



NÁRODNÍ KONVENT

Reforma systému obchodování s emisními povolenkami EU ETS

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuze kulatého stolu
Národního konventu o EU konaného dne 9.4.2021

Doporučení vypracovala Kateřina Davidová



Úvod do problematiky

V červnu letošního roku má Evropská komise představit očekávaný balíček změn v klimatické a energetické legislativě, tzv. Fit for 55, který má pomoci Evropské unii implementovat nově navýšený cíl snížit emise skleníkových plynů o minimálně 55 % do roku 2030 (v porovnání s rokem 1990). Reforma systému obchodování s povolenkami Emissions Trading System (EU ETS), která bude předložena a následně diskutována v rámci tohoto balíčku, bude hrát při naplňování společného evropského klimatického cíle klíčovou roli. S rostoucí cenou povolenky lze očekávat, že se dopad EU ETS na ekonomická a ekologická rozhodnutí států a firem bude nadále zvyšovat. Je proto zásadní, jak tento systém bude na příští léta nastaven.

Systém EU ETS je jedním z nejvýznamnějších nástrojů evropské klimatické politiky. Emise zahrnuté pod systémem ETS (tedy emise z energetiky, průmyslu a vnitroeuropejské letecké dopravy) doposud klesaly rychleji než ty, které v něm zahrnuté nejsou (tedy např. emise z dopravy, budov, zemědělství, či odpadů). Mezi lety 2012 a 2019 klesly emise v EU ETS o 14 %. Toto snížení je téměř výhradně zásluhou transformace evropské energetiky. Zatímco emise z energetického sektoru klesly ve sledovaném časovém období o 28 %, emise z průmyslu po celou dobu stagnovaly a klesly pouze o 2 %, a emise z letecké dopravy v rámci EU dokonce za sledované období stouply o 4 %. Pandemie koronaviru měla na tuto odvětví silný dopad a v roce 2020 podle nejnovějších dat Evropské komise klesly emise v EU ETS o 14 % oproti předchozímu roku. To mělo za následek přebytek emisních povolenek v systému, avšak neodrazilo se to na ceně, která v průběhu roku 2020 překonala do té doby rekordní hranici 30 EUR/tunu CO₂.

Chystané reformy mají pomoci sladit systém EU ETS s navýšeným klimatickým cílem pro rok 2030. Uvažuje se např. o zvýšení lineárního redukčního faktoru ze současných 2,2 % tak, aby každoročně ubývalo více povolenek v systému. Dále se uvažuje o úpravě pravidel pro rezervu tržní stability, např. snížením hranice množství povolenek v oběhu pro aktivování rezervy či zvýšením procenta povolenek, které se v této situaci do rezervy ukládají. Na stole je také možnost rozšíření systému o sektory silniční dopravy a budov nebo mezinárodní námořní a letecké dopravy. Nově se očekává také návrh na zavedení mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM) a upravení pravidel pro využívání výnosů z povolenek.

Rámeček kulatého stolu

Národní konvent o EU, který se konal v pátek 9. dubna 2021, se zabýval otázkami spojenými s nadcházející reformou systému obchodování s emisními povolenkami EU ETS, možnými změnami v nastavení systémových parametrů a důsledky těchto změn pro českou ekonomiku. Jednání organizoval Úřad vlády ve spolupráci s Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM. Debaty se zúčastnilo více než sto zástupců státní správy, Parlamentu ČR, evropských institucí, soukromého a neziskového sektoru a oborových svazů.

Diskuze se soustředila na tři základní otázky:

1. Jaká by měla být pozice ČR k návrhu rozšířit EU ETS o emise ze silniční dopravy, budov, letecké a lodní dopravy?

Jedním z návrhů na změnu v EU ETS je zahrnutí také emisí ze silniční dopravy a budov, stejně tak jako mezinárodní letecké a lodní dopravy do toho to systému.

Emise by se pak snižovaly v závislosti na aktuální ceně povolenky, nikoliv např. v návaznosti na politická rozhodnutí vlády. Jaké by z toho plynuly dopady, výhody a nevýhody pro ČR? Měla by tento návrh podpořit či nikoliv?

2. Jaké důsledky bude mít růst ceny povolenky pro českou ekonomiku a průmysl?

V návaznosti na navýšení cíle pro rok 2030 se očekává zvyšování ceny povolenky. Vzhledem k vysoké emisní náročnosti české ekonomiky tak bude nárůst ceny citelný pro mnoho průmyslových podniků. Jaké lze očekávat dopady na český průmysl? Jak by se k tomuto očekávanému vývoji měla ČR postavit? Je ČR na zvyšování ceny povolenky připravena?

3. Jaké důsledky by mělo zavedení uhlíkového cla pro českou ekonomiku?

Očekává se, že Evropská komise představí návrh na zavedení mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (Carbon Border Adjustment Mechanism). Tento nástroj má jednak zabránit přesunu emisně náročných odvětví mimo Evropskou unii a zároveň pomoci zachovat konkurenceschopnost evropských firem v emisně náročných sektorech. Jaké jsou možnosti tohoto mechanismu? Jaké důsledky by měl pro českou ekonomiku? Jak by se k němu měla ČR postavit?

Podkladem pro diskusi v rámci kulatého stolu byl materiál zabývající se výše zmíněnými otázkami souvisejícími s reformou systému EU ETS vypracovaný Kateřinou Davidovou z Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM a tři diskuzní stanoviska. Diskuzní stanoviska vypracovali a na kulatém stole představili Pavel Zámyslický za Ministerstvo životního prostředí, Jan Harnych za Svaz průmyslu a dopravy ČR a Martin Sedlák za Svaz moderní energetiky.

Úvodní slovo pronesla státní tajemnice pro evropské záležitosti na Úřadu vlády ČR **Milena Hrdinková**. Státní tajemnice zdůraznila, že při diskusi o reformě EU ETS je třeba mít na paměti, že počáteční situace jednotlivých členských států není stejná a je potřeba na tuto skutečnost brát ohled. Dále je také potřeba brát ohled na budoucí konkurenceschopnost jak České republiky, tak EU jako celku. Zároveň uvedla, že Česká republika očekává, že cena evropské povolenky bude nadále růst a vytvářet tak tlak na podniky. S rostoucí cenou povolenky stoupá také obava s možných negativních sociálních dopadů tohoto vývoje. Této skutečnosti si je vědoma i Evropská komise.

Podkladový dokument poté představila **Kateřina Davidová**, výzkumná pracovnice Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM. Davidová shrnula základní parametry současného systému EU ETS a představila hlavní úpravy, o kterých se při jeho revizi uvažuje – mimo jiné ty, které mají zajistit, aby systém byl v souladu s novými emisními cíli EU jako např. zvýšení lineárního redukčního faktoru či úprava pravidel pro aktivaci rezervy tržní stability. Dále pak uvedla podrobnosti k jednotlivým diskuzním otázkám. Připomněla, že možností, jak reformovaný systém bude ve výsledku vypadat je zatím na stole vícero a legislativa vstoupí v platnost až po roce 2023, nicméně už nyní se jedná o relevantní otázku pro Českou republiku.

Následoval **Pavel Zámyslický**, který prezentoval stanovisko Ministerstva životního prostředí a zaměřil se také na jednotlivé detaily uvažovaných revizí systému EU ETS. Ministerstvo životního prostředí očekává navýšení lineárního redukčního faktoru na 4-5,5 %, čímž se sníží objem povolenek v oběhu a stoupne jejich cena, která podle ministerstva může dosáhnout průměrné úrovně okolo 53 – 60 EUR/tunu CO₂ do roku 2030. V otázce, jak dál naložit se sektory silniční dopravy a budov,

očekává ministerstvo, že se pro ně vytvoří separátní systém EU ETS. Jako problematické však hodnotí, že by cena povolenky pro tyto sektory musela být minimálně 100 EUR/tunu CO₂, aby to vedlo k zásadním změnám, ovšem potom by hrozily negativní sociální dopady a vysoká cena by musela být lidem kompenzována. Co se týká CBAM, tak ministerstvo čeká na konkrétní návrh Evropské komise. Hlavní otázkou podle Zámyslického bude, zda se zavedením CBAM přestanou fungovat bezplatné alokace povolenek, nebo nikoliv. V otázce Modernizačního fondu ministerstvo vidí prostor pro jeho navýšení.

Dále pokračoval **Jan Harnych**, který představil stanovisko Svaz průmyslu a dopravy ČR. Harnych nejprve uvedl, že svaz vnímá balíček Fit for 55 jako celek, avšak zatím o navrhovaných reformách nemají veškeré potřebné informace. Zejména jim chybí posouzení dopadů na jednotlivé členské státy a na konkrétní sektory, kterých se revize bude týkat. Zájem svazu je, aby dopad revize na sektory v EU ETS byl co nejnižší. Svaz se obává, že dopad reforem bude vyšší na státy s vyšším podílem průmyslu na domácím produktu, jako je Česká republika. Svaz také zastává pozici, že by mělo dojít k navýšení podílu výnosů z povolenek, které jdou do Modernizačního fondu ze současných 2 %. Dále je podle Harnycha zásadní, aby případné zavedení CBAM nevyrušilo bezplatné povolenky pro průmysl, který je ohrožen únikem uhlíku, jelikož podle něj každý nástroj adresuje odlišný problém (přesunutí evropské výroby za hranice EU a nahrazování evropských výrobků těmi ze zemí s nižší cenovou zátěží uhlíku).

Jako další vystoupil **Martin Sedlák**, který představil stanovisko Svazu moderní energetiky. Podle něj systém EU ETS pomohl v EU vytlačit fosilní paliva, nyní je však potřeba snížit emise i v sektorech mimo ETS, zejména v dopravě a v budovách. Budovy v České republice neprocházejí renovací dostatečně rychlým tempem, avšak jejich zahrnutí do systému ETS by tento problém nevyřešilo. Co se týká dopravy, tam svaz také nevidí přidanou hodnotu zavádění systému ETS, jelikož cena by musela být příliš vysoká pro kýžený efekt. Svaz doporučuje pokračovat v postupném zpříšňování emisních norem vozidel. K otázce zahrnutí mezinárodní letecké a lodní dopravy do ETS se svaz staví pozitivně, výnosy by pak měly být využity na vývoj nových technologií a paliv a na energetické úspory. K otázce zavedení CBAM se svaz staví taktéž pozitivně. Výnosy, které jsou odhadovány na 5 – 14 mld. EUR, by pak měly být využity na podporu jak evropské dekarbonizace, tak dekarbonizace třetích zemí, kterých se mechanismus nejvíce dotkne. Konkurenceschopnost si EU může zajistit rozvojem nových technologií (např. zelený vodík, zelená ocel) a přesunem strategických odvětví do EU (např. baterie, fotovoltaika).

V **následující diskuzi** vystoupili Renata Eisenvortová za Sev.en Energy, Vladimír Budinský za Zaměstnavatelský svaz důlního a naftového průmyslu, Martin Hájek za Teplárenské sdružení ČR, Tomáš Trubačik za Šanci pro budovy, Tomáš Jungwirth za Asociaci pro mezinárodní otázky, Dan Jiránek za Svaz měst a obcí ČR, Roman Blažíček za společnost Lasselsberger, Filip Hájek za Ocelářskou unii a Jiří Koželouh za Hnutí DUHA.

Kromě tří hlavních otázek mezi diskutujícími rezonovala také další témata spojená se systémem EU ETS a jeho reformou. Mezi nimi byli např. otázka spravedlivého rozložení cenové zátěže a s tím souvisejících sociálních dopadů rostoucí ceny povolenky napříč sektory a státy EU, problematika spekulování s emisními povolenkami na trhu, či otázka, zda by nově navrhovaný mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích měl nahradit povolenky přidělované průmyslu zdarma, či zda by tyto dva nástroje měly fungovat souběžně. Na této otázce nedošlo mezi diskutujícími ke shodě.

Diskutující se naopak shodli, že by bylo vhodné vyvážit nepoměrný rozdíl, který panuje mezi cenou za spalování uhlí v lokálních topeništích (která nejsou zahrnuta v EU ETS) a cenou, kterou platí provozovatelé tepláren. Bylo navrženo např. zavedení uhlíkové daně. Diskuze pak probíhala také ohledně nastavení výše alokací pro Modernizační fond a obecně o využívání výnosů z povolenek optimálním způsobem či. Diskutující také probírali otázku zachování bezplatných povolenek pro průmysl v případě, že se systém ETS nebude dále rozšiřovat a povolenek v aukcích bude ok od roku ubývat. Zde se shodli zástupci energetiky a nevládního sektoru, že objem bezplatných alokací by se měl snížit.

Navrhovaná doporučení

Z prezentovaných stanovisek a následné diskuze vyplynula následující doporučení:

Doporučení Národního konventu o EU:

1. Česká vláda by měla požadovat po Evropské komisi vypracování **posouzení dopadů navrhovaných reforem systému EU ETS** na sektory v EU ETS i mimo EU ETS a to na úrovni jednotlivých členských států.
2. Česká republika by měla podpořit rozšíření EU ETS o ty sektory, kde **jednotné zpoplatnění emisí uhlíku přinese jasnou přidanou hodnotu**. Česká republika by se tak měla postavit **kladně** k otázce zahrnutí sektorů **námořní dopravy a mezinárodní letecké dopravy** do systému EU ETS (či k vytvoření paralelního systému pro tyto sektory). Naopak Česká republika by se měla postavit **zdrženlivě či záporně** k zahrnutí sektorů **silniční dopravy a budov** do systému EU ETS, jelikož v těchto sektorech existují optimálnější nástroje pro snižování emisí, které by Česká republika měla nadále využívat.
3. Česká republika by měla prosazovat takové úpravy systému EU ETS, které povedou k **předvídatelnému vývoji ceny povolenky** a tím i stabilitě investičního prostředí.
4. Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích by měl být zaveden **v souladu s pravidly Světové obchodní organizace** a měl by **podporovat konkurenceschopnost průmyslu členských států i EU** jako celku.

Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuze.

Národní konvent o Evropské unii představuje diskuzní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách www.narodnikonvent.cz Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU) a instagramovém profilu [@narodnikonvent](https://www.instagram.com/narodnikonvent).