

Národní bezpečnost a nezbytnost embarga na dovozy ruského
plynu a ropy jako odpověď na vojenskou agresi Ruska proti
Ukrajíně

Zpráva senátora zpravodaje

27. schůze Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost
dne 14. června 2022

13. funkční období Senátu Parlamentu ČR

Pavel Fischer

Energetická bezpečnost se dostala v důsledku války Ruska proti Ukrajině znovu do popředí vládních agend. Jak se podařilo plnit priority, které si vláda ČR vytkla ve Státní energetické koncepci roku 2015? Jak se dařilo propojit Českou republiku se severojižním koridorem v oblasti plynu? Jak vypadá situace s ropou? A jak s výrobou elektřiny?

Zatímco Státní strategická koncepce České republiky z roku 2015¹ stanovuje jasné cíle ve prospěch zvýšení energetické bezpečnosti, při dnešním čtení vyplývá, že mnoho úkolů zůstalo nesplněných. Zatímco koncepce například jasně stanovuje, že je třeba vybudovat severojižní koridor pro přepravu plynu, tedy včetně napojení na Polsko a na Rakousko, vláda jakoby neměla sílu tuto prioritu prosadit. Ve výsledku se totiž zájem firem začal otáčet ve prospěch vidiny nových kapacit NordStream II, a tomuto obratu úřady víceméně přihlížely.

Četba některých starších článků z Hospodářských novin je dostatečně výmluvným svědectvím o tom, jak velký vliv údajně dostaly v těchto rozhodujících otázkách zájmy soukromého byznysu. A tak ve výsledku to nebyly ani tak zájmy státu a národní bezpečnosti, ale spíše zájmy skupin, o nichž ostatně ve svých výročních zprávách mluví také Bezpečnostní informační služba.

Ve svých výročních zprávách BIS uvádí:

“Důležitým tématem byla nadále energetická bezpečnost. Přetrvávala řada jevů, které negativně ovlivňovaly energeticko-bezpečnostní zájmy státu i v roce 2016. Lze mezi ně řadit aktivní lobbying soukromých subjektů proti klíčovému infrastrukturním projektům popsáným ve strategických dokumentech státu, snahy zasahovat do regulatorních rozhodnutí či selhání

¹ <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/52841/60959/636207/priloha006.pdf>

některých státem ovládaných společností při správě aktiv zásadních pro energetickou bezpečnost ČR.” BIS, Výroční zpráva 2017, str 6²

“V některých odvětvích, zejména v energetice, zdravotnictví nebo telekomunikacích, BIS sledovala intenzivní snahu významných účastníků trhu nelegitimními metodami ovlivnit ve svůj prospěch legislativní proces a personální obsazení či fungování regulatorních orgánů. Typicky nedocházelo v těchto případech k nelegálním aktivitám, avšak použité způsoby prosazování zájmů v mnoha případech flagrantně překračovaly hranice běžného lobbingu. Mezi nejčastěji používané postupy patřilo zkreslování původu podkladů s cílem vytvořit zdání jejich objektivitu, vyvolávání nedůvodných obav z negativních důsledků pro rozhodující osoby nebo snaha promlouvat do personálního obsazení klíčových úřadů.”

BIS Výroční zpráva 2019, str 6³

“Obdobné riziko ovlivňování nezávislého výkonu svěřených pravomocí či podsouvání zdánlivě nezávislých materiálů dlouhodobě existuje také v činnosti regulatorních a dohledových orgánů státu, zejména v oblasti energetiky, telekomunikací či zdravotnictví. Aktivity některých regulovaných subjektů v roce 2020 uvedená rizika potvrzovaly, přičemž docházelo k pokračování obdobných jevů, které byly zaznamenány již v minulosti. Regulované subjekty se pokoušely skrytě podsouvat pozměňovací návrhy v rámci legislativního procesu u některých důležitých právních norem s potenciálně významnými ekonomickými dopady pro český stát. Při tom se snažily zakrýt sebe jako skutečného původce návrhu a vytvořit tak zdání objektivitu.” BIS Výroční zpráva 2020, str 19-20⁴

Ale podobně mluví i tisk. Hospodářské noviny například v článku z 30. 9. 2019 uvádějí v článku s názvem “Babiš odvolal radního energetického úřadu Outratu kvůli plynovodu. Údajně chtěl pomoci Křetínského EPH”. V článku se pak uvádí, že vláda nechala odvolat tři z pěti komisařů ERÚ, protože údajně ve svém úřadu jednali nikoli v zájmu spotřebitelů, ale v zájmu energetických firem.⁵

Je proto otázka, nakolik stát dokáže regulovat soukromé operátory na trhu. V energetice jsme totiž v pasti. A to doslova v ruské pasti, kterou Vladimir Putin trpělivě připravoval, takže i vysoké ceny za energie dnes platíme, abychom mu pomáhali pokrývat válečné náklady. To vše projednáváme v situaci válečného konfliktu Ruska proti Ukrajině, který může trvat ještě dlouho a jehož důsledky na energetickou bezpečnost mohou být zcela mimořádné. Pokud by stát nedokázal ukočírovat rostoucí ceny na trzích s energií, hrozí vážné sociální dopady, energetická chudoba a tvrdá rána pro hospodářství naší republiky, které je založeno na vysokém poměru výroby a energeticky náročných provozů.

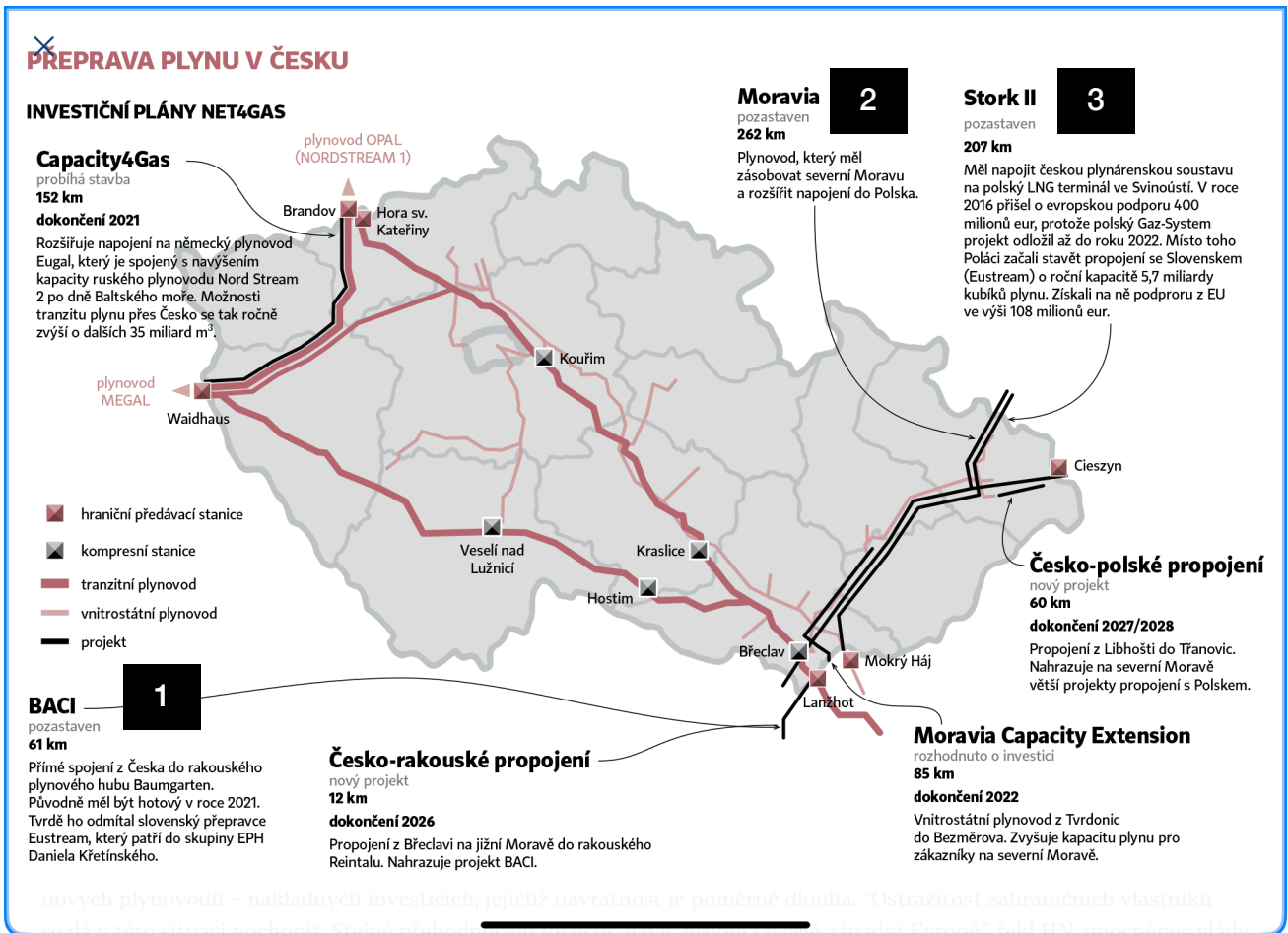
² <https://www.bis.cz/vyrocní-zpravy/vyrocní-zprava-bezpecnostni-informacni-sluzby-za-rok-2017-d85907e6.html>

³ <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocní-zpravy/2019-vz-cz.pdf>

⁴ <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocní-zpravy/2020-vz-cz-2.pdf>

⁵ <https://archiv.hn.cz/c1-66650290-babis-odvolal-radniho-energetickeho-uradu-outratu-kvuli-plynovodu-nejspis-chtel-pomoci-kretinskeho-eph>

V případě úspěšné realizace Státní energetické koncepce by přece muselo platit, že jsme plynovody “postavili”. V našem případě se sloveso “postavili” nahrazuje výrazem projekt “byl pozastaven”. Je to dokonce ve třech případech, u každého připojujeme číslici. A to je z dnešního pohledu špatně. Uvádíme grafiku, kterou zveřejnily Hospodářské noviny:



Při přípravě tohoto podkladu jsme jednali s představiteli MZV, Úřadu vlády, Ministerstva financí a dopisem jsme se obrátili na tři činitele.

1. na premiéra Petra Fialu s následujícími dotazy:

Z veřejně dostupných informací vyplývá, že plynové zásobníky na území ČR, jejichž vlastníkem je firma RWE, mají být na prodej. Mezi účastníky měla být akciová společnost ČEZ vlastněná ze 70 % státem. Jiné zprávy naznačovaly, že by ČEZ neměl o vlastnictví projevit zájem.

Pokud by se stát (prostřednictvím ČEZ) neucházel o vlastnictví plynových zásobníků, byla by to hrubá chyba a strategické selhání. V kontextu bezpečnostní krize má být absolutní prioritou státu dostat kritickou infrastrukturu pod veřejnou kontrolu. V opačném případě by se vláda zbavila možnosti kontrolovat vývoj cen a vystavila by tím domácnosti a podniky monopolu soukromého vlastníka. Současná plynová krize promění Evropu na generace a český stát by neměl rezignovat na svou úlohu.

Jaké další kroky plánuje vláda ČR? Pokud by stát nevlastnil zásobníky, jak by zajistil účinnou kontrolu provozu zásobníků? Jak bude tato kontrola probíhat v podmínkách bez vyhlášení nouzového stavu?

V případě nedostatku plynu stanovuje postup vyhláška o stavu nouze v plynárenství. Stav nouze by vyhlásil provozovatel přepravní soustavy, tedy společnost Net4Gas. Zatímco u dodávek elektřiny má podobnou roli ČEPS a.s., která je vlastněna ze 100 % Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR, v plynárenství mají rozhodovat soukromí akcionáři (vlastníky jsou pojišťovna Allianz a penzijní fond OMERS). Nelze se ubránit otázce, jak by v případě pokračující krize v plynárenství soukromý provozovatel ochránil veřejný zájem, za nějž ručí vláda ČR. V případě sporných dodávek by například provozovatel sítě mohl dát přednost zisku z obchodů se sousední zemí a na potřeby občanů ČR by nemusel brát zřetel.

Jaké právní analýzy má vláda k dispozici z hlediska současného rámce pro regulaci stavu nouze v plynárenství? Připravuje případně vláda změny legislativy tak, aby o regulaci v plynárenství nerozhodovali ve výsledku akcionáři, kteří mohou mít na prvním místě zisk, ale vláda, která nese přímou odpovědnost za bezpečnost?

Záměr získat podíl na terminálech LNG v sousedních zemích se jako strategický cíl dostal do programového prohlášení vlády ČR v lednu 2022. Geopoliticky vzato šlo o velmi prozíravé rozhodnutí. Poté, co Rusko rozpoutalo rozsáhlou agresi proti Ukrajině a ohrozilo bezpečnost Evropy, se ukázalo, o jak důležité téma jde. Při Vašem jednání s kancléřem v květnu tohoto roku o možnosti využívat terminály LNG se ukázalo, že ČR může posílit energetickou bezpečnost naší země právě ve spolupráci s Německem.

Jak se vládě ČR podařilo postoupit a prosadit účast na projektech terminálů LNG v sousedních zemích, především v Německu?

U dodávek ropy se jako nejvhodnější cesta k vyvážení ze závislosti na Rusku jeví využití ropovodu TAL, který je možné z kapacity přibližně 38 milionů tun ročně navýšit o 2,5 milionu tuny. O navýšení jednala vláda ČR s vládou Německa. Nezbytné další navýšení však předpokládá, že bude ČR investovat do instalace čerpadel.

Jak daleko jsou jednání o této investici? Učinila již vláda potřebná rozhodnutí?

2. na ministra průmyslu a obchodu s následujícími dotazy:

Podle veřejných zpráv se v rámci EU zvyšuje úsilí o plynovou unii, tedy platformu, která by umožnila provádět společné nákupy plynu. Takový přístup by s ohledem na význam celého trhu EU mohl zvýšit vyjednávací sílu ČR. Jak daleko jsou tyto iniciativy? V jakém smyslu se objeví v rámci českého předsednictví v Radě EU? Co bude nejdůležitější nyní prosadit? A jak v tom může pomoci parlament?

Ceny za energie letí vzhůru a nesnesitelně zatěžují občany ČR. Razantní zvýšení se již projevilo u záloh, které dodavatelé nově stanovili pro zákazníky. Jde o jednostranný krok, přičemž se nemůžeme ubránit otázkám po případném zneužití monopolního postavení. V takovém případě by se mohlo jednat o zneužití situace, v níž občanům neúměrně rostou životní náklady, zatímco privátním operátorům se ve složitém období zlepšil cash flow a za příslušné období mohou přebytečné prostředky dokonce ještě výhodně využít, aby neležely ladem. V souladu se zákonem o cenách (zákon č. 526/1990 Sb.) lze nejen provádět kontroly, ale v odůvodněných případech mohou správní úřady přistoupit k regulaci cen.

Jak strmě stoupající zálohy a celkový vývoj hodnotí Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR? Jaká opatření připravuje Váš úřad, aby se zabránilo neopodstatněnému růstu záloh na dodávky plynu, ropy a elektřiny? Jaké poučení si odneslo ministerstvo z roku 2021, kdy na trhu krachovali dodavatelé energií a situaci Energetický regulační úřad dostatečně nepředvídal?

3. na ředitele ERÚ s následujícími dotazy:

Na podzim roku 2021 krachovaly soukromé společnosti, které spotřebitelům dodávaly plyn za výhodné ceny. Zprávy o příčinách prvních krachů jako Bohemia Energy (900 tisíc odběrných míst) dokonce naznačovaly, že firmy nevedly podnikání odpovědně a zneužily konjunktury ke snadnému zisku. Kritické hlasy se objevily na nedostatečnou kontrolní činnost Energetického regulačního úřadu, který má podporovat zdravou hospodářskou soutěž v energetice a jehož Rady jste předsedou. Některé hlasy dokonce mluvily o selhání Vaší instituce.

Jaké hodnocení tohoto krizového období si udělal Váš úřad? Jaká doporučení máte pro budoucí činnost? Krachy množství plynárenských firem, o jejichž nedobré kondici jste veřejnost dostatečně neinformovali, se musely projevit na doporučení ke změnám kontrolní činnosti Vašeho úřadu. Jak konkrétně? Měnili jste metodiku? Zpřísnili kritéria? Jaká zjištění jste získali a jaké případně doporučení máte do budoucna, a to nejen pro činnost Vašeho úřadu, ale i dalších orgánů státní správy?

Ceny za energie letí vzhůru a nesnesitelně zatěžují občany ČR. Razantní zvýšení se již projevilo u záloh za teplo, plyn a elektřinu, které dodavatelé nově stanovili pro zákazníky. Jde o jednostranný krok, přičemž se nemůžeme ubránit otázkám po případném zneužití monopolního postavení. V takovém případě by se mohlo jednat o zneužití situace, v níž občanům neúměrně rostou i další životní náklady, zatímco privátním operátorům se ve složitém období zlepšil cash flow a mohou přebytečné prostředky dokonce ještě výhodně využít, aby neležely ladem. V souladu se zákonem o cenách (zákon č. 526/1990 Sb.) lze nejen provádět kontroly, ale v odůvodněných případech mohou správní úřady přistoupit k regulaci cen.

Jak tyto strmě stoupající zálohy a celkový vývoj hodnotí ERÚ? Jaká opatření připravuje Váš úřad, aby zabránil neopodstatněnému růstu záloh na platby za dodávky tepla, plynu a elektřiny?

Jejich odpovědi zašleme v příloze.

Co říci závěrem?

Energetika je mimořádně citlivý sektor národního hospodářství. Kdo kontroluje energetiku, má v ruce suverenitu země. Státní moc rozhoduje často v rámci jednotlivých rezortů, a tak se teprve v okamžiku významných rozhodnutí ukazuje, jak nevykonná může být státní správa, jak nedůsledně jsou plněny strategické cíle, které si stát vytkl (například ve Státní energetické koncepci), nebo jak složité je prosadit zájmy státu při jednání v rámci společností jako a.s. ČEZ, kde je stát majoritním akcionářem. Nejbližší valná hromada ČEZ se koná koncem června 2022. Neměl by parlament v rámci kontroly vlády vést rozpravu o tom, že je na čase informovat akcionáře a.s.ČEZ o tom, jaké jsou nové strategické úkoly pro celý energetický sektor?

Vše dostává velmi dramatický význam v situaci, kdy Rusko začalo využívat dodávek energetických surovin jako zbraně pro vytváření tlaku na svobodné státy EU. Ruská agrese proti Ukrajině výrazně zhoršila bezpečnostní prostředí celé Evropy. Čím dříve se podaří vládě ČR zbavit závislosti na dodávkách ruského plynu a ruské ropy, tím lépe.

Toto téma nelze vyřídit na jedné schůzi výboru: spíše bychom měli vládu vést k tomu, aby nás informovala o dalších krocích. I proto žádáme vládu o poskytnutí informací do 15. září 2022, otázku energetické bezpečnosti zařadíme na pořad jednání senátu opět v září nebo v říjnu.

V příloze zasíláme teze pro usnesení.

Pavel Fischer
13. června 2022

Příloha:

Návrh tezí usnesení pro Senát Parlamentu ČR

k národní bezpečnosti a nezbytnosti zavést embargo na dovozy ruského plynu a ropy jako odpověď na vojenskou agresi Ruska proti Ukrajině

Senát

připomíná, že

ruská agrese proti Ukrajině je nepřijatelným porušením Charty OSN a představuje tektonický zlom v dějinách Evropy,

Rusko dlouhodobě cílevědomě navyšovalo závislost Evropy na dovozech plynu a ropy, manipulovalo s cenami na trzích a získalo ve státech EU dokonce kontrolu nad zásobníky na plyn, aby vytvořilo soustředěný tlak na růst cen

závislost na dovozech ruského plynu a ropy vystavuje ČR a státy Evropy i v průběhu vojenské operace do mimořádně zranitelného postavení

Evropská rada ve své deklaraci z Versailles prohlásila dne 10. března 2022, že se státy EU shodly na tom ukončit závislost na dovozech ruského plynu, ropy a uhlí, a to co nejdříve

energetická bezpečnost je věcí národní bezpečnosti a stala se zásadní podmínkou suverenity pro občany ČR

růst cen na trzích vystavuje spotřebitele v ČR neúnosnému tlaku na růst životních nákladů a nastoluje naléhavost řešení energetické chudoby

se znepokojením bere na vědomí že

Státní energetická koncepce ČR v roce 2015 sice předpokládala posílení severojižního plynového propojení, přičemž ani propojení s Polskem, ani Rakouskem nebylo dokončeno, a to údajně z důvodů hospodářské nevýhodnosti

energetickou bezpečnost republiky v minulých letech oslaboval také aktivní lobbying soukromých subjektů proti klíčovým infrastrukturním projektům nebo snahy zasahovat do regulatorních rozhodnutí či selhání některých státem ovládaných společností při správě aktiv zásadních pro energetickou bezpečnost ČR, jak se uvádí ve výročních zprávách BIS za roky 2017, 2019 nebo 2020

že platbami za dovozy ropy, plynu a uhlí poskytujeme Rusku významné finanční prostředky pro vedení vojenské agrese proti Ukrajině

hospodářská nevýhodnost pro soukromé operátory nesmí být důvodem k tomu opustit priority, které stát schválil jako klíčové ve prospěch zajištění energetické bezpečnosti

přítom nezbytné projekty pro rozvoj a posílení kritické infrastruktury brzdí složitá legislativa

konstatuje, že

vše zatím nasvědčuje tomu, že mezi Ruskem a Ukrajinou půjde o dlouhodobý konflikt, který bude mít přímé dopady na státy EU, přičemž Rusko bude i nadále zneužívat dodávek energií jako zbraně pro útok na obyvatele států EU

bude třeba upravit legislativu, která v ČR vznikala pro období mírové kooperace a neposkytuje státu potřebnou autoritu vykonávat dostatečnou kontrolu nad strategickým odvětvím energetiky pro případ vleklé krize

vyzývá vládu ČR, aby

prosadila bez prodlevy nezbytnou diverzifikaci tras a dokončila severojižní napojení na Rakousko a Polsko v oblasti plynu

zabezpečila trvalou kontrolu státu nad naplněností plynových zásobníků

v jediných rafinériích na území republiky, v níž by monopolní operátor PKN Orlen z Polska působící v rámci Orlen Unipetrol v Kralupech nad Vltavou a v Litvínově mohl rozhodovat bez koordinace s českým státem, prosadila nezpochybnitelnou autoritu státu z hlediska energetické bezpečnosti České republiky, a to včetně mechanismu pro nouzové vyjednávání s vládou Polska pro případ potřeby

na valné hromadě a.s. ČEZ, která je svolána na 28. června 2022, informovala akcionáře o dopadech, které bude mít ruská vojenská agrese proti Ukrajině na energetickou bezpečnost České republiky a na strategické směřování celého sektoru energetiky i na sociální situaci v zemi

zpracovala výhled nezbytných kroků v oblasti energetické bezpečnosti, a to včetně legislativních opatření, a předložila je senátu parlamentu ČR do 15. září 2022

nadále prosazovala v rámci EU společný postup včetně společného nákupu plynu

Oceňuje vládu ČR, že

zřídila státní hmotnou rezervu plynu, aukce na stlačení plynu do zásobníků pořádané na základě krizového opatření ministra průmyslu a obchodu, a předložila novelu energetického zákona s principem „use it or lose it“, což má pozitivní dopady na naplněnost zásobníků plynu v ČR

usiluje získat podíl na některém z evropských terminálů LNG na severu Německa, Polska nebo v Nizozemí

rozhodla připravit navýšení kapacit ropovodu v projektu TAL+ z 38 mil. tun/rok až na 48 mil. tun/rok

podporuje v rámci EU co nejrychlejší zavedení embarga na dovozy plynu a ropy z Ruska, jakkoli vyjednala výjimku pro ČR