

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES tak, aby se zlepšil a rozšířil systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství

KOM(2008) 16 v konečném znění – 2008/0013 (COD)

(2009/C 27/15)

Dne 13. února 2008 se Rada Evropské unie, v souladu s článkem 175 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES tak, aby se zlepšil a rozšířil systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 4. června 2008. Zpravodajem byl pan Adams.

Na 446. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 9. a 10. července 2008 (jednání dne 9. července 2008), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 124 hlasy pro, 2 hlasy byly proti a 8 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Význam systému pro obchodování s emisemi (ETS) bude posuzován podle jeho dopadu na emise skleníkových plynů v Evropě a jeho důležitosti pro povzbuzení celosvětového postupu v této otázce, s ohledem na to, že je v této oblasti vzorem, případně také podle toho, jak se rozvine do komplexního celosvětového plánu. V této souvislosti:

— Vítáme kroky k rozsáhlejší dražbě povolenek, protože je v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“, zabraňuje neočekávaným ziskům, stimuluje a financuje nízkouhlíková zařízení a výroby a podporuje inovace.

— Při neexistenci účinné mezinárodní dohody týkající se změny klimatu, která ukládá povinnosti v oblasti snižování emisí všem příslušným odvětvím po celém světě, by měla být zvážena opatření k ochraně určitých energeticky náročných odvětví a pododvětví, která jsou citlivá vůči mezinárodní konkurenci, aby se tak zabránilo „přesunu emisí uhlíku“. EU ETS nesmí negativně ovlivnit konkurenceschopnost průmyslových odvětví v EU.

— Právní úprava dražeb by měla být připravena a přijata co nejdříve, aby se zabránilo zbytečné nejistotě.

— Komise by měla předložit návrhy, jak bude v případě uzavření mezinárodní dohody dosaženo závazku posunout cíl snížení emisí z 20 % na 30 %.

— Mělo by se vyvinout maximální úsilí v zájmu ovlivnění a vytvoření společné základny v souvislosti s právními předpisy týkajícími se stropů obchodování s emisemi, které vznikají v USA a zemích OECD.

— Do ETS by měla být zahrnuta i námořní doprava, nepředložili Mezinárodní námořní organizace bezodkladně účinné návrhy.

1.2 ETS musí být vnímáno jako systém, který podněcuje vytváření hospodářského prostoru s nízkými emisemi CO₂ a podporuje ochranu klimatu, přizpůsobení se změně klimatu a její zmírnění.

— Pokud budou přidělovány bezplatné povolenky, mělo by to probíhat v souvislosti s pečlivým referenčním srovnáváním (benchmarking) a cíli založenými na výsledcích.

— Nejméně 50 % výnosů z dražby povolenek by mělo být určeno na podporu opatření definovaných v čl. 10.3 písm. a)–f).

— Měly by být odstraněny možné překážky, které mohou omezovat přínos a růst kogenerace (kombinovaná výroba tepla a elektřiny) a účinných systémů dálkového vytápění.

— Na činnost v otázce lesů jako úložiště uhlíku, v oblasti odlesňování a využívání půdy musí být kladen větší důraz, než s jakým počítá stávající balíček Komise.

1.3 ETS by měl usilovat o minimalizaci byrokratických překážek a dosažení jasnosti a transparentnosti.

— Je třeba, aby se opatřením obsaženým v návrhu, jejichž vývoj v současnosti podléhá postupu projednávání ve výborech, věnovala bezodkladná pozornost a aby tato opatření byla objasněna.

— Komise by měla zvážit zvýšení stropu pro vyloučení malých zařízení za předpokladu, že budou zavedena ekvivalentní kompenzační opatření, z 10 000 na 25 000 tun ekvivalentu CO₂.

1.4 ETS by měl být v rámci EU vnímán jako spravedlivý a uznávat naléhavé potřeby nově industrializovaných a méně rozvinutých zemí při vytváření udržitelného růstu a zmírňování chudoby.

— Je třeba zabývat se vyvážením zátěže mezi odvětvími zahrnutými do ETS a odvětvími, které do systému zahrnuty nejsou.

— Měly by být přezkoumány důsledky omezení využití kreditů společného provádění (JI)/mechanismu čistého rozvoje (CDM) za situace, kdy neexistuje mezinárodní dohoda.

— Je nutné najít řešení možných problémů, které mohou nastat v těch východoevropských členských státech, jejichž elektrická rozvodná síť je zásobována hlavně z Ruska, spíše než z EU.

2. Úvod

2.1 ETS byl vytvořen směrnicí 2003/87/ES v říjnu 2003. Jeho cílem je regulovat činitele přispívající ke změně klimatu, konkrétně antropogenní skleníkové plyny, tím, že vytvoří ekonomické podněty ke snížení emisí. Jde o systém, který stanoví stropy obchodování s emisemi; strop je v tomto systému stanoven pro množství znečišťující látky (zejména CO₂), které může být vypuštěno. ETS je nejdůležitějším mechanismem EU určeným k omezování skleníkových plynů a upřednostňuje se před přímým zdaněním uhlíku nebo přímou regulací.

3. Obecné zásady

3.1 Stávající ETS se uplatňuje na více než 10 000 zařízení v odvětvích energetiky a průmyslu, která jsou společně odpovědná za 40 % emisí skleníkových plynů v EU. Zařízení jsou předem vydány povolenky, a zařízení pak povinně vyřadí počet povolenek (nebo kreditů), které představují právo vypouštět konkrétní množství emisí rovnající se jejich skutečným emisím. Celkové množství povolenek a kreditů nemůže překročit daný strop, a tím na tuto úroveň omezí také celkové emise. Podniky vypouštějící více skleníkových plynů, než jaký je počet povolenek, které jim byly vydány, si musí koupit kredity od podniků, které znečišťují méně nebo v dražbách dalších povolenek.

3.2 O převodu povolenek se mluví jako o *obchodu*. V podstatě jde o to, že každý znečišťovatel v tomto systému platí poplatek za znečišťování, zatímco každé zařízení, které sníží emise víc, než je nezbytné, bude odměněno. Teoreticky tedy podniky, které mohou snadno co nejlevněji snížit emise, je sníží, čímž se dosáhne snížení znečištění s nejnižšími možnými náklady pro společnost. „Povolenka“ v ETS odpovídá právu vypouštět jednu tunu ekvivalentu oxidu uhličitého za určité období; ostatní skleníkové plyny se převádějí na ekvivalent CO₂.

3.3 Členské státy mohou také povolit použití kreditů z projektů na snížení emisí ve třetích zemích stejným způsobem

jako povolenky. Tyto projekty musí být uznány podle Kjótského mechanismu společného provádění (JI) nebo mechanismu čistého rozvoje (CDM).

4. Obchodovací období ETS

4.1 První obchodovací období ETS od 1.1.2005 do 31.12.2007

4.1.1 V první fázi vedoucí k získání zkušeností byla vytvořena infrastruktura pro obchodování s emisemi, její účinnost však byla výrazně omezena kvůli nadměrnému přidělování povolenek členskými státy (členské státy pro první a druhou fázi připravily národní alokační plány (NAP), které stanovily celkové množství emisí a jaký počet povolenek každé zařízení získá). Cena obchodování s povolenkami v tomto období výrazně kolísala, na konci prvního obchodovacího období se cena uhlíku propadla.

4.1.2 Objevily se četné kritiky ETS, které se zaměřily na metodu počátečního přidělování povolenek a využití výnosů, výši stropu, problémy s rovností, komplikovaností, monitorováním a vymáháním, nebezpečí povzbuzení přemístění nejvíce znečišťujících průmyslových odvětví do zemí, kde emise nejsou regulovány, hodnotu, důvěryhodnost a spolehlivost kreditů JI/CDM a budoucí vznik nevýhodných výrobních nákladů. Bylo zřejmé, že se těmito problémy bude muset zabývat přezkum ETS, aby se tento systém stal důvěryhodnějším jak pro průmysl, tak pro nevládní organizace.

4.2 Druhé obchodovací období ETS od 1.1.2008 do 31.12.2012

4.2.1 Tato fáze se uplatní na všech 27 členských státech a kryje se s prvním závazkovým obdobím Kjótského protokolu a požadavkem na snížení emisí skleníkových plynů. Cena obchodování s povolenkami zatím trvale roste a pohybuje se na úrovni, která velmi podporuje opatření na snížení emisí. Současná cena (květen 2008) je asi 25 EUR za tunu. Komise pro toto období provedla systematické zhodnocení stropů navržených členskými státy vycházejícími z ověřených emisí a výsledkem bylo, že stropy emisí z odvětví podléhajících ETS byly stanoveny ve výši v průměru o 6,5 % nižší než v roce 2005. Ve druhém obchodovacím období nebylo víc prostoru pro změnu nebo úpravu systému, i když producenti emisí i nadále aktivně reagují a přizpůsobují se. Ověřování údajů a zkušenosti s obchodováním se stále hromadí a většinou potvrzují výchozí pojetí celého systému.

4.3 Třetí obchodovací období ETS 2013–2020

4.3.1 Komise v současnosti navrhuje podstatné změny ETS, které vstoupí v platnost v tomto období. To je účel změny směrnice 2003/87/ES.

5. Shrnutí návrhu pozměňovací směrnice

5.1 Přestože EU ETS vytvořil největší jednotný trh s uhlíkem na světě ⁽¹⁾, počáteční nadměrné přidělení (bezplatných) povolenek v NAP bylo neúspěchem a rozhodně nebylo v souladu s účinným snižováním emisí v odvětvích podléhajících ETS, a to v celé EU. V souvislosti s pevnými závazky týkajícími se snižování emisí skleníkových plynů je přepracovaný ETS vnímán jako neodmyslitelný prvek poskytující dlouhodobý signál o ceně uhlíku, umožňující vytváření podnětů pro investice do nízkouhlíkových technologií a přeměňující Evropu v hospodářství s nízkými emisemi skleníkových plynů.

5.2 Změny:

- zavedou jeden strop pro emisní povolenky pro celou EU místo 27 vnitrostátních stropů – NAP budou zrušeny;
- značně zvýší podíl povolenek, které budou vydraženy, a harmonizuje pravidla bezplatného přidělování, aby se podpořily energeticky účinné technologie s nízkými emisemi uhlíku;
- určí část povolenek k dražbě na základě příjmu na obyvatele;
- zjednoduší klíčové definice a zlepší právní a technickou srozumitelnost;
- zahrne nová odvětví (petrochemické výrobky, čpavek a hliník) a nové skleníkové plyny (oxid dusný a perfluorované uhlovodíky), a tak zvýší pokrytí o 6 %;
- umožní, aby menší zařízení byla z ETS vyjmuta, za podmínky, že budou přijata kompenzační opatření;
- stanoví pravidla pro využití kreditů pocházejících z projektů společného provádění a mechanismu čistého rozvoje.

5.3 Počínaje rokem 2013 se množství povolenek bude každý rok postupně snižovat ⁽²⁾, což do roku 2020 povede ve srovnání s rokem 2005 ke snížení emisí skleníkových plynů v odvětvích podléhajících EU ETS o 21 %. Tento proces snižování bude pokračovat stejným tempem i ve čtvrtém období (2021–2028). Současně dojde ke zvýšení podílu povolenek určených k dražbě, s počátečním podílem ve výši 60 % v roce 2013. Navrhuje se, aby odvětví výroby elektřiny od roku 2013 nedostávalo žádné bezplatné povolenky, a bylo tak nuceno koupit si všechny povolenky v dražbě nebo na sekundárním trhu, a aby se bezplatné povolenky v ostatních odvětvích do roku 2020 postupně přestaly přidělovat. Výjimkou by byla odvětví ohodnocená jako značně riziková z hlediska „přesouvání emisí uhlíku“, tedy přemisťování do zemí, v nichž neexistují

srovnatelné zábrany pro produkci emisí, čímž by došlo k celosvětovému zvýšení emisí. Těmto odvětvím by mohly být přiděleny bezplatné povolenky až do výše 100 %. Rozhodne se o tom v roce 2011. Členské státy budou provádět dražby a budou podporovány v tom, aby využily výnosy na investice do politik příznivých pro životní prostředí, nebude se to však po nich vyžadovat.

5.4 Je jisté, že kredity JI/CDM (ze třetích zemí), které si nyní mohou koupit provozovatelé v EU, lze použít v období až do roku 2020. Celkové množství, které lze v tomto období využít, je stejné jako celkové množství, které bylo povoleno využít ve druhém obchodovacím období, tj. 1,4 miliardy povolenek, což odpovídá třetině cíle celkového snížení. Když EU zvýší svoji snahu o snížení emisí v souvislosti s mezinárodní smlouvou týkající se klimatu, může být 50 % dodatečného úsilí dosaženo pomocí kreditů JI/CDM.

5.5 Přestože kredity z využití půdy (úložiště uhlíku, jako např. lesy) nebudou povoleny, domácí kredity z programů na snížení emisí, které nespádají do ETS, by mohly být povoleny za předpokladu, že bude možné navrhnout jasná pravidla.

5.6 Byla učiněna opatření, aby se EU ETS propojil s ostatními systémy obchodování, a tak se podpořil rozvoj celosvětového systému.

5.7 Bude-li uzavřena mezinárodní dohoda, bude počet povolenek podle ETS snížen v souladu s touto dohodou, zatímco se rozšíří prostor pro využívání CDM.

5.8 Pro nová zařízení, která do systému vstoupí po roce 2013, bude vyhrazeno 5 % povolenek. Emise v letectví se pravděpodobně stanou součástí ETS ke konci druhého období, ale tomu se věnuje zvláštní návrh ⁽³⁾.

5.9 Zahrnutí námořní dopravy do ETS se neplánuje.

6. Obecné připomínky

6.1 EU ETS není ani učenu disputací, ani druhem „zelené“ daně. Spojuje prvky tržního přístupu s regulací a obecnými směry vyjednanými a přizpůsobenými pomocí politického procesu. Jednotlivé podniky si mohou svobodně vybrat, jak nebo zda sníží své emise, a pro splnění požadavků předpisů o znečišťování by si měly zvolit co nejméně nákladný způsob. Hlavní úlohou ETS je tedy vytvářet podněty, které snižují náklady na dosažení cíle snížit znečištění. EHSV tento přístup vítá a podporuje.

⁽¹⁾ Světová banka, State and Trends of the Carbon Market, květen 2007.

⁽²⁾ Z 1,974 miliard tun CO₂ na 1,720 miliard.

⁽³⁾ Stanovisko EHSV: Úř. věst. C 175, 27.7.2007, s. 47.

6.2 Náklady na stávající cíl snížit znečištění – stabilizovat skleníkové plyny v atmosféře do roku 2050 na úrovni 450–550 ppm – se odhadují na přibližně 1 % celosvětového HDP. V případě nepřijetí účinných kroků by mohlo dojít ke snížení celosvětového HDP o 20 %⁽⁴⁾. Pokračující příliv důkazů a výzkumu⁽⁵⁾ naznačuje, že se produkce skleníkových plynů urychluje a absorpční schopnost planety snižuje, a tím se významně zpochybňuje dostatečnost cílů snížení emisí.

6.3 Faktickým cílem ETS je rozhodující vedoucí postavení v oblasti, v níž musí být vyvinuto celosvětové úsilí. Tento proces se odehrává v globálním rámci, protože atmosféra patří mezi celosvětové volné statky. Z hodnocení systému proto nelze vyloučit jeho vzájemné působení a dopad na globální znečišťovatele.

6.4 Je třeba poznamenat, že návrh právních předpisů v USA, jež pravděpodobně vstoupí v platnost po vytvoření nové vlády, je založen na systému, který stanoví stropy obchodování s emisemi a který má podobné rysy. Možnost společného programu mezi USA a EU, stejně jako propojení s ostatními navrhovanými systémy v zemích OECD, by byla velmi významným krokem směrem k celosvětovému systému.

6.5 EHSV proto věnoval pozornost zejména úloze ETS při dosahování spravedlivého a udržitelného vlivu na celosvětové snižování emisí skleníkových plynů. Je to důkaz, že evropské kroky jsou důvěryhodné i účinné? V této souvislosti je nutné uvést, že cíl EU snížit do roku 2020 emise skleníkových plynů o 20 % ve srovnání s hodnotami z roku 1990 (které jsou základem ETS a návrhů na sdílení nákladů) je nižší než rozpětí 25–40 % pro industrializované země, které EU podpořila v prosinci 2007 na konferenci na Bali o změně klimatu. Komise vychází z cílů dohodnutých na zasedání Evropské rady na jaře roku 2007; o tom, jestli je tato úroveň snížení skutečně dostatečná k tomu, aby se dosáhlo globálních cílů, nebo jestli jde pouze o maximální snížení, jež je možné přijmout vzhledem k rovnováze krátkodobých politicky a ekonomicky motivovaných zájmů členských států, diskuse neproběhla. EHSV dochází k závěru, že nashromážděné důkazy týkající se změny klimatu vyžadují nové nastavení cílů za účelem dosažení většího snížení emisí skleníkových plynů.

6.6 EHSV podporuje kroky směřující k rozsáhlejší dražbě povolenek. Dražba je v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“, zabraňuje neočekávaným ziskům a vytváří podněty a finanční prostředky pro investice do nízkouhlíkových zařízení a výrobků, a tak podporuje inovace.

6.7 V současnosti existuje mnoho nevyřešených otázek, které se obecně týkají evropského podnikání. Tyto otázky se soustředí na přepracovaný ETS, který způsobuje konkurenční nevýhody

pro průmyslová odvětví, zejména pokud jde o nově industrializované země mimo EU. Tyto země prohlašují, nikoliv zcela neoprávněně, že je nutné vzít v úvahu dvě století industrializace západních zemí a k tomu přispívající emise skleníkových plynů, stejně jako je nutné zvážit jejich úsilí o pozvednutí velkých částí jejich obyvatelstva z chudoby. Celosvětová dohoda, která bude řešit tyto otázky, bude muset věřit, že ji budou spotřebitelé a průmysl v zemích OECD více podporovat a pochopí tyto faktory.

7. Konkrétní připomínky

7.1 Má-li se EU ETS stát celosvětovým standardem pro obchodování s uhlíkem, pak je nezbytné, aby byl tento systém co nejdůkladnější a nejučinnější. EHSV proto doporučuje:

7.1.1 O bezplatném přidělování povolenek určitým velkým energeticky náročným odvětvím a pododvětvím, která jsou citlivá vůči mezinárodní konkurenci, by se mělo uvažovat pouze při neexistenci účinné mezinárodní dohody týkající se změny klimatu, která ukládá povinnosti v oblasti snižování emisí všem příslušným odvětvím po celém světě. EU ETS nesmí negativně ovlivnit konkurenceschopnost průmyslových odvětví v EU.

7.1.2 Bude-li to možné, mělo by se dříve rozhodnout o tom, která odvětví, vzhledem k nebezpečí přesunu emisí uhlíku, dostanou bezplatné povolenky. Tato odvětví budou určena do června 2010, rozhodnout by se však mělo v souvislosti se směrnicemi dříve, aby se zabránilo nejistotě v investičním klimatu a aby dotčená odvětví mohla vypracovat nezbytné dlouhodobé plány.

7.1.3 Přestože dražba má být hlavní metodou přidělování povolenek, téměř nic nenaznačuje, jak by taková dražba probíhala. Odkaz na zavedení právní úpravy dražeb teprve do 31. prosince 2010 znamená pro všechny účastníky EU ETS další nejistotu vzhledem k nezbytným očekávaným značným investicím do odvětví energetiky.

7.1.4 Je třeba zabývat se vyvážením zátěže mezi odvětvími zahrnutými do ETS a odvětvími, které do systému zahrnuty nejsou. EHSV má pochybnosti o tom, je-li rozdělení závazků týkajících se snížení mezi odvětvími zahrnutými do ETS (o 21 % méně než v roce 2005) a ostatními (o 10 % méně než v roce 2005) opodstatněné. Výzkum⁽⁶⁾ ukazuje, že v některých odvětvích, která nejsou zahrnuta do ETS, zejména ve dvou největších, tj. stavebnictví a dopravě, by bylo možné snížit emise s nulovými nebo dokonce zápornými náklady. Navíc jde o odvětví, v nichž je nebezpečí přesunu emisí uhlíku relativně malé nebo vůbec neexistuje. Odvětví stavebnictví má navíc značný potenciál vytvářet pracovní místa v EU.

⁽⁴⁾ The Stern Review (Sternova zpráva), 2006.

⁽⁵⁾ Podle hvězdárny Mauna Loa na Havaji je výše CO₂ v atmosféře již nyní na hodnotě 387 ppm, což je nejvíce za posledních nejméně 650 000 let.

⁽⁶⁾ Vattenfall/McKinsey, The Climate Map (Klimatická mapa) http://www.vattenfall.com/www/ccc/ccc/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/567263vattenfall/P0271636.pdf

7.1.5 Všechny povolenky, které budou přiděleny letecké dopravě, až se připojí k systému, mají být vydraženy ⁽⁷⁾.

7.1.6 Nepředloží-li Mezinárodní námořní organizace bezodkladně účinné návrhy, měla by Komise vzhledem k rostoucím emisím skleníkových plynů v lodní dopravě (1,12 miliardy tun celosvětově, což je dvakrát tolik než emise v letectví ⁽⁸⁾) předložit opatření s cílem zahrnout lodní dopravu do ETS.

7.1.7 Mělo by být nařízeno, aby výnosy z dražby povolenek, v současnosti odhadované na 50 miliard eur ročně až do roku 2020, byly v mnohem větší míře použity k financování opatření na ochranu klimatu, přizpůsobení se změně klimatu a její zmírnění, se zvláštním zaměřením na zranitelné, méně rozvinuté země a na výzkum a vývoj. Návrh obsažený v čl. 10 odst. 3 doporučující 20 % podíl je nedostatečný a promarnuje příležitost značně povzbudit kroky směřující k vytváření hospodářského prostoru s nízkými emisemi CO₂. EHSV doporučuje, aby byl tento podíl zvýšen alespoň na 50 % výnosů. Měla by se věnovat pozornost podpoře úlohy lesnictví, zalesňování a předcházení odlesňování v EU i tam, kde je prokázáno, že se tak zajistí účinné úložiště uhlíku.

7.1.8 Z opatření obsažených v návrhu, jejichž vývoj v současnosti podléhá postupu projednávání ve výborech, by měla být zřejmá větší jasnost a transparentnost.

7.1.9 Komise by měla zvážit zvýšení stropu pro vyloučení malých zařízení za předpokladu, že jsou zavedena ekvivalentní kompenzační opatření, z 10 000 na 25 000 tun ekvivalentu CO₂.

7.1.10 V návrhu by mělo být jasněji vysvětleno, jak splní EU své závazky dále zvýšit cíl snížení emisí CO₂ z 20 % na 30 %, až bude dosaženo mezinárodní dohody.

7.1.11 Naléháme na členské státy, aby přezkoumaly své garantované výkupní ceny, a tak zabránily nepříznivým účinkům na růst a přínos systémů kogenerace.

7.1.12 Pokud jde o dálkové vytápění, měla by být přijata opatření, která by zabránila ztrátě motivace v případě účinných programů.

7.1.13 Je nutné najít řešení možných problémů, které mohou nastat v těch východoevropských členských státech, jejichž elektrická rozvodná síť je zásobována hlavně z Ruska, spíše než z EU.

7.1.14 Stávající návrh omezit možnost použití kreditů JI/CDM v očekávání mezinárodní dohody by měl být sledován, zejména s ohledem na nepříznivé účinky na rozvoj trhu mezinárodních kapitálových finančních prostředků pro tyto programy.

V Bruselu dne 9. července 2008

předseda

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁷⁾ V souladu s předchozím doporučením Výboru, Úř. věst. C 175, 27.7.2007, s. 47.

⁽⁸⁾ Zpráva Mezinárodní námořní organizace, únor 2008.