



E3G

**INFORMAČNÍ DOKUMENT ZÁŘÍ 2020**

## JAK SE (NE)PŘIPRAVIT NA KONEC UHLÍ: POUČENÍ Z NĚMECKA PRO SPRAVEDLIVÉ A VČASNÉ VYŘAZENÍ UHLÍ

**FELIX HEILMANN & REBEKKA POPP**

Doba uhelná se v Evropě chýlí ke konci. Rozhodnutí Německa (druhé největší uhelné země v EU) opustit výrobu energie z uhlí a jeho těžbu je součástí tohoto trendu a vysílá důležitý signál pro celý svět. Německé řešení odstavení uhelných kapacit sice dotčeným regionům poskytuje podporu pro překonání přechodné fáze, má ale zároveň mnoho slabých míst. Ostatní země, ve kterých proces vyjednávání odklonu od uhlí probíhá, by si měly dát pozor, aby tyto chyby neopakovaly. Následujících devět ponaučení z německých zkušeností proto může sloužit zdroj inspirace pro ostatní:

- (1) Vyjednání a realizace odstavení uhelných kapacit vyžaduje silné politické vedení.
- (2) Je-li ustanovena Uhlenná komise, vláda musí zajistit transparentní proces jednání a plánování a jasně sdělit, jak budou doporučení Uhlenné komise aplikována.
- (3) Určení pozdějšího data odklonu od uhlí debatu neuklidní a může vyžadovat budoucí úpravy procesu poté, co dojde k dalším politickým a tržním změnám.
- (4) Legislativní rámce pro odklon od uhlí a podporu transformace musí zajistit rovnováhu mezi stabilitou plánů a dostatečnou flexibilitou pro adaptaci na proměnlivé okolnosti.
- (5) Kompenzace pro provozovatele elektráren mohou být opodstatněné za výjimečných okolností, ale musí být založeny na ekonomických důkazech a být v souladu s vytyčenými cíli v oblasti klimatu.
- (6) Rozvoj opatření pro spravedlivou transformaci vyžaduje silné zapojení regionálních a místních aktérů.
- (7) Přijatá opatření pro spravedlivou transformaci musejí být v souladu s klimatickými cíli a principy udržitelného rozvoje.
- (8) Odstavování uhelných kapacit vyžaduje, aby vlády vybudovaly nové kapacity obnovitelných zdrojů energie a související infrastrukturu.
- (9) Příslušné osoby a orgány by měly při navrhování odklonu od uhlí vzít v potaz dobré i špatné postupy z jiných zemí.



E3G

---

## Úvod

**Tlak na ukončení využívání uhlí roste celosvětově.** Uhlí se ve srovnání s obnovitelnými zdroji energie stává stále méně rentabilní a investoři ho považují za finančně rizikové.<sup>1</sup> Krize způsobená pandemií COVID-19 navíc zhoršila již tak špatnou ekonomickou situaci uhelných elektráren. Uhlí bylo po ropě druhým palivem, jež pokles poptávky po energii zasáhl nejvíce.<sup>2</sup> Pro dosažení cílů vytyčených Pařížskou dohodou musí být uhlí, fosilní zdroj s největší uhlíkovou náročností při výrobě elektřiny, spravedlivě a včas vyřazeno. Naše analýza ukazuje, že do roku 2030 v zemích OECD a EU a do roku 2050 ve všech ostatních zemích je odklon od uhlí nezbytný pro dosažení klimatických cílů vyplývajících z Pařížské dohody.<sup>3</sup>

**V EU se proces odklonu od uhlí urychluje.** V letech 2012 až 2019 se výroba elektřiny z uhlí snížila o 50 % a plány na postupné vyřazování se týkají 93 ze 143 GW vnitrostátní kapacity uhlí.<sup>4</sup> V celosvětovém měřítku se uhelná kapacita poprvé snížila v první polovině roku 2020. Kvůli pandemii COVID-19 a plánovanému odklonu od uhlí v EU bylo vyřazeno více uhelných zdrojů, než kolik jich bylo zprovozněno.<sup>5</sup>

**Odklonu od uhlí však nadále stojí v cestě politické a společenské překážky.** Zkušenosti z minulosti ukazují, že vyřazování uhlí je obtížný proces, zejména v zemích, jejichž výroba elektřiny je silně závislá na uhlí. Existují různé přístupy k plánování odklonu od uhlí, od nepřímých opatření opírajících se o tržní síly nebo předpisů týkajících se uhelných elektráren (jako jsou normy pro kvalit ovzduší) jako je tomu např. ve Španělsku. Dalším způsobem je tvorba přímých opatření, kam patří například povinné uzavírání uhelných elektráren – např. na Slovensku.

**Dlouhá německá vyjednávání o odstavení uhelných kapacit upoutala pozornost celého světa,** protože Německo je v Evropské unii druhým největším výrobcem elektřiny z uhlí. Sedm z deseti největších producentů emisí v EU v rámci evropského systému pro obchodování s emisemi (EU ETS) jsou německé hnědouhelné elektrárny<sup>6</sup>. Německo je také domovem velkého, energeticky náročného a ambiciózního průmyslu.

---

<sup>1</sup> RMI (2020). [How to Retire Early: Making Accelerated Coal Phaseout Feasible and Just](#)

<sup>2</sup> IEA (2020). [Global Energy Review 2020](#)

<sup>3</sup> Climate Analytics (2016). [Implications of the Paris Agreement for coal use in the power sector](#)

<sup>4</sup> E3G (2020). [OECD & EU28 lead the way on global coal transition](#)

<sup>5</sup> Carbon Brief (2020). [Analysis: The global coal fleet shrank for first time on record in 2020](#)

<sup>6</sup> Ember (2018). [EU ETS emissions rise for first year in 7 years](#)

---



E3G

Tento dokument popisuje a analyzuje dobré i špatné postupy z německého procesu odklonu od uhlí. Na základě toho navrhuje devět doporučení pro řízení transformačních procesů především ve střední a východní Evropě (CEE), ale i v jiných částech světa. Dokument vychází z předchozí analýzy E3G, která se týká práce německé Uhelné komise.<sup>7</sup>

## Shrnutí: Německá legislativa o odklonu od uhlí

V červnu 2018 svolala německá vládní koalice „Komisi pro růst, strukturální změny a zaměstnanost“ (dále pouze „Uhelná komise“), která byla pověřena návrhem postupu a termínu odklonu od uhlí v Německu a zajištění finanční podpory pro transformaci uhelných regionů. Po kontroverzních jednáních předložila Uhelná komise svá doporučení v závěrečné zprávě v lednu 2019. Zatímco spolková vláda v srpnu 2019 přijala návrh zákona o strukturálních změnách<sup>8</sup>, který upravuje poskytování finanční podpory uhelným regionům, trvalo celý další rok, než předložila návrh zákona o odklonu od uhlí<sup>9</sup>. Ten definuje termín odklon od uhlí a také jeho proces. Přijetí obou zákonů německým parlamentem v červenci 2020 předcházelo vyhrocený konflikt o obsahu zmíněného zákona.



Obrázek 1: Časová osa německého rozhodovacího procesu k odklonu od uhlí

## Co je v zákoně o odklonu od uhlí?

**Zákon o odklonu od uhlí upravuje termín i základní mantinely tohoto procesu.** Stanovuje postupné odstavení všech uhelných elektráren do roku 2038 s možností posunutí tohoto data na rok 2035 během přezkumných termínů v letech 2026, 2029 a 2032. Toto datum ale není v souladu s Pařížskou dohodou, neboť země EU musí do roku 2030 odstavit uhelné kapacity kvůli udržení růstu globální průměrné

<sup>7</sup> E3G (2019). [The German Coal Commission – A Role Model for Transformative Change?](#)

<sup>8</sup> Bundesgesetzblatt (2020). [Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen](#)

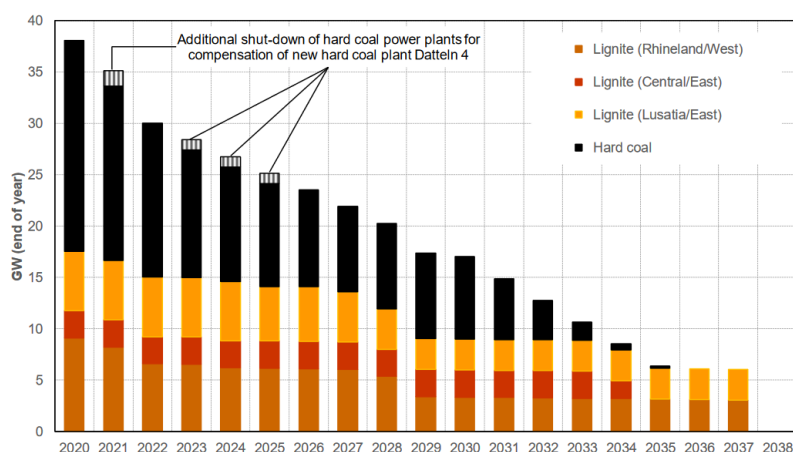
<sup>9</sup> Bundesgesetzblatt (2020). [Gesetz zur Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung](#)



E3G

teploty pod 1,5 °C<sup>10</sup>, což je hranice přijatá organizací Powering Past Coal Alliance, jejímž je Německo členem.<sup>11</sup>

**Uhelná komise ve svých doporučeních navrhla postupné vyřazení černého i hnědého uhlí.**<sup>12</sup> Očekávání trvalého poklesu emisí je také zohledněno v německém klimatickém zákoně. **Proces zakotvený v zákoně o odklonu od uhlí se však od tohoto doporučení odchyluje:** zatímco uhelné kapacity skutečně celkově klesají, odstavování nejvíce znečišťujících hnědouhelných elektráren se oddaluje. Předpokládá se uzavírání ve třech velkých vlnách, a to na počátku tohoto desetiletí, koncem tohoto desetiletí a v roce 2038 (Obrázek 2). Kromě toho se plánuje dřívější odstavení některých černouhelných kapacit v rámci kompenzace novou černouhelnou elektrárnou Datteln IV o výkonu 1,1 GW, která byla uvedena do provozu v květnu 2020, přestože Uhelná komise doporučila dojít ke „kompromisnímu řešení“, které by zabránilo jejímu spuštění. Proces odklonu od uhlí bude přezkoumán v letech 2022, 2026, 2029 a 2032.



Obrázek 2: Proces odklonu od uhlí dle zákona (Zdroj: **Öko-Institut**)

**Zákon definuje dva různé mechanismy pro odstavení kapacit hnědého a černého uhlí.** Elektrárny na černé uhlí budou až do prosince 2027 postupně odstavovány pomocí systému dražebního prodeje s možným odložením termínu pro novější elektrárny. Provozovatelé černouhelných elektráren mohou své kapacity k odstavení vyměnit za finanční kompenzaci s tím, že elektrárny, které požadují nejnižší platbu, budou odstavovány nejdříve. Tyto kompenzační platby jsou zastropovány a snižují se v průběhu času – kompenzace začínají na 165 000 EUR za MW v roce 2020.<sup>13</sup> V případě, že dražby nepovedou k dostatečnému snížení

<sup>10</sup> Climate Analytics (2016). **Implications of the Paris Agreement for coal use in the power sector**

<sup>11</sup> Powering Past Coal Alliance (2017). **PPCA Declaration**

<sup>12</sup> KWSB (2019). **Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ – Abschlussbericht**

<sup>13</sup> Bundesnetzagentur (2020). **Kohleausstieg**



E3G

---

kapacity, zákon rovněž definuje mechanismus pro regulované odstávky, který pracuje především se stářím daných elektráren. Od roku 2028 budou zbývající černouhelné kapacity postupně odstavovány na základě předepsaného procesu bez nároku na jakoukoliv formu kompenzace. Vedle toho vláda poskytne finanční pomoc ve výši až 390 EUR za kW kapacity na přechod z uhlí na plyn elektrárnám s kombinovanou výrobou elektřiny a tepla.

**Uzavření a odškodnění hnědouhelných elektráren bylo vyjednáno v rámci netransparentního procesu mezi vládou a společnostmi RWE a LEAG. Dohoda byla formalizována v kontroverzní smlouvě o partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem.** <sup>14</sup> Společnost RWE, která provozuje západoněmecké hnědouhelné elektrárny a doly, obdrží pevnou částku 2,6 miliardy EUR na uzavření 5GW do roku 2030 a LEAG ve východním Německu pevnou částku 1,75 miliardy EUR na uzavření 3 GW do roku 2030. Uzavření po roce 2030 nebudou kompenzována. <sup>15</sup> Není jasné, jak byly kompenzace vypočteny, a německé ministerstvo financí dosud nepředložilo nezávislou analýzu, která by jejich výši odůvodnila. Analýza německého Öko-Institutu však naznačuje, že kompenzace by měly být nejméně o 2 miliardy EUR nižší, a to jak vzhledem ke špatnému hospodářskému výhledu elektráren, tak i ke stávajícím obchodním plánům pro budoucí provoz, které již počítaly s poklesem výroby energie z uhlí. <sup>16</sup> Zmíněná smlouva mezi veřejným a soukromým sektorem navíc vládě komplikuje úpravu trajektorie odklonu od uhlí. Smlouva podléhá schválení německým parlamentem na podzim 2020.

## Co je v zákoně o strukturálních změnách?

**Zákon o strukturálních změnách upravuje finanční podporu energetické transformace pro tři hnědouhelné regiony:** Lužice (Braniborsko a Sasko), důlní oblast ve středním Německu (Sasko a Sasko-Anhaltsko) a rýnskou důlní oblast (Severní Porýní-Vestfálsko) a do značné míry aplikuje doporučení Uhelné komise. Skládá se z investičního balíčku ve výši 14 miliard EUR určeného na projekty, spravované regionálními vládami a 26 miliard EUR na financování spolkových opatření do roku 2038.

---

<sup>14</sup> BMWi (2020). **Öffentlich-rechtlicher Vertrag zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung in Deutschland**

<sup>15</sup> Třetí provozovatel hnědouhelných elektráren v Německu, MIBRAG, neobdrží žádné odškodnění, jelikož všechny jeho elektrárny jsou odstaveny po roce 2030.

<sup>16</sup> Öko-Institut e.V. (2020). **Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments**



E3G

---

V rámci spolkových opatření rovněž zřizuje nový spolkový podpůrný program, který bude financovat neinvestiční opatření v hnědouhelných regionech, mezi které patří například nábor zaměstnanců. Dva bývalé hnědouhelné regiony Helmstedt a Altenburger Land také každý dostanou 90 milionů EUR a komunity z regionů s hospodářsky významnými černouhelnými elektrárnami získají podporu ve výši až 1 miliardy EUR.

Pro 14 miliard EUR, které mohou utratit regionální vlády, zákon definuje devět investičních oblastí. Jsou jimi například veřejné služby, digitalizace, cestovní ruch, výzkum a ochrana životního prostředí. Zákon byl kritizován zejména za to, že v seznamu investičních oblastí opomenul infrastrukturu pro obnovitelné zdroje energie a rekvalifikaci pracovníků.<sup>17</sup>

**Zákon stanovuje, že projekty musí být v souladu s národní strategií udržitelnosti a přispívat k vytváření pracovních míst nebo k hospodářské diverzifikaci.** Realizace a dohled nad těmito podmínkami však nejsou jasné. Těchto 14 miliard EUR bude investováno během tří období (2020–26, 2027–2032, 2033–2038), avšak pouze investice v posledních dvou obdobích jsou spojeny s odstavováním uhelných elektráren.

**Zapojení místních aktérů (např. starostů) do plánování, výběru a realizace transformačních projektů není do procesu odklonu začleněno.** Zákon totiž nechává na zemských vládách aby rozhodly, do jaké míry zahrnou místní subjekty do procesu odklonu od uhlí, a to bez jasných pravidel nebo kritérií. Doplňkový spolkový program financování neinvestičních opatření však podpoří takové místní komunity a sociální partnery, kteří přispívají k rozvoji a realizaci plánů regionálního rozvoje.

Správa spolkových investic ve výši 26 miliard EUR je odlišná. Investice budou vloženy do stávajících i nových projektů. Patří sem infrastruktura silniční a veřejné dopravy nebo vytvoření nových výzkumných zařízení a spolkových agentur.

Spolková vláda i vlády zemské podepsaly dohodu o zajištění dlouhodobého zabezpečení financování spravedlivé transformace.<sup>18</sup> Kromě toho bude provádění přechodových opatření sledovat výbor složený z příslušných spolkových ministerstev a zemských vlád uhelných regionů. Tento výbor bude moci vydávat nezávazná doporučení. Zákon také ukládá nutnost vědeckého posouzení vývoje každé dva roky, počínaje červnem 2023.

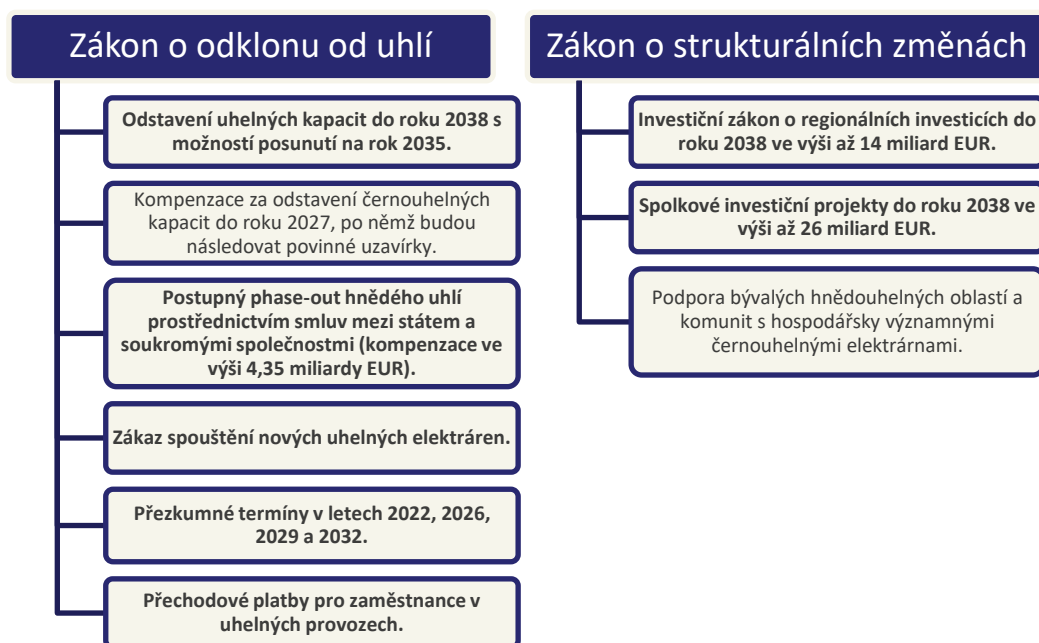
---

<sup>17</sup> BMWi (2020). [Stellungnahmen zum Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen](#)

<sup>18</sup> CLEW (2020). [German government and states seal coal exit support deal for mining regions](#)



E3G



Obrázek 3: Shrnutí právních předpisů o odklonu od uhlí

## Referenční hodnoty pro včasný a spravedlivý odklon od uhlí

Německý proces odklonu sice poskytuje svým uhelným regionům podporu pro překonání přechodné fáze, ale má také značné slabiny, které by pozorovatelé měli vzít na vědomí. Následujících devět doporučení pro včasný a spravedlivý odklon od uhlí vychází z německých zkušeností a může sloužit k lepší informovanosti při jednáních o odklonu v jiných regionech v Evropě.

### (1) Vyjednání a realizace odstavení uhelné kapacity vyžaduje silné politické vedení.

V posledních letech stále více zemí oznamuje svůj záměr postupně ukončit výrobu elektřiny z uhlí.<sup>19</sup> Tento trend je zásadní pro nastartování důležitých transformačních procesů, které vedou k zajištění spravedlivé transformace uhelných regionů a dosažení evropských klimatických cílů. Za určitých okolností mohou být národní a regionální překážky pro konec uhlí ze strany vlády tak velké,

<sup>19</sup> Europe Beyond Coal (2020). [Coal Exit Tracker](#)



E3G

---

že spojení různých zúčastněných stran v rámci poradního orgánu, např. komise, může pomoci překlenout určité politické rozdíly.

Co se čeká od činnosti takové komise však musí být jasně definováno a musí se vždy jednat pouze o jeden díl celé skládačky odklonu od uhlí. **Aby se zabránilo přetížení komise, měli by političtí činitelé rozhodnout o tom, „co“ provést, a pověřit komisi, aby předložila návrhy „jak“ to provést.**

To znamená, že za stanovení data odklonu od uhlí je zodpovědná vláda, která také musí podpořit budování alternativních kapacit z obnovitelných zdrojů energie, zatímco komise určí možné cesty, jako jsou přechodná regionální opatření a potřeby financování, aby byl odklon do určeného data možný. Důležité je, že politické rozhodování o finálním roku odklonu od uhlí musí být založeno na faktech a musí se řídit zastřešujícími cíli Pařížské dohody.

**Analýza německého procesu:** Mandát Německé Uhelné komise byl široký, protože se vládnoucí strany nedokázaly dohodnout na konkrétním dni odklonu od uhlí. Členové komise se museli vypořádat s protichůdnými úkoly stanovenými v rámci jejich mandátu, což vedlo ke složitým jednáním, při nichž se pod velkým časovým tlakem vzájemně handlovalo mezi technickými a politickými řešeními.<sup>20</sup>

Skutečnost, že se Uhelné komisi vůbec podařilo dospět ke shodě, byla zpočátku považována za velký úspěch. Kompromisní dohoda komise byla však mimořádně křehká, neboť jednotliví členové z nevládních organizací dali najevo svůj nesouhlas s dohodnutým datem<sup>21</sup>. Noví političtí aktéři, mezi které patří hnutí Školní stávky za klima Fridays for Future, dohodu zcela odmítli.<sup>22</sup> Staré konfliktní linie znovu vystoupily na povrch, když se vládní návrhy zákonů od kompromisu přijatého Komisí odchýlily. Tím se potvrdilo, že práce komise nebyla úspěšná ve svém úkolu zklidnit kontroverzní debatu o uhlí.

## **(2) Je-li ustanovena Uhelná komise, vláda musí zajistit transparentní proces jednání a plánování a jasně sdělit, jak budou doporučení Uhelné komise aplikována.**

Pokud vláda zřídí uhelnou komisi, je potřeba zajistit transparentní proces kolem výběru jejích členů i její samotné práce. Zásadní je také jasný závazek vlády ohledně toho, jak budou výsledky práce začleněny do politického rozhodování,

---

<sup>20</sup> E3G (2019). **The German Coal Commission – A Role Model for Transformative Change?**

<sup>21</sup> Greenpeace (2019). **Sondervotum der Kommissionsmitglieder Martin Kaiser, Greenpeace, Kai Niebert, DNR, Hubert Weiger, BUND und Antje Grothus**

<sup>22</sup> Fridays for Future (2019). **Jugend fordert schnellstmöglichen Kohleausstieg und echte Zukunftspolitik**





E3G

---

včetně jasného časového harmonogramu. **Celkově jsou uhelné komise vhodným nástrojem pouze tehdy, pokud zvyšují transparentnost celého procesu a zapojují všechny zúčastněné strany – tedy mění obvyklý scénář, v němž dominují zavedené subjekty.**

Při výběru členů komise by vlády měly stanovit jasná odůvodnění a kritéria, v jejichž rámci by měly být zohledněny různé společenské skupiny. Zároveň by mohly zvážit otevřený proces, který ale vyžaduje žádost o členství v komisi. Jednání se pak musí uskutečnit pod podmínkou jasného závazku vlády k tomu, jak bude s výsledky jednání naloženo. Tento vládní závazek nemusí být nutně úplným převedením doporučení do vládní politiky. To může být dokonce i sporným krokem vzhledem k tomu, že jsou voleni zástupci nedostatečně zapojení do procesu plánování odklonu od uhlí. Další možností je, aby vláda mohla například požádat uhelnou komisi, aby předložila řadu možných variant, o kterých by pak mohli hlasovat poslanci.

**Analýza německého procesu:** Německý proces měl slabiny v obou zmíněných bodech. Výběrové řízení na členy komise nebylo transparentní a nebylo dobře strukturováno, protože různé seznamy s možnými členy kolovaly ještě v noci před oficiálním oznámením členů.

Vláda se také předem nezavázala k jasnému přístupu ohledně toho, jak a kdy využít doporučení Uhlé komise. Zatímco vládou CDU zpočátku podporovala převedení všech doporučení do zákona, kancléřka Merkelová se později od této pozice odchýlila s tím, že nikdy nebyla plánována jejich úplná implementace.<sup>23</sup> V důsledku toho se objevily konflikty v momentě, kdy se ukázalo, že obsah zákonů neodráží doporučení Uhlé komise a zúčastněné strany se pokusily do zákona dostat své individuální požadavky.<sup>24</sup>

Například v lednu 2020 se spolková vláda sešla se zemskými vládami uhelných regionů, aby se dohodla na prvcích zákona o odklonu od uhlí.<sup>25</sup> Členové komise nebyli k této dohodě přizváni, a proto osm členů organizací na ochranu životního prostředí a několik vědeckých ústavů, včetně jednoho z předsedů komise, veřejně zkritizovalo plánovaný legislativní návrh vlády, protože porušuje dohodu komise.<sup>26</sup> Kvůli těmto konfliktům muselo být zveřejnění a přijetí zákonů několikrát odloženo.

---

<sup>23</sup> Oliver Krischer (2020). [Tweet z 2. července 2020](#)

<sup>24</sup> Energate (2019). [Breites Bündnis sieht Kohlekompromiss in Gefahr](#); Ministerium für Umwelt Baden-Württemberg (2020). [Länderquartett gegen geplantes Kohleausstiegsgesetz](#)

<sup>25</sup> Bundesregierung (2020). [Bund-/Länder-Einigung zum Kohleausstieg](#)

<sup>26</sup> Clean Energy Wire (2020). [Former coal commission members say German government breached landmark exit compromise](#)



E3G

---

**(3) Určení pozdějšího data odklonu od uhlí debatu neuklidní a může vyžadovat budoucí úpravy procesu poté, co dojde k dalším politickým a tržním změnám.**

**Určení pozdního data odklonu od uhlí vytváří nestabilní proces přechodu a vede k pokračujícím politickým a společenským konfliktům.** Je žádoucí naplánovat celý proces odklonu předem, ale tyto plány musí být založeny na realistických scénářích budoucího směřování energie vyrobené z uhlí v energetickém mixu. Kromě ekonomických faktorů, které již nyní vedou k poklesu využívání uhlí v EU i na celém světě, musí tyto plány rovněž zohlednit kroky potřebné k dosažení klimatických cílů. **Zelenou dohodou pro Evropu dala EU jasně najevo, že si klade vyšší ambice a cíle v oblasti klimatu, což znamená, že všechny země EU musí začít plánovat včasný a spravedlivý odklon od uhlí.**

Žádný nebo pozdní a málo ambiciózní plán bude v budoucnu vyžadovat časté úpravy, aby bylo možné reagovat na upadající uhelnou ekonomiku a zpřísňující se klimatickou legislativu. To zhoršuje bezpečnost plánování pro dotčené regiony a vystavuje pracovníky a průmysl destruktivním změnám. Zároveň zvyšuje celkové náklady na odklon a je pravděpodobné, že pozdější datum odklonu zintenzivní debatu o uhlí, neboť ekologické skupiny a občanská hnutí pozdější datum odklonu pravděpodobně nepřijmou.

**Analýza německého procesu:** I po kompromisní dohodě Uhelné komise byla německá debata o budoucnosti uhlí i nadále velmi napjatá. Nejviditelnější krok učinilo vlivné hnutí Školní stávky za klima Fridays for Future, které zorganizovalo svou první velkou stávku na protest proti dohodě Uhelné komise. Kromě toho velká část německého klimatického hnutí, která nebyla v komisi zastoupena (např. místní skupiny a komunity z uhelných regionů), nadále opanovala doporučení komise. Zejména nová elektrárna na černé uhlí Datteln IV se stala velkým ohniskem protestů.<sup>27</sup> Stejně tak pokračující ničení a bourání vesnic kvůli rozšiřování hnědouhelných dolů vyústilo v protesty a soudní spory.<sup>28</sup> To ukazuje, že odložení odklonu od uhlí na později neřeší jeho společensky třaskavou povahu. Rychlý ekonomický úpadek uhelného průmyslu ještě navíc zhoršila hospodářská krize způsobená pandemií COVID-19 – to vše přililo olej do ohně.

---

<sup>27</sup> DW (2020). [Climate activists protest Germany's new Datteln 4 coal power plant](#)

<sup>28</sup> DW (2019). [As Germany phases out coal, villages still forced to make way for mining](#)



E3G

---

#### **(4) Právní rámce pro odklon od uhlí a podporu transformace musí zajistit rovnováhu mezi stabilitou plánů a dostatečnou flexibilitou pro adaptaci na proměnlivé okolnosti.**

**Regulovaný rámec pro odklon od uhlí má za úkol zajistit stabilitu plánů pro regiony a postižené komunity,** které tak mohou přizpůsobit své plány stanovenému harmonogramu uzavírání dolů a elektráren. Aby však byla v dlouhodobém horizontu zaručena co největší stabilita těchto plánů, musí legislativní rámec odklonu od uhlí zohlednit potenciální vnější vlivy na proces transformace. Současný politický, ekonomický a finanční vývoj ve světě spolu s hospodářskou krizí v důsledku pandemie COVID-19 již vedli k urychlenému odklonu od uhlí v jiných zemích EU, kde došlo tak ke změnám v harmonogramech uzavírání uhelných elektráren.<sup>29</sup> Například Rakousko a Švédsko upustili od výroby energie z uhlí dříve, než bylo plánováno, a Portugalsko posunulo svůj odklon na rok 2023 a Španělsko je bude brzy následovat.<sup>30</sup>

**Aby se zabránilo destruktivním změnám a uzavírání elektráren, které nejsou v souladu s plánovanou transformací, musí být proces odklonu a opatření, související se strukturálními změnami, schopny se těmto novým skutečnostem dopředu a pružně přizpůsobit.** To vyžaduje vypracování scénářů založených na faktech, které zohlední vnější tlaky na uhelný průmysl a možnosti dřívějšího odklonu od uhlí, stejně jako i související investiční potřeby do nezbytné infrastruktury, obnovitelné energie a jejího skladování. Pravidelné přezkumné termíny, jež jsou součástí zákona o odklonu od uhlí pak slouží k tomu, aby se proces včas upravil a bylo tak zajištěno, že dřívější uzavření elektráren regiony nezaskočí. Úprava procesu může například vyžadovat větší a rychlejší dostupnost zdrojů financování transformace.

**Analýza německého procesu:** Německá Uhelná komise navrhla pouze jednu variantu procesu odklonu. Již dnes však uhlí opouští energetický trh rychleji. Německá výroba elektřiny z uhlí je dnes na úrovni, kterou národní klimaticko-energetický plán očekává až za šest let.<sup>31</sup> Německý ministr hospodářství a energetiky Peter Altmaier si nyní uvědomuje, že by tržní síly mohly vést k dřívějšímu odklonu od uhlí, než bylo plánováno.<sup>32</sup> To ukazuje, že procesy, které nezohledňují vývoj tržní situace, jako je rostoucí konkurenceschopnost obnovitelných zdrojů energie, nezvyšují dlouhodobou bezpečnost plánování.

---

<sup>29</sup> E3G (2020). **Der deutsche Kohleausstieg – von der Realität überholt?**

<sup>30</sup> Europe Beyond Coal (2020). **Coal Exit Tracker**

<sup>31</sup> Reitz, Felix (2020). **Twitter**

<sup>32</sup> Taz (2020.) **Auch die Industrie braucht Ökostrom**



E3G

---

Navíc v zákoně o odklonu od uhlí není dostatek přezkumných termínů, budoucí vlády tak v reakci na tento vývoj postrádají možnosti upravovat proces a konečné datum. Ještě problematičtější je, že smlouvy s hnědouhelnými společnostmi vládě zmenšují prostor pro manévrování ještě více.<sup>33</sup>

**(5) Kompenzace pro provozovatele elektráren mohou být opodstatněné za výjimečných okolností, ale musí být založeny na ekonomických důkazech a být v souladu s vytyčenými cíli v oblasti klimatu.**

Ačkoli se státy mohou rozhodnout, že k odklonu použijí nepřímé tržní i přímé regulační nástroje (jako je směrnice EU o průmyslových emisích<sup>34</sup>) – jako tomu bylo ve Španělsku<sup>35</sup> – některé státy mohou chtít ustanovit právně závazný proces postupného odklonu, aby zvýšili bezpečnost dlouhodobého plánování. Za výjimečných okolností může být nezbytné odškodnit vlastníky uhelných elektráren za zákonem nařízený konec činnosti.

**Případné odškodnění musí být založeno na nezávislém a transparentním posouzení ušlých příjmů provozovatelů uhelných elektráren a na budoucím hospodářském výhledu.** Namísto stanovení pevné výše kompenzací před uzavíráním může být vytvořen mechanismus pro výpočet výše odškodného. Tak je možné spočítat danou sumu až v momentě, kdy by mělo k odstavení elektrárny dojít.

Kompenzace by měly být rovněž vyvážením veřejných zájmů a měly by být vynaloženy v souladu s dlouhodobými klimatickými cíli – dobrým příkladem jsou reinvestice do obnovitelné energie. Závěrem musí být z možnosti získat odškodnění vyjmuty společnosti, které jsou podle stávajících právních předpisů v oblasti životního prostředí a zásady „znečišťovatel platí“ zodpovědné za škody.

**Analýza německého procesu:** Německá smlouva, vyjednaná mezi vládou a uhelnými společnostmi, zaručuje provozovatelům hnědouhelných elektráren 4,35 miliardy EUR jako odškodnění. Tato smlouva nadále zůstává předmětem konfliktu, neboť stále není jasné, jak byla tato částka vypočtena. V případě uhelné společnosti LEAG je odškodnění považováno za obzvláště kontroverzní, protože

---

<sup>33</sup> ClientEarth (2020). **Vertrauensschutz für Braunkohlebetreiber und Ungewissheiten zu Lasten der Umwelt**

<sup>34</sup> Evropská komise (2017). **Prováděcí rozhodnutí komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení**

<sup>35</sup> E3G (2019). **Accelerating the Coal-to-Clean Transition in Portugal and Spain**

---



E3G

---

uniklé obchodní plány ukazují, že dohodnutý proces odklonu se příliš neodchyluje od plánů na ukončení provozu dle původního plánu.<sup>36</sup>

Panují obavy ohledně slučitelnosti těchto kompenzací s předpisy EU o státní podpoře. V nadcházejících týdnech se očekává rozhodnutí Evropské komise v této věci. Černouhelné společnosti navíc kritizují režim odškodnění pro znevýhodňování černého uhlí ve srovnání s hnědým uhlím. Černouhelná společnost Steag dokonce podala (neúspěšnou) žalobu na mechanismus kompenzací. To dokládá, že kompenzace jako takové nezaručují ustálený a stabilní proces odklonu a musí být pečlivě navrženy tak, aby respektovaly zájmy všech, aniž by byl pokřiven energetický trh.

## **(6) Rozvoj opatření pro spravedlivou transformaci vyžaduje silné zapojení regionálních a místních aktérů.**

**Zapojení regionálních a místních aktérů do přípravy podpůrných opatření je ústředním aspektem spravedlivé transformace.** Mají nejhlubší odborné znalosti o regionálních prioritách a silných i slabých stránkách, které by měly být začleněny do transformačních strategií. To zároveň vyžaduje nalezení rovnováhy mezi přísnějším zákonodárným harmonogramem a často pomalejšími regionálními procesy se zapojením občanů, které určují budoucí vizi regionu – to vyžaduje více času.

**Analýza německého procesu:** Německé spolkové země, kterých se odklon od uhlí týká, byly do procesu plánování zapojeny, zatímco regionální orgány a občanská společnost do všech fází procesu začleněny nebyly. Průběžná i závěrečná zpráva komise obsahovala podrobné regionální profily a závěrečná zpráva byla navíc doplněna seznamem potenciálních projektů v regionech. Tyto regionální profily však nezohlednily výsledky participativních procesů v jednotlivých uhelných oblastech, protože ty teprve začaly, a jejich výsledky dosud nejsou známé.

Obecně mají zemské vlády různé přístupy k plánování odklonu od uhlí, zatímco místní aktéři mnoho z těchto přímých možností postrádají. Například dohoda mezi zemskými vládami tří hnědouhelných regionů a spolkovou vládou tvořila páteř návrhu zákona o odklonu od uhlí,<sup>37</sup> ale municipální orgány na tento legislativní proces neměly žádný přímý vliv. Zvláštní zákon o strukturálních změnách, který upravuje finanční podporu uhelných regionů do roku 2038, rovněž zajišťuje silnou

---

<sup>36</sup> ClientEarth (2020). **Coal phase-out compensation for LEAG**

<sup>37</sup> Bundesregierung (2020). **Bund-/Länder-Einigung zum Kohleausstieg**



E3G

---

pozici zemských vlád při správě 14 ze 40 miliard EUR dostupných na transformaci. Zapojení municipalit do vývoje, výběru a realizace projektů však není do procesu začleněno.

### **(7) Přijatá opatření pro spravedlivou transformaci musejí být v souladu s klimatickými cíli a principy udržitelného rozvoje.**

Investice do přechodu na klimaticky neutrální ekonomiku jsou příležitostí pro regiony a místní regionální komunity, aby učinily krok směrem k udržitelnější a stabilnější budoucnosti. **Aby se zajistilo, že během procesu nedojde ke vzniku „uvízlých aktiv“, například investováním do infrastruktury fosilních plynů, musí být veškeré financování a opatření pro transformaci v souladu s klimatickými cíli a principy udržitelného rozvoje.**

**Toho lze dosáhnout podmíněním těchto výdajů tím, že musí být v souladu například s taxonomií udržitelných investic EU.<sup>38</sup>** Vedle toho může být stanoven cíl pro investice do ochrany klimatu a biodiverzity, podobně jako je tomu u dlouhodobého rozpočtu EU. V neposlední řadě je třeba vypracovat transformační plány v úzkém souladu s příslušnými národními a mezinárodními strategiemi a právními předpisy, jako jsou národní právní klimatické předpisy, národní energetické a klimatické plány, národní strategie udržitelnosti, evropské a mezinárodní klimatické cíle a principy udržitelného rozvoje.

**Analýza německého procesu:** Lze s jistotou konstatovat, že německý zákon o strukturálních změnách stanoví, že projekty by měly být v souladu s národní strategií udržitelnosti. Kromě toho je cílem spolkového podpůrného programu transformace postižených komunit na modelové regiony v oblasti klimatické neutrality, efektivního využívání zdrojů a udržitelného rozvoje. Za tímto účelem některá spolková opatření podporují například zřízení kompetenčních středisek a výzkumných ústavů, které se zaměřují na zmírňující opatření, jako jsou nízkouhlíkové letecké motory nebo transformace výroby tepelné energie. Bylo však kritizováno, že většina spolkových opatření se zaměřuje na silniční infrastrukturu<sup>39</sup> a není tak jasné, jak bude posouzena udržitelnost opatření.

---

<sup>38</sup> Evropská komise (2020). **TEG final report on the EU taxonomy**

<sup>39</sup> BMWi (2020). **Stellungnahmen zum Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen**



E3G

---

## **(8) Odstavování uhelných kapacit vyžaduje, aby vlády vybudovaly nové kapacity obnovitelných zdrojů energie a související infrastrukturu.**

**Včasný odklon od uhlí není možný bez vybudování kapacit pro výrobu alternativních zdrojů energie a související infrastruktury.** Obnovitelné zdroje jsou již nyní nejlevnější variantou nově budovaných kapacit na výrobu elektřiny v mnoha zemích EU a energetický trh v zemích s větším podílem výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů byl méně ovlivněn hospodářskou krizí COVID-19.<sup>40</sup>

**Národní vlády mají silnou koordinační úlohu při vytváření politického rámce potřebného pro rozšíření alternativních větrných a solárních kapacit, jakož i flexibilitu sítě s nulovými emisemi** – to může také znamenat zrušení stávajících omezení. To zajišťuje stabilitu dodávek, dostupné ceny elektřiny a snižuje závislost na dovozu energie. Pozdní datum odklonu brzdí investice, potřebné pro vybudování infrastruktury pro obnovitelné zdroje.

**Aby bylo možné zajistit odklon od uhlí, je třeba podporovat zvýšení podílu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na energetickém mixu.** Občanská společnost, ale i např. aktéři v průmyslu, mají klíčovou funkci při prosazování zvyšování kapacit na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, a to hlavně v případě, že z toho vláda sama neučiní prioritu.

Alternativní fosilní paliva, jako je fosilní plyn, jež plynárenský průmysl prezentuje jako „přechodné palivo“, jsou neudržitelná vzhledem k riziku uvízlých aktiv ve střednědobém až dlouhodobém horizontu i kvůli jejich velké uhlíkové stopě, která je násobena emisemi metanu při těžbě a transportu.<sup>41</sup> Spalování biomasy, včetně palivového dříví, je také považováno za neudržitelné, protože lesy jsou důležitým úložištěm uhlíku.<sup>42</sup>

**Analýza německého procesu:** Zatímco Německá „Energiewende“ vedla k úspěšnému rozšíření obnovitelných zdrojů energie, růst kapacity obnovitelných zdrojů se v posledních letech zastavil kvůli zákonným překážkám, například ve větrné energii. V roce 2019 klesla expanze pobřežních větrných elektráren na nejnižší úroveň za posledních 20 let. Nedávná dohoda vládnoucích stran týkající se zmírnění předpisů pro minimální vzdálenost od zástavby a zrušení stropu pro výrobu solární energie je krok správným směrem.<sup>43</sup> Stávající obnovitelné zdroje

---

<sup>40</sup> Bloomberg New Energy Finance (2020). **Scale-up of Solar and Wind Puts Existing Coal, Gas at Risk**

<sup>41</sup> E3G (2020). **Gasinfrastruktur für ein klimaneutrales Deutschland**

<sup>42</sup> Ember (2019). **Playing with fire: An assessment of company plans to burn biomass in EU coal power stations**

<sup>43</sup> CLEW (2020). **German government coalition agreement removes key hurdles to renewables rollout**

---



E3G

---

však již přispívají k nahrazení uhelné energie v energetické mixu a v prvních pěti měsících roku 2020 zajistily téměř polovinu celkové výroby elektřiny v Německu.<sup>44</sup> Aby se však ještě více přispělo k uhelnému odklonu a celkovému posunu ke klimatické neutralitě, bude nezbytná komplexní reforma německého zákona o obnovitelných zdrojích energie, která se očekává koncem tohoto roku. Tato reforma má zároveň obsahovat aktualizovaný cíl zastoupení energie z obnovitelných zdrojů v energetickém mixu do roku 2030, který bude založen na realistickém posouzení budoucích energetických potřeb.

### **(9) Příslušné osoby a orgány musí při navrhování odklonu od uhlí zvážit dobré i špatné příklady postupu.**

Neexistuje univerzální plán pro spravedlivou transformaci. Nejlepší způsob realizace odklonu od uhlí závisí na konkrétních národních a regionálních okolnostech. **Při navrhování tohoto procesu a souvisejících zákonů je však pro osoby a orgány s rozhodovací pravomocí užitečné brát v potaz poučení ze snah v ostatních zemích a regionech.**<sup>45</sup> Země a regiony mohou těžit z know-how mezinárodních platforem, které umožňují sdílení zkušeností a osvědčených postupů, jako je Powering Past Coal Alliance (PPCA) a Platforma Evropské komise pro uhelné regiony v transformaci.

Příklady z celého světa ilustrují rozmanitost přístupů, založených na institucionalizovaných jednáních a spolupráci mezi zúčastněnými stranami nad rámec ustavení komise, což je cesta, kterou šlo Německo a Česká republika:

- V **Kanadě** byla ustavena „Pracovní skupina pro spravedlivou transformaci“ poté, co centrální vláda oznámila, že do roku 2030 budou odstaveny uhelné kapacity. Tato pracovní skupina byla pověřena přípravou odborných stanovisek pro vládu, komplexních doporučení na pomoc pracovníkům a komunitám během transformace, jakož i obecnějších zásad pro spravedlivou transformaci, které budou začleněny do všech kroků.<sup>46</sup>
- V **Chile** byla svolána multidisciplinární komise, která měla na odklon od uhlí dohlížet,<sup>47</sup> až po tom, co se vláda dohodla s výrobcí elektřiny na postupném vyřazení uhlí. Podobně jako v Kanadě tato komise se zabývala odklonem až poté, co politická garnitura rozhodla o jeho implementaci.

---

<sup>44</sup> CLEW (2020). **Germany's renewable power share jumps to 47 percent in first five months of year**

<sup>45</sup> Viz také Europe Beyond Coal (2019). **Solving the coal puzzle**

<sup>46</sup> Canada's Task Force on Just Transition (2018). **Final Report**

<sup>47</sup> International Climate Initiative (2018). **Chile plans to close coal-fired power stations**





E3G

- 
- Ve **Skotsku** vláda svolala „Komisi pro spravedlivou transformaci“, aby vládě pomohla při uplatňování zásad Mezinárodní organizace práce na spravedlivé transformaci při přechodu na klimaticky neutrální ekonomiku do roku 2045. komise, která bere v potaz celou ekonomiku, úspěšně svedla dohromady odbory a ekologické skupiny, a dokonce poskytla poradenství ohledně ekologického zotavení z COVID-19.<sup>48</sup>
  - V **Jihoafrické republice** zahájila Národní plánovací komise proces dialogů se sociálními partnery o cestách ke spravedlivé transformaci, do nichž zapojila společenské partnery na vnitrostátní, provinční i oblastní úrovni. V další fázi bude tento proces formalizován na národní úrovni, a to prostřednictvím „Prezidentské komise pro klimatické změny“, jejímž úkolem bude usnadnit spravedlivou transformaci země na nízkouhlíkovou ekonomiku prostřednictvím přístupu, založeného na společenském dialogu se zapojením místních komunit. Je důležité zmínit, že komise se nezaměřuje pouze na odklon od uhlí, ale také na důsledky odklonu ekonomiky od všech ostatních fosilních paliv, a to na základě širokého chápání konceptu spravedlivé transformace.

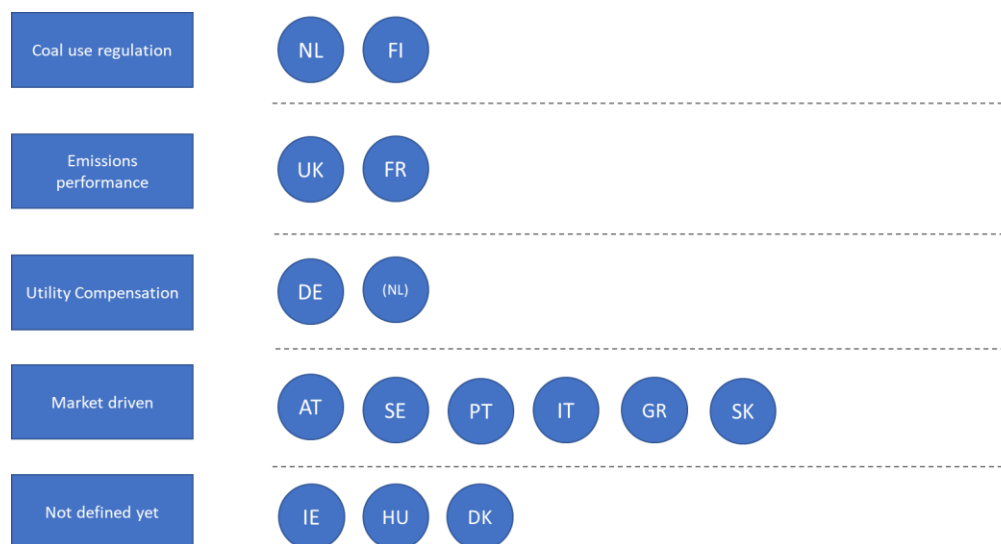
---

<sup>48</sup> Scottish Government (2020). **Just Transition Commission**



E3G

**Analýza německého procesu:** Německý přístup k odklonu od uhlí je v Evropě zcela ojedinělý. Je to jediná evropská země, která plánuje vyřazení uhlí až po roce 2030 a vyplácí nepřiměřeně vysoké finanční kompenzace uhelným společnostem (Obrázek 4).



Obrázek 4: Opatření k opuštění uhlí v evropských zemích s datem odklonu od uhlí (Zdroj: Analýza E3G)<sup>49</sup>

Překlad vysvětlivek:

*Coal use regulation* = Regulace využívání uhlí

*Emissions performance* = Emisní limity

*Utility Compensation* = Odškodnění provozovatelům

*Market driven* = Vliv trhu

*Not defined yet* = Dosud nestanoveno

<sup>49</sup> „Vliv trhu“ může také odkazovat na zrušení dotací, které podporují již tak nerentabilní produkci uhlí, jak tomu bylo na Slovensku. V Nizozemsku bylo odškodnění vyplaceno v jediném případě, kdy bylo za uzavření elektrárny Hemweg vyplaceno 52,5 milionu EUR.



E3G

---

*Tento text je českým překladem dokumentu publikovaného původně v anglickém jazyce v září 2020. Anglická verze je dostupná [zde](#).*

### Poděkování

Rádi bychom poděkovali všem odborníkům, kteří přispěli svými podněty a nápady. Jmenovitě: Jesse Burton, Artur Patuleia, Pieter de Pous, Alexander Reitzenstein a Wiebke Witt. Za pomoc s českým překladem děkujeme Jakubu Dohnalovi, Nicole Princlové a Zuzaně Vondrové.

### Partneři

Tento projekt je součástí Evropské klimatické iniciativy (EUKI) německého spolkového ministerstva životního prostředí, ochrany přírody a bezpečnosti reaktorů (BMU). Stanoviska předložená v tomto dokumentu podléhají výhradní odpovědnosti jeho autorů a nemusí nutně odrážet názory spolkového ministerstva životního prostředí, ochrany přírody a bezpečnosti reaktorů (BMU).

Supported by:



Federal Ministry  
for the Environment, Nature Conservation  
and Nuclear Safety



European  
Climate Initiative  
EUKI

based on a decision of the German Bundestag

### O společnosti E3G

E3G je nezávislý think tank, zabývající se změnou klimatu, který se snaží urychlit přechod k bezpečné klimatické situaci. Pro dosažení jasných výsledků buduje E3G spolupráci se subjekty napříč odvětvími. E3G si vybírá ke spolupráci takové subjekty, které mají možnost dosáhnout změny. E3G úzce spolupracuje s podobně smýšlejícími partnery ve vládě, politické a podnikatelské sféře, občanské společnosti, vědě, médiích, nadacích veřejného zájmu i jinde. V roce 2018 se E3G již třetím rokem umístila mezi celosvětově nejvlivnějšími ekologickými think tanky.

Více informací je k dispozici na [www.e3g.org](http://www.e3g.org)

### Copyright

Toto dílo je licencováno pod licencí Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.0. © E3G 2020