

Národní konvent o EU
Reforma systému
obchodování s emisními
povolenkami EU ETS

Kateřina Davidová



Duben
2021

Obsah

Úvod.....	1
Základní parametry fungování systému EU ETS.....	1
Uvažované reformy systému EU ETS	3
1. Jaká by měla být pozice ČR k návrhu rozšířit EU ETS o emise ze silniční dopravy, budov, letecké a lodní dopravy?.....	4
2. Jaké důsledky bude mít růst ceny povolenky pro českou ekonomiku a průmysl?	5
3. Jaké důsledky by mělo zavedení uhlíkového cla pro českou ekonomiku?.....	6
Závěr	7



Úvod

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 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.

Základní parametry fungování systému EU ETS

Systém ETS byl spuštěn v roce 2005 a od této doby proběhly zatím tři jeho obchodovací fáze. Nyní začíná fáze čtvrtá, která probíhá od roku 2021 do roku 2030. V současné době systém ETS pokrývá přibližně 40 % všech evropských emisí skleníkových plynů. Do systému spadá asi 11 000 instalací v Evropské unii a také v Norsku, Lichtenštejnsku a na Islandu. Systém pokrývá emise zejména z oblasti energetiky, ale také z emisně náročných sektorů průmyslu jako je ocelářství, cementářství či chemický průmysl a emise z letecké dopravy uvnitř území Evropské unie.¹

Jedná se o cap-and-trade systém, kdy je určen limit na objem emisí, které mohou instalace zahrnuté v rámci ETS každoročně produkovat. Tomuto limitu

pak odpovídá objem povolenek v oběhu, které si instalace buď musí nakoupit v rámci aukcí, nebo je obdrží zdarma v rámci tzv. bezplatné alokace. Během zatím poslední, třetí obchodovací fáze (2013-2020) bylo 57 % povolenek získáno v aukcích a 43 % povolenek bylo přiděleno zdarma.² Postupem času se poměr bezplatných alokací snižuje, ale nadále zůstávají u těch průmyslových sub-sektorů, které jsou považovány za ohrožené únikem uhlíku (carbon leakage).³ Bezplatné alokace se týkají zejména průmyslových a leteckých společností.⁴ Energetické společnosti nakupují povolenky až na výjimky v aukcích.⁵

Každá instalace musí na konci roku odvést tolik povolenek, aby pokryla množství emisí, které v daném roce svojí činností vypustila do atmosféry. Pokud instalace své emise sníží, mohou se zbylémi povolenkami dále obchodovat na trhu. Do roku 2020 mohly navíc firmy v omezeném množství využívat mezinárodních kreditů pro pokrytí části svých emisí. Cena povolenky se pak odvíjí od poptávky po povolenkách a v návaznosti na zavádění opatření regulujících objem povolenek v oběhu.

Během prvních dvou obchodujících fází mezi lety 2005 a 2012 neexistoval žádný mechanismus na každoroční snižování počtu povolenek na trhu. Teprve od počátku třetí fáze v roce 2013 byl zaveden tzv. lineární redukční faktor (Linear Reduction Factor), díky kterému se každý rok snížil počet povolenek o 1,74 %. V praxi to znamenalo, že každý rok se objem povolenek v systému ETS snížil přibližně o 38,3 milionů povolenek. Maximální počet povolenek byl tak v roce 2020 o 21 % nižší než v roce 2005.⁶ V aktuální čtvrté fázi začínající v roce 2021 se pak tento faktor zvyšuje na redukci 2,2 % povolenek ročně.⁷

¹ Evropská komise, "EU Emissions Trading System (EU ETS)", https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en

² Evropská komise, "Free allocation", https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en

³ Seznam aktuálně zařazených sub-sektorů je dostupný zde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32014D0746>.

⁴ Bezplatné povolenky jsou přidělovány podle předem stanovených ukazatelů (benchmarks) pro jednotlivé produkty, které určují emisní náročnost vybraných produktů při efektivní výrobě. Emisně nejefektivnější výroby potom dostanou povolenky přidělené zdarma. Výroby, které přesáhnou daný

ukazatel, musí zbytek povolenek nakoupit nebo investovat do své modernizace a tím snížit své emise.

⁵ Členské státy, které mohly v třetí fázi využít výjimky dle článku 10c a alokovat povolenky zdarma i pro energetické firmy byly: Bulharsko, Kypr, Česko, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Polsko a Rumunsko.

⁶ Evropská komise, "Report on the functioning of the European carbon market", 18.11.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0740>

⁷ Evropská komise, "Emissions cap and allowances", https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap_en



V důsledku finanční krize a oslabení ekonomické aktivity v roce 2009 byl systém povolenek předdimenzován a nebyl schopen elasticky odpovédět na změnu ekonomické situace a tím pádem i nižší poptávku po povolenkách. Z důvodu

povolenky, pokud jich je na trhu přebytek, nebo se z ní naopak povolenky uvolní, pokud jich je nedostatek, čímž se předchází extrémním výkyvům.⁸ V tomto případě systém MSR zafungoval na snížení povolenek

v oběhu. Nakonec byly do MSR uloženy i původně odsunuté povolenky z back-loadingu.⁹

Carbon price development since 2008



Graf 1: Vývoj ceny povolenky od roku 2008 do roku 2018

Zdroj: Refinitiv, „Will high European carbon prices last?“, 12.12.2018, <https://www.refinitiv.com/perspectives/market-insights/will-high-european-carbon-prices-last/>

přelokovaného systému klesla cena povolenky postupně až pod hranici 5 EUR/tunu CO₂. Evropská komise na to reagovala nejprve krátkodobým řešením v podobě tzv. back-loadingu, díky čemuž se 900 milionů povolenek v systému aukcí posunulo z let 2014–2016 až na konec obchodovacího období v letech 2019–2020.

Následně došlo k hlubší reformě systému ETS a v roce 2019 byl uveden do praxe dlouhodobý nástroj tzv. Market Stability Reserve (MSR, česky rezerva tržní stability). Tato rezerva slouží ke stabilizaci trhu s povolenkami a podle předem daných pravidel se do ní každý rok buď uloží

Cenová hladina povolenky postupně vzrostla na hodnotu kolem 25 EUR/tunu CO₂ v roce 2020 a na začátku roku 2021 dokonce přesáhla hodnotu 40 EUR/tunu CO₂. Efekt těchto opatření na vývoj ceny povolenky je znázorněn na Grafu 1 níže. Stabilizace ceny povolenky na vyšší úrovni dává mimo jiné důležitý signál průmyslovým podnikům

a investorům při rozhodování ohledně budoucích investic do nízkouhlíkových technologií. Avšak dle expertů pro to, aby se skutečně vyrovnaly externality způsobené produkcí emisí skleníkových plynů, je potřeba, aby cena za tunu ekvivalentu CO₂ dosáhla globálně 40–80 USD (cca 34–67 EUR) v současnosti a 50–100 USD (42–84 EUR) během příštích deseti let.¹⁰

Od počátku fungování systému ETS až do současnosti činí celkové příjmy z povolenek 69,7 miliard EUR. Z toho necelých 28 %, tedy 19,2 miliard EUR, bylo vybráno jen v roce 2020.¹¹ Příjmy připadají členským státům a alespoň 50 % z nich musí být dle současných pravidel použito na klimatické účely.

Emise zahrnuté pod systémem ETS doposud klesaly rychleji než ty, které v něm zahrnuté nejsou (tedy

⁸ V současné době jsou pravidla nastavena tak, že pokud celkový počet povolenek v oběhu přesáhne hranici 833 milionů, tak se 24 % přebytku ze systému odebere a uloží do rezervy. Pokud celkový počet povolenek v oběhu naopak spadne pod 400 milionů, pak se z rezervy uvolní 100 milionů povolenek zpátky do systému.

⁹ Evropská komise, “Market Stability Reserve”, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_en

¹⁰ Carbon Pricing Leadership Coalition, “Report of the High-Level Commission on Carbon Prices”, 29.5.2017,

<https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53deccfb4c/t/59b7f2409f8dce5316811916/1505227332748/CarbonPricing-FullReport.pdf>

¹¹ International Carbon Action Partnership, “EU Emissions Trading System (EU ETS)”, 22.3.2021, https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems%5B%5D=43



např. emise z dopravy, budov, zemědělství, či odpadů). Podle analýzy organizace Carbon Market Watch spadly emise v sektorech pokrytých ETS mezi lety 2012 a 2019 o 14 %.¹² Toto snížení je však téměř výhradně zásluhou transformace, která probíhá v evropské energetice. Zatímco totiž emise z energetického sektoru klesly v tomto 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 %.¹³ Podle analytiků jsou na vině především příliš štědře alokované povolenky zdarma pro tyto dvě odvětví, které naruší zamýšlený efekt rostoucí ceny povolenky.

Do roku 2020 bylo cílem snížit emise zahrnuté v rámci ETS o 21 % oproti referenčnímu roku 2005. Do roku 2030 je nyní cíl stanoven na 43% snížení, opět oproti roku 2005. Avšak v návaznosti na zvýšení unijního cíle snížení emisí skleníkových plynů o alespoň 55 % do roku 2030 oproti roku 1990 dojde ke zvýšení cíle pro ETS. Otázka nyní zní, jak by nová architektura systému ETS měla vypadat, aby emise byly snižovány co možná efektivně a spravedlivě.

Uvažované reformy systému EU ETS

Kromě konkrétnějších otázek ohledně sektorů a finančních mechanismů probíhá diskuze i nad aktualizací základních parametrů systému ETS. Evropská komise zveřejnila počáteční posouzení dopadů a provedla veřejnou konzultaci před tím, než v červnu svůj návrh představí.¹⁴

Oblasti, kterých se bude reforma nejspíše týkat a které mají pomoci sladit systém ETS s navýšeným klimatickým cílem pro rok 2030, jsou stručně shrnuty níže:

- Lineární redukční faktor (LRF) a jeho nastavení tak, aby vedl ke snížení emisních povolenek v souladu s novým emisním cílem EU (např. zvýšením redukčního procenta či skrze jednorázové snížení emisního stropu, tzv. rebasing);
- Rezerva tržní stability (MSR) a její nastavení tak, aby vedla ke snížení emisních povolenek v souladu s novým emisním cílem EU (např. snížením hranice množství povolenek v oběhu pro aktivování rezervy, zvýšení procenta povolenek, které se v této situaci do rezervy ukládají či automatickým zrušením povolenek, které jsou v rezervě určitý počet let);
- Rozšíření systému ETS v souladu s revizí nařízení o sdílení úsilí (Effort Sharing Regulation) o emise z námořní dopravy, mezinárodní letecké dopravy a emise ze sektorů budov a silniční dopravy;
- Upravení pravidel pro využívání výnosů z povolenek a pro fungování finančních nástrojů jako je Inovační a Modernizační fond a jejich využívání pro dosažení požadovaného snížení emisí;
- Úprava ustanovení týkajících se klasifikace úniku uhlíku (carbon leakage) a s tím spojená aktualizace pravidel pro bezplatné alokace povolenek, včetně jejich koherence s návrhem mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (Carbon Border Adjustment Mechanism).

Následující část se blíže zaměří na tři konkrétní otázky týkající se nadcházejících reforem a jejich významu pro Českou republiku, které budou diskutovány na kulatém stole Národního konventu o EU s relevantními stakeholdery.

¹² Agnese Ruggiero, “Why we need more than just the EU carbon market to tackle industrial pollution”, Carbon Market Watch, 8.5.2019, <https://carbonmarketwatch.org/2019/05/08/why-we-need-more-than-just-the-eu-carbon-market-to-tackle-industrial-pollution/>

¹³ Evropská komise, “Report on the functioning of the European carbon market”, 18.11.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0740>

¹⁴ Evropská komise, “Climate change – updating the EU emissions trading system (ETS)”, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Updating-the-EU-Emissions-Trading-System>



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

Jednou z uvažovaných reforem, která by měla významný dopad nejen na fungování systému ETS, ale i na architekturu evropské klimatické politiky obecně, je návrh přesunout emise ze sektorů silniční dopravy a budov z nařízení o sdílení úsilí (Effort Sharing Regulation, ESR) pod systém ETS. Kromě dopravy a budov se nařízení o sdílení úsilí týká také emisí ze zemědělství a z odpadového hospodářství.

Snižování emisí zahrnutých v ESR je na rozdíl od ETS ve vlastní zodpovědnosti jednotlivých členských států. Národní redukční cíle byly doposud stanovovány podle úrovně HDP na hlavu. Mezi nejhudšími a nejbohatšími státy EU tak panují obrovské rozdíly ve výši závazku, kterého mají v sektorech ESR dosáhnout (rozdíl závazku mezi nejhudším a nejbohatším státem činí 40procentních bodů). Přesunutím dopravy a budov do ETS by se emise pokryté ESR zásadně smršly až do té míry, že by bylo možné uvažovat o jeho postupném zrušení. Jaké by tento krok měl dopady na snahy EU snižovat emise efektivně a spravedlivě a jaké dopady by to mohlo mít konkrétně pro Českou republiku?

Zatímco např. emise ze sektoru energetiky v Evropě postupně klesají, emise z dopravy naopak od roku 2014 každý rok stouply. Také v České republice pozorujeme podobný vývoj, kdy české emise z dopravy od roku 1990 narostly o celých 69 %.¹⁵ Emise z budov (vytápění a chlazení) u nás sice od roku 1990 klesají, nicméně i tak musíme dekarbonizaci fondu budov třikrát urychlit, abychom byli schopni dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050.¹⁶ Je tedy zahrnutí emisí z dopravy a budov do systému ETS vhodnou cestou?

Podle organizace Transport & Environment by to nebyla nejjvhodnější cesta ke snížení emisí v těchto

sektorech.¹⁷ Ve své pozici se opírají zejména o argument nevhodnosti oceňování uhlíku jakožto hlavního nástroje pro snižování emisí v některých sektorech. Zatímco u velkých průmyslových a energetických společností, kterých se již ETS týká, jsou za tvorbu jejich rozhodnutí v návaznosti na cenu uhlíku zodpovědní odborníci, akcionáři či investoři, u sektorů silniční dopravy a budov to jsou z velké části občané, na které bude zpoplatnění uhlíku dopadat. To vytváří mimo jiné problém ohledně případných kompenzací, které je snazší určit a distribuovat na úrovni obchodních společností než na úrovni domácností.

Dalším problematickým aspektem využití pouze zpoplatnění uhlíku ke změně rozhodování a ekonomického chování spotřebitelů je fakt, že na rozdíl od profesionálních investorů se běžní spotřebitelé nerozhodují vždy racionálně (např. u nich často vítězí krátkodobý, ač menší užitek, nad tím dlouhodobým, ač větším). Dále pak zpoplatnění uhlíku neadresuje mimotržní bariéry pro dekarbonizaci. Pokud v místě např. chybí dostatečná alternativa osobní silniční dopravě, ani zdražení ceny paliva nezmění chování místních obyvatel. Jsou potřeba doplňující opatření, která k tomu přispějí.

V neposlední řadě je zde sociální rozměr zpoplatnění uhlíku v silniční dopravě a budovách skrz systém ETS. Bylo by totiž nutné nějakým způsobem ošetřit fakt, že zatímco cena povolenky je v celé EU stejná, rozdíly v příjmech jsou značné. Mimo to je nutné vzít v potaz již existující různé úrovně daňové zátěže energií v jednotlivých členských státech. Jako problematická by se mohla ukázat také nepružná poptávka domácností, na které by zvýšení ceny uhlíku dopadlo nejvíce – na ty s nejnižšími příjmy. Zatímco zpoplatnění uhlíku může motivovat střední třídu např. k výměně boileru nebo zateplení budovy, nízkopříjmové domácnosti by na takovou investici neměli prostředky a tak nejen, že by se nesnížila jejich uhlíková stopa, ale jejich výdaje by ještě

¹⁵ Fakta o klimatu, "Vývoj emisí v ČR v letech 1990–2018", <https://faktaoklimatu.cz/infografiky/emise-cr-vyvoj>

¹⁶ Šance pro budovy, Dekarbonizace budov do roku 2050 je možná, musíme ale třikrát zrychlit, 4.6.2020, <https://sanceprobudovy.cz/dekarbonizace-budov-do-roku-2050-je-mozna-musime-ale-trikrat-zrychlit/>

¹⁷ Evropská komise, "Feedback from Transport & Environment", 26.11.2020, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Updating-the-EU-Emissions-Trading-System/F1291677>



stouply. Evropa by tak mohla riskovat, že snaha o dekarbonizaci a ozelenění své ekonomiky by byla v myslích občanů spojována s růstem cen a jejich nedostatečnou kompenzací. Jelikož Česká republika má několik regionů, které se v žebříčku příjmů domácností nacházejí pod průměrem EU, je nutné toto riziko mít na paměti.

Závěrem alespoň podle ekologických organizací vyplývá, že využití pouze systému ETS, tedy zpoplatnění emisí uhlíku, pro sektory silniční dopravy a budov není ideální cesta ke snížení emisí v těchto oblastech. Cenová pobídka může fungovat na některé skupiny, ale je nutné, aby šla ruku v ruce s dalšími opatřeními, jako jsou standardy a regulace (např. CO₂ standardy pro nové automobily nebo standardy energetické náročnosti budov). Odpovědnost za snižování emisí v těchto odvětvích by měla zůstat primárně na členských státech.

Co se týká sektorů námořní a letecké dopravy, zde je situace odlišná. Zejména v sektoru námořní dopravy zatím nejsou emise dostatečně regulované a měly by být tudíž systémem ETS pokryty.¹⁸ Stejně tak i rozšíření emisí z letectví na lety z a do zemí mimo Evropskou unii by přispělo k efektivnějšímu snižování emisí z letecké dopravy. Současně je potřeba snížit volné povolenky pro tento sektor, jelikož systém zatím nefunguje tak, jak by měl a emise z letecké dopravy v EU od roku 2013 vzrostly o téměř 28 %.¹⁹

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

V době psaní tohoto podkladového materiálu se cena emisní povolenky pohybuje na bezprecedentně vysoké hodnotě okolo 40 EUR na tunu CO₂. Efekt

této ceny je již patrný na situaci uhelných elektráren v Evropě, které rychle ztrácejí rentabilitu a některé předčasně zavírají.²⁰

Není samozřejmě možné předvídat vývoj ceny povolenky na příštích deset let. Lze ovšem očekávat, že se shoda na navýšení klimatických cílů na politické úrovni promítne i do snahy o zajištění stabilně vyšší či postupně rostoucí ceny povolenky, zejména po roce 2023, kdy mají začít platit právě nyní aktualizovaná pravidla. Lze například očekávat, že lineární redukční faktor se bude navyšovat ze současných 2,2 % ročně, která jsou v souladu se snížením emisí o 40 % do roku 2030, na vyšší faktor, který bude v souladu s cílem alespoň 55 %.

Ať už bude mít vývoj ceny povolenky jakoukoli trajektorii, je lepší se připravit na to, že cena poroste, než že cena bude klesat. Jistým varováním by měl být i fakt, že doposud vydávané predikce často růst ceny povolenky podcenily. Například podkladová studie, jež vypracovala firma ČEPS pro potřeby Uhlé komise, počítala v jednom ze scénářů s cenou povolenky na úrovni 30 EUR za tunu CO₂ až v roce 2030,²¹ přitom ve skutečnosti se cena povolenky dostala na tuto hranici o deset let dříve, v roce 2020. Je samozřejmě možné a i pravděpodobné, že cena povolenky bude v příštích letech fluktuovat a nikoli lineárně růst, ale jak již bylo řečeno výše, aby byl systém ETS v souladu s novými klimatickými cíli EU, bude nutné jej reformovat tak, aby cena povolenky tyto ambice reflektovala a napomáhala jejich dosažení.

Z hlediska České republiky by tak bylo rozumné už nyní počítat s rostoucí cenou povolenky do budoucna. S přípravou na ní by mohl pomoci např. Modernizační fond s rozpočtem 150 miliard korun, ze kterého mají jít investice právě do dekarbonizace energetiky, teplárenství a průmyslu.²² Investice,

¹⁸ Aoife O'Leary, Faig Abbasov, Euractiv, "Let's end the debate: putting international shipping into the ETS is clearly legal", 28.1.2021,

<https://www.euractiv.com/section/shipping/opinion/lets-end-the-debate-putting-international-shipping-into-the-ets-is-clearly-legal/>

¹⁹ Transport & Environment, State of the Aviation ETS, <https://www.transportenvironment.org/state-aviation-ets>

²⁰ Česká televize, "Růst cen emisních povolenek tlačí výrobu elektřiny z uhlí stále víc do kouta", 27.7.2020, <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/3148728-rust-cen->

[emisnich-povolenek-tlaci-vyrobu-elektriny-z-uhli-stale-vic-do-kouta](#)

²¹ Zelený kruh, Hnutí DUHA, Greenpeace, Frank Bold, Centrum pro dopravu a energetiku, "Analýza závěrů Uhlé komise", https://www.greenpeace.org/static/planet4-czech-republic-stateless/650ab834-anal%C3%BDza_v%C3%BDsledk%C5%AF_uk.pdf

²² Aneta Zachová, Euractiv, "Modernizační fond má očistit průmysl od emisí. Peníze dostanou hlavně výrobci elektřiny a tepláry", 24.3.2021, <https://euractiv.cz/section/energetika/news/modernizacni-fond->



kteří nyní provedeme do modernizace procesů, zvýšení energetické účinnosti, cirkulárního využívání zdrojů nebo vývoje čistých technologií se do budoucna vyplatí v každém případě. Naproti tomu investice do fosilních zdrojů a s nimi spojené infrastruktury se při růstu ceny povolenky mohou snadno stát do budoucna uvízlými aktivy.

V tomto případě by bylo vhodné využít 100 % výnosů z emisních povolenek právě na modernizaci a dekarbonizaci české ekonomiky a vyhnout se případům, kdy se financují projekty s protichůdným dopadem na emise a klima. Vyšší cenu uhlíku je možné vnímat i jako příležitost pro adaptaci na budoucí trendy a zajištění konkurenceschopnosti české ekonomiky do budoucna. Hlavní otázka by tak měla být, jak investovat dostupné prostředky tak, aby českou ekonomiku skutečně zmodernizovaly a pomohly snížit její emisní náročnost.

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

Jedním z navrhovaných nových nástrojů v rámci balíčku Fit for 55, který vzbuzuje nejvíce očekávání, ale také potenciálně nejvíce kontroverzní, je tzv. Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM, v češtině mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích či přeneseně uhlíkové clo).

Ještě dříve, než bude znám konkrétní návrh Evropské komise, jak by si implementaci CBAM představovala, zveřejnili ministři devíti členských zemí op-ed v deníku Politico,²³ ve kterém vyjadřují myšlenku zavedení uhlíkového cla na vnější hranici EU podporu. K podepsaným ministrům se připojil i český ministr zahraničních věcí Tomáš Petříček, byť pozice gesčních ministerstev jsou jiné. Podle ministrů musí být mechanismus „efektivní, legitimní

a spravedlivý“. O čem se tedy v návrhu uhlíkového cla uvažuje a k čemu má ideálně vést?

Cílem mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích je zabránit úniku uhlíku z EU do zemí s nižšími klimatickými závazky a zároveň motivovat ostatní země, kteří s EU obchodují, ke stejně ambicióznímu snižování vlastních emisí. Poprvé v historii by se tak EU snažila prosazovat svojí klimatickou politiku navenek. Pod hlavičkou Zelené dohody pro Evropu by se tak propojila klimatická politika s politikou zahraniční a obchodní. Evropská unie je v tomto smyslu ve velmi silném postavení – jedná se o největší obchodní blok na světě a největší exportní trh pro téměř sto zemí světa.²⁴ Možnost využít své obchodní pozice pro dosažení klimatických cílů je tak velmi lákavá a má smysl ji prozkoumat.

Hlavní otázkou však je, jak by měl být tento mechanismus nastaven. Pro začátek se uvažuje o pokrytí pouze vybraných průmyslových produktů, na které by se mechanismus vztahoval (např. ocel, hliník, cement či hnojiva). Je nutné zajistit, aby systém splňoval pravidla Světové obchodní organizace (WTO) a Evropská unie tak nemohla být nařčena z protekcionismu. Jedním ze zásadních testů bude rozhodnutí, co učinit s bezplatně alokovanými povolenkami po spuštění CBAM. Pokud by totiž bezplatné povolenky dále zůstaly přidělovány evropským průmyslovým podnikům, zatímco podniky z třetích zemí by za přístup na evropský trh musely platit, jednalo by se o dvojí zvýhodnění evropského průmyslu a tento krok by mohl být WTO vyhodnocen jako protekcionistický.

Dále pak by měl být po při komunikaci o CBAM kladen důraz na vzájemnou spolupráci se zeměmi importujícími do Evropy a vytváření rovných podmínek pro obchod, nikoliv na vytváření nerovné konkurence. Specifickou pozornost je pak potřeba věnovat těm nejhudším zemím, které do EU

[ma-ocistit-prumysl-od-emisi-penize-dostanou-hlavne-vyrobcu-elektriny-a-teplarny/](https://www.politico.eu/article/europe-climate-change-carbon-leakage/)

²³ Gernot Blümel, Leonore Gewessler, Alexander Schallenberg, Tomáš Petříček, Dan Jørgensen, Jeppe Kofod, Nicolai Wammen, Jean-Yves Le Drian, Bruno Le Maire, Barbara Pompili, Simonas Gentvilas, Jean Asselborn, Carole Dierckx, Pierre Gramegna, Eduard Heger, Nadia Calviño, Teresa Ribera, Wopke Hoekstra, Hans Vijlbrief, Bas van't Wout, Politico, “To fight climate change,

fight carbon leakage”, 23.3.2021, <https://www.politico.eu/article/europe-climate-change-carbon-leakage/>

²⁴ Kateřina Davidová, Jan Kovář, Prague European Summit, “Using Trade Policy to Tackle Climate Change and Protect the Environment”, 2020, <https://www.praguesummit.eu/docs/microstudies-2020-789.pdf>



importují některé z výše zmíněných výrobků. Zde se Evropa pohybuje na velmi tenkém ledu. Padl již návrh, že část výnosů z CBAM by mohla být zpětně investována právě do těch chudších zemí na podporu jejich dekarbonizace.²⁵

Ostatní výnosy by mohly být použity jako vlastní zdroje rozpočtu EU nebo přiděleny jednotlivým členským státům s podmínkou jejich využití na klimatické účely. Odhaduje se, že by EU na uhlíkovém clu mohla vybrat 5–14 miliard EUR ročně.²⁶

V současnosti uvažuje Evropská komise o několika možnostech, jak by mohl mechanismus v praxi fungovat:²⁷

- clo na konkrétní importované produkty, jejichž výroba je v odvětvích, kde hrozí únik uhlíku;
- rozšíření systému ETS na import, což by vyžadovalo nákup povolenek od zahraničních výrobců či dovozců;
- povinnost nákupu povolenek ze specifického systému mimo ETS ustavenému čistě pro import, který by zrcadlil cenu povolenky v ETS;
- uhlíková daň na úrovni spotřeby (spotřební daň nebo DPH) u konkrétních produktů, jejichž výroba je v odvětvích, kde hrozí únik uhlíku.

Z pohledu České republiky jakožto silně průmyslově a exportně orientované ekonomiky je CBAM zajímavým nástrojem, který může jednak pomoci udržet konkurenceschopnost českého průmyslu a zároveň pomoci přiblížit ostatní státy na roveň evropských klimatických ambicí, což by ve výsledku prospělo jak mezinárodnímu obchodu (vyrovnaly by se úrovně cenové zátěže uhlíku nejen v rámci EU, ale i mimo ni), tak i snahám o globální mitigaci klimatické změny. Otázkou tak pro nás nejspíš nebude, zda by měla EU mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích zavést, ale jak by měly být nastaveny jeho parametry.

²⁵ Johanna Lehne, Oliver Sartor, E3G, “Navigating the politics of Border Carbon Adjustments Share”, 22.9.2020, <https://www.e3g.org/publications/navigating-the-politics-of-border-carbon-adjustments/>

²⁶ Euractiv, “Podcast: Evropský boj s emisemi: EU chystá uhlíkové clo a uhlíkovou daň”, 17.3.2021,

Závěr

Pro evropskou klimatickou politiku nastává klíčová fáze, kdy se cíle budou transformovat v konkrétní legislativní návrhy. Lze očekávat, že nad některými návrhy, které Evropská komise v rámci balíčku Fit for 55 zveřejní, bude panovat ostrá politická diskuze v nadcházejících trialozích. Reforma systému EU ETS může být jednou z nich. Tento podkladový dokument se blíže zaměřil na tři z hlavních otázek týkajících se reformy ETS a jejich významu pro Českou republiku: 1.) možnost rozšíření ETS o sektory silniční dopravy, budov, letecké a námořní dopravy, 2.) vývoj ceny povolenky a její dopady na český průmysl a 3.) možnost zavedení CBAM a význam tohoto kroku pro Českou republiku. Vzhledem k tomu, že nutnost dekarbonizace bude silně ovlivňovat vývoj evropských ekonomik v příštích deseti až třiceti letech je potřeba, aby byla Česká republika na chystané změny dobře dopředu připravena a byla schopna jich využít efektivně k vlastní prosperitě.

<https://euractiv.cz/section/klima-a-zivotni-prostredi/news/podcast-evropsky-boj-s-emisemi-eu-chysta-uhlikove-clo-a-uhlikovou-dan/>

²⁷ Evropská komise, „Carbon Border Adjustment Mechanism“, 4.12.2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=45168>



Duben
2021

O Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM je neziskový, nepolitický a nezávislý think-tank, který se zaměřuje na evropskou integraci a soudržnost. EUROPEUM přispívá k posilování demokracie, bezpečnosti, stability, svobody a solidarity napříč Evropou a aktivnímu vystupování České republiky v Evropské unii. EUROPEUM provádí původní výzkum, organizuje veřejné akce a vzdělávací aktivity a formuluje nové názory a doporučení ke zlepšení domácí a evropské politiky.

Kontakt

Web: europeum.org

Adresa pražské kanceláře: Staroměstské náměstí 4/1, 110 00, Praha 1

Tel.: +420 212 246 552

E-mail: europeum@europeum.org

Adresa bruselské kanceláře: 77, Avenue de la Toison d'Or. B-1060 Brusel, Belgie

Tel: +32 484 14 06 97

E-mail: brussels@europeum.org

Další publikace najdete u nás [na webu](#).

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



Spolufinancováno v rámci
programu Evropské unie
„Evropa pro občany“