

Aktualizácia ex ante hodnotenia OP KŽP

Zhrnutie

Ciele a zdôvodnenie štúdie

Hlavným cieľom tejto štúdie je poskytnúť analýzu a usmernenie riadiacemu orgánu (RO), t. j. Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky (MŽP SR) **na účely posúdenia existencie trhových medzier a suboptimálnych investičných situácií pri financovaní aktivít zameraných na znižovanie znečisťovania ovzdušia a zlepšenie jeho kvality v Slovenskej republike**, s ohľadom na potenciálnu implementáciu a využitie finančných nástrojov, ako sú špecifikované v investičných prioritách pre Programové obdobie 2014 - 2020 a opísané v súvisiacom Operačnom programe Kvalita životného prostredia (OP KŽP) v špecifickom ciele 1.4.1 „Zníženie znečisťovania ovzdušia a zlepšenie jeho kvality.“

Táto štúdia sa zameriava výlučne na nasledujúce typy investícií definované v špecifickom ciele 1.4.1:

- A. Technologické a technické opatrenia na redukcii emisií znečisťujúcich látok do ovzdušia realizované na zdrojoch znečisťovania ovzdušia, najmä za účelom plnenia požiadaviek smernice o národných emisných stropoch pre určité látky znečisťujúce ovzdušie a/alebo smernice o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe, najmä:
- inštalovanie a modernizácia technológií na znižovanie emisií znečisťujúcich látok zo stacionárnych zdrojov znečisťovania ovzdušia, najmä odľučovacích zariadení a iných koncových technológií (napr. tkanivové filtre, elektrostatické odľučovače a pod.),
 - opatrenia týkajúce sa zmien technologických postupov za účelom zníženia emisií znečisťujúcich látok do ovzdušia,
 - projekty náhrady zastaraných spaľovacích zariadení vo verejných budovách nízkoemisnými a energeticky účinnejšími spaľovacími zariadeniami vrátane modernizácie vykurovacích systémov, ktoré zahŕňajú zmenu palivovej základne na nízkoemisné palivo s výnimkou biomasy a iných obnoviteľných zdrojov energie . Podporené budú len projekty náhrady spaľovacích zariadení ako zdrojov znečisťovania ovzdušia, a to v takých prípadoch, kedy nie je z hľadiska energetickej efektívnosti relevantné realizovať aj iné opatrenia na zvyšovanie energetickej efektívnosti budov. 69 Projekty zmeny palivovej základne prostredníctvom prechodu z uhlia na zemný plyn budú oprávnené na podporu výlučne v oblastiach vyžadujúcich osobitnú ochranu ovzdušia.

Trhové prostredie

V Slovenskej republike je **právna ochrana ovzdušia upravená v Ústave Slovenskej republiky a v zákone č. 293/2017, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 137/2010 Z. z. o ochrane ovzdušia**, ktorými sa každému občanovi zaručuje právo na dobrú kvalitu ovzdušia, ale zároveň sa ukladajú povinnosti predchádzať a minimalizovať znečisťovanie ovzdušia. Ďalšie dôležité právne dokumenty týkajúce sa kvality ovzdušia sú:

- zákon č. 293/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 137/2010 Z. z. o ochrane ovzdušia,

- vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 244/2016 Z. z. o kvalite ovzdušia,
- vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 314/2010 Z. z., ktorou sa ustanovuje obsah programu znižovania emisií zo stacionárnych zdrojov znečisťovania ovzdušia a obsah údajov a spôsob informovania verejnosti,
- vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 411/2012 Z. z., o monitorovaní emisií zo stacionárnych zdrojov znečisťovania ovzdušia a kvality ovzdušia v ich okolí v znení vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 316/2017 Z. z.
- zákon č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení zákona č. 161/2001 Z. z., zákona č. 553/2004 Z. z., zákona č. 571/2005 Z. z., zákona č. 203/2007 Z. z., zákona č. 529/2007 Z. z., zákona č. 515/2008 Z. z., zákona č. 286/2009 Z. z. a zákona č. 409/2014 Z. z.

Okrem toho sa na Slovensku **prvky ochrany ovzdušia nachádzajú aj v iných právnych predpisoch v oblasti ochrany životného prostredia, ktoré upravujú širší rozsah pôsobnosti.**

Popri legislatívnom rámci, Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky a iné verejné orgány s pôsobnosťou v oblasti životného prostredia prijali **viaceré stratégie a programy zamerané na zlepšenie kvality ovzdušia v Slovenskej republike.**

Vo februári 2013 bola prijatá **Stratégia pre redukciu častíc PM₁₀** v spolupráci s ostatnými príslušnými odborními Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, predsedu vlády, ako aj odbornej a laickej verejnosti. **Odbory starostlivosti o životné prostredie na okresných úradoch sú tiež povinné vypracovať programy a integrované programy na zlepšenie kvality ovzdušia,** v ktorých sa určia opatrenia na zlepšenie riadenia kvality ovzdušia za účelom dosiahnutia dobrej kvality ovzdušia v danom čase.

V rámci **Operačného programu Životné prostredie 2007 – 2013** riadeného Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky bolo prevedených viac ako 200 miliónov eur na opatrenia realizované v rámci prioritnej osi 3: Ochrana ovzdušia a minimalizácia nepriaznivých vplyvov zmeny klímy (približne 9,9% celkových finančných prostriedkov). Intervencie do ochrany ovzdušia prispeli k zníženiu emisií znečisťujúcich látok do ovzdušia a tým zároveň k zlepšeniu kvality ovzdušia. Tento príspevok bol dosiahnutý vďaka podpore 103 projektov, z ktorých 33 projektov bolo zameraných na podporu využívania obnoviteľných zdrojov energie. Príspevkom k ochrane ovzdušia, ale aj k skvalitneniu úrovne verejnej hromadnej dopravy bola podpora 6 projektov ekologizácie verejnej dopravy, čím sa umožnilo nahradiť zastarané dieselové autobusy 106 novými, nízkoemisnými dopravnými prostriedkami. Významným prínosom k ochrane ovzdušia, ale aj k zlepšovaniu infraštruktúry verejných budov predstavovala realizácia projektov náhrady zastaraných vykurovacích systémov vo verejných budovách (školách, nemocniciach a pod.). Podporené projekty v neposlednom rade prispeli k skvalitneniu úrovne monitorovania ovzdušia a ich realizáciou bolo zmodernizovaných 27 monitorovacích staníc Národnej monitorovacej siete kvality ovzdušia. Jedným z hlavných problémov implementácie v oblasti ochrany ovzdušia bolo **široké zameranie podporovaných aktivít a značná nevyváženosť z hľadiska miery ich príspevku k stanoveným hodnotám merateľných ukazovateľov OP ŽP 2007 - 2013,** čo viedlo k problematickej kvantifikovateľnosti dosiahnutých výsledkov. **V rámci OP ŽP 2007 - 2013, neboli implementované žiadne finančné nástroje.**

Enviromentálny fond, ktorý bol zriadený v roku 2005 vyberá poplatky od veľkých a stredných zdrojov znečisťovania a **poskytuje žiadateľom finančné prostriedky vo forme dotácií alebo úverov** na podporu projektov v rámci činností zameraných na dosiahnutie národných cieľov environmentálnej politiky na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni.

Súčasné investičné priority

Investičná stratégia Operačného programu Kvalita životného prostredia na obdobie 2014 - 2020 smeruje k podpore udržateľného rastu, t. j. zabezpečeniu environmentálnej udržateľnosti hospodárskeho rozvoja a „zeleného“ ekonomického rastu, vyznačujúceho sa kvalitnou environmentálnou infraštruktúrou odolnou voči zmene klímy a umožňujúceho zachovanie vyhovujúceho stavu jednotlivých zložiek ŽP aj pre budúce generácie. Celková alokácia OP KŽP za zdroje EÚ predstavuje 3 137 900 110 EUR, z čoho 29,92% bolo alokovaných na tematický cieľ 4 *Energeticky efektívne nízkouhlíkové hospodárstvo vo všetkých sektoroch*, 21,67% na tematický cieľ 5 *Podpora prispôsobovania sa zmene klímy, predchádzanie a riadenie rizika* a 5,64% na tematický cieľ 6 *Zachovanie a ochrana životného prostredia a podpora efektívneho využívania zdrojov*. Približne 7% z celkovej alokácie prostriedkov EÚ v rámci OP KŽP je **určených pre špecifický cieľ 1.4.1 Zníženie znečisťovania ovzdušia a zlepšenie jeho kvality**. V súlade s OP Kvalita životného prostredia na obdobie 2014 - 2020 **je možné použiť finančné nástroje v rámci investičných priorít špecifikovaných prioritnými osami**.

Dňa 26. januára 2018 SZRB Asset Management, a. s. (SZRB AM) začal verejné obstarávanie na výber finančných sprostredkovateľov pre prvé dva finančné nástroje (jeden v oblasti manažmentu odpadov - špecifický cieľ 1.1.1 a jeden v oblasti obnoviteľných zdrojov energie - špecifický cieľ 4.1.1).

Špecifický cieľ 1.4.1 OP KŽP podporuje implementáciu **opatrení zameraných na zníženie množstva emisií znečisťujúcich látok do ovzdušia a zvýšenie jeho kvality**, v zmysle požiadaviek legislatívy EÚ, ako aj legislatívnych a strategických dokumentov SR. Hlavným cieľom podpory bude realizácia opatrení zameraných na zníženie množstva emisií znečisťujúcich látok do ovzdušia a zvýšenie jeho kvality, v zmysle požiadaviek legislatívy EÚ, ako aj legislatívnych a strategických dokumentov SR. Aktivity budú zamerané nielen na zníženie koncentrácie tuhých častíc PM, ktoré predstavujú najvýznamnejší problém kvality ovzdušia v SR, ale aj na znižovanie emisií ďalších znečisťujúcich látok do ovzdušia, a to prostredníctvom investičných opatrení priamo na zdrojoch znečisťovania ovzdušia. **V prípade projektov realizovaných prevádzkovateľmi stacionárnych zdrojov znečisťovania ovzdušia, na ktoré sa vzťahujú požiadavky v zmysle platnej legislatívy budú podporované opatrenia realizované nad rámec týchto požiadaviek** (nad rámec limitov, kde došlo k prvému dosiahnutiu BAT), ktoré môžu výrazne prispieť nielen k zníženiu celkového objemu emisií znečisťujúcich látok do ovzdušia, ale tiež k zlepšeniu kvality ovzdušia v danom regióne. V tejto súvislosti je umožnená podpora všetkých veľkostných kategórií podnikov.

Analýza ponuky

Financovanie projektov kvality ovzdušia je pomerne obmedzené a nerovnomerne rozdelené medzi prioritami SR a EÚ. Verejné prostriedky sú dostupné z Environmentálneho fondu - samostatnej právnickej osoby pod správou Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, avšak od fondu sa nepodarilo získať žiadne informácie ohľadom rozpočtu na rok 2018 a nasledujúce roky, ani tieto informácie neboli verejne dostupné.

Na základe komunikácie s **vybranými komerčnými bankami** sa zdôraznilo, že niektoré z nich (Slovenská sporiteľňa SLSP, OTP banka, UniCredit Bank, VÚB BANKA) **sa zapojili do implementácie programu SlovSEFF zameraného na projekty energetickej efektívnosti**. Žiadna z oslovených bank však v rozhovore neuviedla, že aj financuje projekty na zlepšenie kvality ovzdušia v rozsahu uvedenom v špecifickom celi 1.4.1. Okrem toho niektoré z oslovených bánk potvrdili, že osobitný finančný nástroj zameraný na opatrenia, v súvislosti s ktorými nie je výraznejší dopyt po dlhom dlhovom financovaní vôbec nepovažujú za potrebný.

Medzinárodné finančné inštitúcie (MFI) sú oveľa aktívnejšie v oblasti verejných investícií prostredníctvom rôznych špecializovaných nástrojov, výrazne však uprednostňujú projekty energetickej efektívnosti, takmer až na úkor vylúčenia ostatných priorít. Najmä SFRB a EBRD intenzívne investujú do energetickej efektívnosti v súkromnom aj vo verejnom sektore. Financovanie projektov kvality ovzdušia v rozsahu uvedenom v špecifickom celi 1.4.1. je na Slovensku pomerne obmedzené a založené na financovaní z verejných fondov (Environmentálny fond) a fondov EÚ.

V súčasnosti je celková alokácia EÚ pre vybrané projekty v rámci výziev uverejnených v rámci špecifického cieľa 1.4.1 vo výške 105,4 mil. EUR.

Pri zohľadnení celkovej alokácie pre špecifický cieľ 1.4.1 na úrovni 209,6 mil. EUR sú celkové zostávajúce prostriedky z fondov EÚ vypočítané **na úrovni 100,2 mil. EUR**.

Analýza dopytu

Analýza dopytu sa uskutočnila na základe komunikácie s potenciálnymi Príjemcami špecifického cieľa a vychádzalo sa pri nej z predpokladu, že projekt potenciálnych Príjemcov nebude vybraný v rámci výzvy č. 7 a č. 14. Bohužiaľ, napokon vyplnili dotazník iba dvaja potenciálni Príjemcovia, **väčšina Príjemcov však vyslovila veľký záujem zapojiť sa v budúcnosti do výziev na poskytnutie dotácií** v rámci špecifického cieľa 1.4.1. Z tohto dôvodu bol dopyt vypočítaný na základe prijatých žiadostí (schválených a zamietnutých) pre príspevky v roku 2015 a 2016. Dopyt v najbližších troch rokoch (2018-2020) sa odhaduje vo výške **57,6 mil. EUR**, avšak iba vo forme nenávratnej dotácie.

Projekty zamerané na zníženie znečistenia ovzdušia negenerujú dodatočné príjmy alebo také úspory energie, ktoré by mohli generovať voľné peňažné toky (voľný cashflow) na splácanie finančného nástroja. Vzhľadom k tomu, že opatrenia, na ktoré sa vzťahuje špecifický cieľ 1.4.1 OP KŽP idú nad rámec legislatívnych požiadaviek kladených na prevádzkovateľov stacionárnych zdrojov znečistenia ovzdušia, je motivácia realizovať takéto investície nízka. Zo spätnej väzby získanej z trhu počas tejto štúdie vo všeobecnosti vyplýva, že títo prevádzkovatelia skôr uprednostňujú iné druhy investícií, ktoré potrebujú na rozvoj svojich aktivít a zosúladenie sa s právnymi obmedzeniami, než aby realizovali takéto špecifické opatrenia na dobrovoľnom základe. Podľa prieskumu sa zdá, že prevádzkovatelia by aj súhlasili s realizáciou takýchto investícií, pokiaľ by získali dotácie na ich financovanie.

Trhové medzery a suboptimálna investičná situácia

Respondenti spomedzi potenciálnych príjemcov (prevádzkovateľov zdrojov znečistenia ovzdušia) uviedli, že v minulosti sa spoliehali na financovanie z EÚ a počítajú s ním aj v súčasnom

programovom období. Väčšina z opýtaných príjemcov vyjadrila potenciálny záujem **podat' žiadosť o finančné prostriedky EÚ vo forme príspevkov**, avšak nekvantifikovali svoje potreby z hľadiska hodnoty investícií.

Prevádzkovatelia zdrojov znečisťovania ovzdušia boli predovšetkým v týchto odvetviach: výroba tepla/elektriny, odpadové hospodárstvo, výroba ocele, výroba tepla atď. Väčšina projektov v oblasti kvality ovzdušia, ktoré boli schválené a realizované sa zameriavala na inštalovanie alebo modernizáciu technológií na zníženie emisií zo stacionárnych zdrojov znečisťovania ovzdušia a súvisiace technológie boli/sú získané z nenávratného príspevku.

So zohľadnením obmedzení uvedených v tejto štúdii v časti venovanej analýze dopytu sa neidentifikovala žiadna medzera na trhu, ktorú by bolo možné primerane pokryť finančným nástrojom. V dôsledku toho táto štúdia neidentifikovala existenciu potrieb, ktoré by odôvodňovali potenciálne vytvorenie nového finančného nástroja pre špecifický cieľ 1.4.1 *Zníženie znečisťovania ovzdušia a zlepšenie jeho kvality* v rámci Operačného programu Kvalita životného prostredia.

Záver a odporúčania

V súvislosti so znečistením ovzdušia a zlepšením jeho kvality v Slovenskej republike bolo vypracovaných viacero predpisov, ktoré stanovujú normy ochrany ovzdušia a príslušné štátne a miestne inštitúcie sú zodpovedné za monitorovanie stavu zlepšenia kvality ovzdušia. Na Slovensku sú dominantným zdrojom látok znečisťujúcich ovzdušie nasledujúce priemyselné odvetvia: výroba energie, výroba kovov a kovových výrobkov, výroba potravín a nápojov, výroba chemických látok, syntetických vlákien, strojov, dopravných prostriedkov, textilu, elektrických a optických zariadení, gumárenských produktov a iné. Hoci sa spíňa väčšina noriem kvality okolitého ovzdušia, koncentrácia častíc PM a koncentrácia prízemného ozónu často prekračuje, limitné hodnoty v Slovenskej republike, preto sú potrebné investície zamerané na zlepšenie kvality ovzdušia. V minulých rokoch došlo k určitej nečinnosti pri vykonávaní opatrení na zlepšenie kvality okolitého ovzdušia.

Ex-ante hodnotenie pre finančné nástroje dospelo k záveru, že implementáciu opatrení na zlepšenie kvality ovzdušia definovaných v osobitnom ciele 1.4.1 v rámci OP KŽP by nebolo vhodné podporiť finančným nástrojom.

Hlavné dôvody sú nasledujúce:

- Trh, na ktorom sa majú investičné projekty realizovať je v celom sektore nedostatočne vyspelý, keďže opatrenia na zlepšenie kvality okolitého ovzdušia **nad rámec požadovaných štandardov** sú stále sporadické a považujú sa za pilotné / demonštračné.
- Druhy projektov, ktoré sa môžu v oblasti ochrany ovzdušia financovať nie sú typickými projektmi, ktoré generujú príjmy, čím sa zužuje okruh konečných príjemcov.
- Nedostatok skúseností s externým / subvencovaným financovaním v tomto sektore v minulosti a nízke postavenie problematiky kvality okolitého ovzdušia v hierarchii odvetvia životného prostredia má za následok nedostatočné povedomie, znalosti a ochotu investovať v tomto sektore medzi finančnými sprostredkovateľmi.

Z tohto dôvodu sú príspevky vhodnejšou možnosťou v porovnaní s finančnými nástrojmi.

Okrem toho, špecifický cieľ 1.4.1, typ aktivít: A (*Technologické a technické opatrenia na redukcii emisií znečisťujúcich látok do ovzdušia realizované na zdrojoch znečisťovania ovzdušia, najmä za účelom plnenia požiadaviek smernice o národných emisných stropoch a/alebo smernice o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe*) **zaviedol v súvislosti s realizáciou opatrení na dosiahnutie lepšej ochrany ovzdušia špecifický princíp, a to zníženie emisií znečisťujúcich látok do ovzdušia nad rámec platných noriem Spoločenstva alebo prísnejších požiadaviek podľa nových predpisov EÚ.**

Vzhľadom na to, že je potrebné dodržať kritérium dosiahnutia prísnejších emisných noriem ako požaduje EÚ, vnútroštátne právne predpisy a tiež správne rozhodnutia (napr. Integrované povolenie IPPC), neexistuje žiaden stimul pre implementáciu opatrení na zlepšenie kvality ovzdušia nad požadované limity.

V tejto ex-ante analýze finančných nástrojov sa skúma sektor kvality ovzdušia a hlavné otázky sú zhrnuté nižšie:

- Programy na zníženie množstva látok znečisťujúcich ovzdušie zahŕňajú komplexné opatrenia, ktoré nemôže realizovať len súkromný sektor, a vyžadujú širšie partnerstvo s ďalšími stranami (napríklad samosprávami).
- Znečistenie ovzdušia je spôsobené rôznymi zdrojmi a odvetvie priemyslu nie je jediným zdrojom znečisťujúcich látok v ovzduší.
- Trh je nedostatočne vyspelý v dôsledku nízkeho povedomia o kvalite ovzdušia ako oblasti, ktorá si vyžaduje investície.
- Súkromný sektor má záujem maximalizovať svoje zisky a znižovať náklady, a preto nie je veľmi ochotný investovať do aktivít, ktoré negenerujú priamy zisk.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti a s cieľom zabezpečiť optimálne využitie verejných prostriedkov sa odporúča vytvoriť povedomie a "kultúru" ochrany kvality ovzdušia v rámci programového obdobia 2014 – 2020.