

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 26.5.2010
KOM(2010) 265 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU
A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Analýza možností snížení emisí skleníkových plynů o více než 20 % a vyhodnocení rizika
úniku uhlíku**

{SEK(2010) 650}

1. Úvod

Když se v roce 2008 Evropská unie rozhodla snížit emise skleníkových plynů, projevila tím odhodlání bojovat s hrozbou změny klimatu a dát světu příklad, jak je možné problém řešit. Dohoda snížit do roku 2020 emise skleníkových plynů o 20 % oproti úrovni v roce 1990 a zároveň docílit 20% podílu obnovitelných zdrojů na celkovém objemu konečné spotřeby energie byla klíčovým krokem pro evropský udržitelný rozvoj a jasným znamením ostatnímu světu, že je EU připravena přikročit k realizaci nezbytných opatření. EU dosáhne cíle daného Kjótským protokolem a zaznamenává významné výsledky v boji proti změně klimatu.

Přesto bylo od počátku zřejmé, že EU nezvládne boj s klimatickou změnou sama a 20% snížení emisí nebude posledním krokem na cestě k cíli. Osamocené snahy EU nebudou stačit k udržení globálního oteplování pod hodnotou 2 °C ve srovnání s úrovní před industrializací. Všechny země se musí více snažit, a to včetně rozvinutých zemí, které by do roku 2050 měly snížit své emise o 80–95 %. Snížení emisí o 20 %, které se EU zavázala dosáhnout do roku 2020, je jen prvním krokem k tomu, aby se k takovému cíli dospělo.

Proto EU svůj jednostranný závazek snížit emise o 20 % přizpůsobila celosvětovému úsilí a zavázala se ke 30% snížení¹. Taková je současná politika EU.

Okolnosti se však od schválení strategie EU rapidně změnily. Zažili jsme ekonomickou krizi dosud nevídaných rozměrů, která vyvinula silný tlak na podniky a společnosti napříč Evropou a způsobila velké napětí i v oblasti veřejných financí. Zároveň se ale potvrdilo, že Evropa má rozsáhlé možnosti, jak vybudovat společnost efektivně hospodařící se zdroji.

Proběhla také konference v Kodani. Navzdory zklamání z toho, že se nepodařilo dovést jednání k uzavření mezinárodního závazku k boji s klimatickou změnou, velmi pozitivním výsledkem byl příslib snížení emisí ze strany zemí, které v současné době produkují kolem 80 % jejich celkového množství, ačkoli k udržení globálního vzestupu teploty v mezích do 2 °C to nebude stačit. Je to ale zásadní podmínka toho, aby se podařilo včlenit dohodu z Kodaně do probíhajících jednání Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC). Neznamená to však, že tím práce skončí.

Účelem předkládaného sdělení není odsouhlasení toho, že se teď posuneme ke snížení emisí o 30 %, protože k tomu jednoznačně nenastaly podmínky. Sdělení předkládá výsledky analýz, které z dnešního pohledu hodnotí dopady obou cílů, jak 20%, tak 30% snížení celkového množství emisí, aby se tím usnadnila debata o jednotlivých variantách a zpřístupnily zásadní informace. Analýza se také věnuje otázce uniků uhlíku (carbon leakage) s odkazem na závazky směrnice o systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (ETS)², podle které má být červnu 2010 předložena analýza zohledňující výstupy konference v Kodani. Analýza je doprovázena detailnější technickou analýzou těchto témat, sestavenou v pracovní verzi.

¹ Evropská rada v prosinci 2008 potvrdila „závazek Evropské unie, že v rámci ambiciózní celosvětové a komplexní dohody týkající se změny klimatu pro období po roce 2012, o jejíž dosažení se bude usilovat v Kodani, zvýší uvedenou cílovou hodnotu snížení emisí na 30 % za podmínky, že ostatní rozvinuté země přijmou závazek dosáhnout srovnatelného snížení emisí a že hospodářsky rozvinutější rozvojové země přispějí v míře odpovídající jejich odpovědnosti a kapacitám“.

² Směrnice 2009/29/ES.

2. DVACETIPROCENTNÍ CÍL DNES

Vyhodnocení dopadu 30% snížení emisí musí vycházet z toho, co do dnešního dne přineslo snížení o 20 %. Není překvapením, že ekonomická krize měla obrovský vliv na původní předpoklady, z kterých se vycházelo při stanovení cíle 20% snížení emisí. Důsledky krize se ale projeví různě.

Ekonomická krize a úkol dosáhnout snížení emisí o 20 %

Oproti úrovni v roce 1990 snížila EU v roce 2005 emise o 7 % a v roce 2008 už o 10 %³. V okamžiku, kdy krize vypukla, už byla zahájena opatření na ochranu klimatu a díky zvýšení cen uhlíku se tempo snižování emisí zrychlilo.

Krize okamžitě přinesla další snížení. Ověřené emise v systému EU pro obchodování s emisemi (ETS) se ocitly 11,6 % pod úrovní z roku 2008. Tomu odpovídal i pád cen uhlíku na počátku roku 2009 z 25 na 8 EUR za tunu CO₂⁴. Zároveň s poklesem cen uhlíku se ale ukázalo, že dopad ETS na podniky a spotřebitele se může rovněž měnit v závislosti na změně ekonomické situace.

Zjevný pokrok ve snižování emisí skleníkových plynů vedl až k tomu, že EU vypouštěla v roce 2009 o 14 % emisí méně než v roce 1990. Je také ovšem jasné, že jakmile obnoví výrobu v energeticky náročná odvětví, jako je výroba oceli, nebude možné budoucí vývoj ve snižování emisí odhadovat jednoduchou extrapolací.

Přesto celkové náklady na dosažení 20% snížení emisí klesly. V analýze zpracované v roce 2008 pro potřeby klimaticko-energetického balíčku, kdy se počítalo s dalším ekonomickým růstem, byly náklady na dosažení tohoto cíle v roce 2020 odhadovány na minimálně 70 miliard EUR ročně⁵. Dnešní analýzy berou v úvahu také ekonomickou recesi⁶. K dnešnímu dni je cena odhadovaná na 48 miliard EUR (0,32 % HDP v roce 2020). To představuje snížení celkové sumy o 22 miliard EUR, což je o 30 % méně, než bylo odhadováno před dvěma lety. Snížení celkových nákladů však přichází v období ekonomické krize, která zanechala podnikům velmi omezené možnosti k nalezení prostředků na brzkou modernizaci a uvedla je do velké nejistoty co se týče obnovení ekonomického růstu. Nižší cena klimaticko-energetického balíčku je dnes dána souhrou několika faktorů. Za prvé, pomalejší ekonomický růst ve svém výsledku způsobil, že dosažení 20% cíle není tak obtížné. Za druhé, díky vzestupu cen ropy⁷ jsme se nadále snažili využívat energie efektivněji a poptávka po energiích klesla. Za třetí, cena uhlíku se pravděpodobně bude držet na nízké úrovni, protože povolenky nevyužité v době recese se převedou do nadcházejícího období.

Přízpůsobivá struktura ETS způsobí, že důsledky dopadů krize budou ve svých důsledcích trvat několik let. S množstvím povolenek, které se nevyužily během krize, budou moci

³ Údaje jsou založené na zprávách členských států, bez LULUCF, ale včetně letecké dopravy.

⁴ Od té doby stouply ceny uhlíku na 12–15 EUR.

⁵ Uvedené hodnoty představují zvýšení ceny energií, nikoli snížení HDP. Jsou v nich zahrnuty náklady na zvýšení investic i úspor energií. Zisky dané zlepšením kvality ovzduší nejsou zahrnuty.

⁶ V analýze zveřejněné v roce 2008 se vycházelo z předpokladu, že v období 2005-2020 poroste HDP v průměru o 2,4 % ročně. Aktualizovaná analýza, kterou předkládáme, odhaduje, že roční přírůstek pro stejné období bude o 1,7 % menší. Podrobnější údaje jsou v pracovním dokumentu, který je přílohou tohoto sdělení.

⁷ Odhadované ceny ropy na základě údajů z roku 2007 byly 66\$ za barel v roce 2020, zatímco podle nových údajů je to 88\$.

podniky 5–8% povolenek na léta 2008–2012 převést do období třetí etapy ETS (2013–2020). Dosažení plánovaného podílu energie z obnovitelných zdrojů a zvýšení energetické účinnosti sníží emise ještě více. Výsledkem bude cena uhlíku značně pod úrovní předpokladu z roku 2008⁸.

V odvětvích „sdílejících úsilí“⁹, na která se nevztahuje ETS, je situace podobná s tím, že různá odvětví dosahují různé úrovně snížení emisí. Prostřednictvím opatření k dosažení plánovaného podílu obnovitelných zdrojů energie a zvýšení energetické účinnosti, která již se začala realizovat, budou muset odvětví mimo ETS vynakládat odpovídající úsilí k dosažení celkového snížení emisí o 10 % pod úroveň roku 2005, které jim bylo stanoveno.

Krise zároveň vyvíjí silný tlak na ekonomiku EU. Podniky jsou dnes ochromeny slábnoucí poptávkou a obtížně hledají finanční zdroje. Při nižších cenách uhlíku mohou být i vládní příjmy z obchodování poloviční, čímž se dále zvýší tlak na veřejné finance a sníží se možnosti získání finančních zdrojů, které by mohly být využity na opatření k ochraně klimatu. Je proto nadále nutné hledat prostředky pro investice do oblastí jako je výroba elektrické energie, vytápění a doprava, aby zůstala reálná možnost, že se podaří dosáhnout 20% podílu obnovitelných zdrojů energie na celkové spotřebě.

Revoluce zelených technologií

Celosvětově panuje shoda na tom, že rozvoj efektivního využívání zdrojů a zelených technologií bude hlavní hnací silou dalšího růstu. Zatímco se v období krize země po celém světě snažily udržet své ekonomiky pomocí stimulačních balíčků, investoři se jasně zaměřili na infrastrukturu šetrnější k životnímu prostředí, čistší způsob dopravy (např. veřejnou dopravu), inteligentní systémy řízení dopravy (ITS), nízkouhlíkovou výrobu energie, inteligentní rozvodné sítě a výzkum a vývoj zaměřený na čistou dopravu a energii. Znamky přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku se objevují po celém světě v dotčené státy v ní vidí nejen šetrnější přístup k životnímu prostředí, ale i způsob, jak vytvořit mnoho nových pracovních příležitostí.

Program Evropa 2020 vychází z přesvědčení, že se evropská energetická základna musí do budoucna přeorientovat na udržitelnější způsob získávání energie a musí se chopit příležitostí, které nyní Evropa nabízí, a včas investovat do zelených technologií. Není ale zaručeno, že se v této oblasti EU skutečně dostane do čela.

Jisté je, že světová konkurence je nelítostná. Evropský automobilový průmysl je předvojem ve snaze snížit emise CO₂ u nových vozů. Celých 17 % nových automobilů, které se v roce 2008 prodaly na evropském trhu, vyprodukovalo méně než 120 g/km oxidu uhličitého a podíl takových automobilů na trhu některých členských států už přesáhl 25 %. V roce 2009 přispěly programy obnovy vozového parku k dalšímu zlepšení. Stejný pokrok ale učinili i jiní výrobci, kteří se technologicky posunuli k hybridům a elektromobilům.

⁸ Analýza dopadů předpokládala, že pokud se balíček opatření provede úplně (včetně strategií k obnovitelným zdrojům energií a maximálního využívání mezinárodních kreditů), bude cena uhlíku v ETS kolem 32 EUR (v roce 2008). Nové odhady uvádějí cenu uhlíku na úrovni 16 EUR v roce 2020 (včetně dosažení 20 % podílu obnovitelných energií, bez nutnosti mezinárodních kreditů).

⁹ Rozhodnutí o „sdílení úsilí“ (rozhodnutí č. 406/2009/ES) pokrývá všechny emise z odvětví nezahrnutých do ETS, jako je doprava, vytápění, zemědělství (kromě LULUCF) a odpadové hospodářství.

V roce 2009 představovala energie z obnovitelných zdrojů 61 % nové kapacity výroby energie, kterou se podařilo evropskému energetickému sektoru vytvořit. O vedení s Evropou soupeří další aktéři. Podle ukazatele míry atraktivity pro investice do technologií na výrobu energie z obnovitelných zdrojů¹⁰ jsou na špičce USA a Čína. Spojené státy americké mají v plánu do roku 2012 produkci energie z obnovitelných zdrojů zdvojnásobit. Čína v roce 2009 předběhla všechny ostatní země v množství instalovaných větrných elektráren. Ve výrobě větrných turbín se Čína a Indie dostala do první světové desítky. Čína se také dělí s Taiwanem o prvenství ve výrobě fotovoltaických panelů. V době, kdy jsou nižší ceny základních surovin, zvýšená účinnost a množství vyráběné energie, jsme svědky toho, že ceny fotovoltaických modulů spadly během několika let na polovinu. Zmíněná průmyslová odvětví rychle nabrala na celosvětovém významu.

Dalším důvodem ke změně je energetická bezpečnost. Až na přechodné období v roce 2009 nepřestává spotřeba energie stoupat. Jak varovala Mezinárodní energetická agentura, do roku 2015 může nastat problém se zásobováním ropou, které nebude schopné držet krok s narůstající poptávkou a povede k dalšímu zvyšování cen ropy a k opětovnému zpomalení ekonomického růstu. Domácí zdroje energií, jako např. obnovitelné energetické zdroje, mají hlavní přínos ve snižování závislosti na dovozu.

Evropa se tedy musí dále snažit podporovat rozvoj těchto odvětví doma. Protože už se ale postupně vyčerpaly stimulační balíčky a začíná období „utahování opasek“, motivace je obtížnější. Existují samozřejmě i jiné hnací síly jako je dosažení stanoveného podílu energií z obnovitelných zdrojů, produktové standardy pro zvyšování energetické účinnosti výrobků a vozidel nebo ekologické veřejné zakázky. Ale cíl snížení emisí o 20 % byl vždy považován za rozhodující faktor modernizace. Investice do technologií, jako je zachytávání a ukládání uhlíku (CCS), značně závisí na aktuální ceně uhlíku na trhu. Jeho nižší cena tedy motivuje ke změnám a inovacím podstatně méně.

Narůstající odklon od dráhy k udržení oteplení pod 2 °C po roce 2020

Aby se vzestup průměrné teploty udržel pod 2 °C, musí rozvinuté státy snížit do roku 2050 emise o 80–95 % oproti roku 1990¹¹. K tomu mohou částečně přispět i snahy, které EU vyvíjí za hranicemi, ale podle prvních odhadů bude přesto muset Evropa snížit množství vypouštěných emisí přibližně o 70 %. Cesta, nastoupená v roce 2008, měla EU přivést ke snížení emisí o 20 % do roku 2020 a při setrvalé tendenci k poklesu o více než 25 % do roku 2030. To ale EU k dosažení cíle stanoveného pro rok 2050 nestačí, pokud mají být náklady udrženy v přijatelných mezích. Pokud se bude realizace opatření odkládat, bude muset EU i její světoví partneři dohánět skluz po roce 2020. Mezinárodní energetická agentura odhaduje, že v celosvětovém měřítku každý rok zpoždění investic do nízkouhlíkových energetických zdrojů prodražuje celé opatření o dalších 300–400 miliard EUR¹². Proto je potřeba sestavit plán do roku 2050, podle kterého by se investice rozvrhly co nejefektivnějším způsobem.

Tím, že snížení emisí o 20 % do roku 2020 přináší menší změny, než se v roce 2008 předpokládalo, vzniká nebezpečí, že po roce 2020 bude úkol pro EU ještě těžší a dražší.

¹⁰ Zejména ty státy, které mají portfolio standardů obnovitelných zdrojů.

¹¹ Udržení globálního oteplování pod 2 °C bude také vyžadovat, aby rozvinuté země dohromady, a zvláště ty nejvyspělejší z nich, dosáhly podstatné a vyčíslitelné snížení emisí oproti současné předpovědi, řádově o 15–30 % pod obvyklou hodnotu do roku 2020.

¹² World Energy Outlook 2009, odhad: 500 miliard USD.

3. ANALÝZA CÍLE SNÍŽENÍ EMISÍ O 30 %

Vzhledem k tomu, že změna okolností měla tak velký dopad na 20% cíl, zdá se nevyhnutelné pečlivěji analyzovat možnost snížení emisí o 30 %. Musí být jasné, jaký ekonomický dopad by 30% snížení mělo. Jít nad snížení o 20 % by s sebou s největší pravděpodobností přineslo zpřísnění stávajících strategií a zavedení nových. Vystává otázka, jaké nové strategie by to měly být a které ze stávajících politik by měly zavést přísnější cíle a jakým způsobem.

Využití níže popsaných možností může EU zvážit, až bude přijato opatření o snížení emisí o 30 %, pokud se tak stane.

3.1. Možnosti, jak dosáhnout snížení emisí o 30 %

Možnosti v rámci systému obchodování s emisemi (ETS)

ETS je základním nástrojem pro snižování emisí a jako takový by měl být výchozím bodem pro varianty směřující ke snížení emisí o více než 20 %.

- *Upravit nastavení ETS tím, že se „dá stranou“ část povolenek, které měly jít do aukce.* Pokud by se na politické úrovni rozhodlo o zpřísnění limitu pro snížení emisí, ETS by mohl k jeho dosažení napomoci postupným snižováním množství obchodovaných povolenek. Přísnější strop ETS může zvýšit úroveň dosaženou v oblasti ochrany životního prostředí a mohl by posílit hnací sílu, kterou představuje uhlíkový trh. Omezení dražebního práva na celé období 2013–2020 o přibližně 15 %, což představuje asi 1,4 miliardy povolenek, by mohlo být dostačující. Podle odhadů se předpokládá, že příjmy z dražeb by mohly vzrůst přibližně o třetinu, protože vzestup cen uhlíku by měl převýšit pokles způsobený snížením množství dražených povolenek. Způsob, jakým členské státy získají z aukcí, bude mít význam pro investice do budoucnosti nízkouhlíkových technologií.
- *Odměnit rychle reagující aktéry, kteří investují do špičkových technologií.* Díky určování standardů (benchmarking) je možné poznat, kdo rychle postupuje kupředu ve zvyšování výkonnosti a zvláště odměnit jeho snahu tím, že dostane bezplatně část nepřidělených povolenek. Pro podniky připravené k inovacím to bude cesta k získání dalších finančních prostředků.

Technické možnosti

Různé předpisy a opatření mohou přispět k dosažení ambicióznějších cílů v ochraně klimatu, zejména motivací ke zvyšování energetické účinnosti. Mohou to být produktové standardy, stanovené opatřeními podle směrnice o ekodesignu¹³, zakotvení limitů množství CO₂ ve výfukových plynech¹⁴ nebo provádění digitálního programu¹⁵. Inteligentní sítě mohou pomoci změnit chování spotřebitelů, zvýšit energetickou účinnost a podpořit vstup energií z obnovitelných zdrojů. Například návratnost nákladů na pořízení inteligentních měřičů je podle odhadů méně než čtyři roky díky zlepšení výkonnosti, dosažené prostřednictvím vyšší informovanosti a poskytování údajů o cenových tarifech energií odběrateli.

¹³ Směrnice 2005/32/ES

¹⁴ Nařízení (ES) č. 443/2009

¹⁵ KOM(2010) 245

Uhlíková daň

Zavedení daní na emise CO₂ do odvětví, která nespádají pod ETS, představuje jednoduchý nástroj založený na tržním mechanismu, který motivuje k nižší produkci emisí na evropské i vnitrostátní úrovni. Nastavení daňového systému pro paliva nebo výrobky tak, aby zohledňoval CO₂, je jedna z možností, kterou už některé členské státy použily například k využití širokého potenciálu snižování emisí z vytápění, výfukových plynů a ke zvýšení efektivity v dopravě. Analýzy uvádějí, že tento způsob může výrazněji přispět k dosažení přísnějších cílů a v závislosti na úrovni a způsobu použití mohou členské státy dosáhnout výrazných zisků. Ty pak mohou investovat do nízkouhlíkových technologií, které na místní úrovni povedou k vytvoření pracovních příležitostí, tzv. „green jobs“, a do ekologičtějších veřejných zakázek, jak to stanoví směrnice o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel¹⁶.

Využití ke snížení emisí strategie EU

EU by mohla dále podporovat investice členských států, regionů a měst do nízkouhlíkových technologií tím, že nasměruje větší objem prostředků politiky soudržnosti na investice do zelených technologií. To by mohlo urychlit stávající trendy k využívání podpory z fondu soudržnosti k dalšímu prosazování energií z obnovitelných zdrojů, zvyšování energetické účinnosti a k propagaci využívání veřejné dopravy. Je to také jednou z alternativ využití přebytků z prodeje mezinárodních emisních kreditů (AAU), které ovlivňují integritu na uhlíkovém trhu jako zdroje financování.

Značný potenciál pro úspory zůstává nevyužit kvůli nadměrnému množství překážek daných tržními a regulačními opatřeními. Zlepšení strategického rámce v oblasti zvyšování energetické účinnosti by mohlo významně přispět k překonání 20% snížení emisí.

Činnosti související s využíváním půdy, změnami ve využívání půdy a lesnictvím (LULUCF) které nebyly v roce 2008 zahrnuty do balíčku opatření, nabízí potenciál dalšího snížení emisí. Je stejně tak důležité zachovávat a obnovovat tzv. přirozené propady uhlíku (natural carbon sinks), aby se zabránilo dalšímu zvyšování emisí. Nepřesnosti¹⁷ a kolísavost¹⁸ výpočtu dnes neumožňují přesnější krátkodobé předpovědi týkající se činností LULUCF a jejich příspěvku k dosažení cílů EU. Zároveň se ale pracuje na stanovení efektivních pravidel pro řízení této oblasti a ta se může postupně stát významným přispěvatelem ke snahám o zmírňování změny klimatu zlepšením postupů v pěstitelství a lesnictví. Prostřednictvím Společné zemědělské politiky mohou být zemědělci a lesníci motivováni k přechodu na udržitelnější způsoby hospodaření, čímž přispějí k dalšímu postupnému snižování emisí.

Využití vlivu mezinárodních kreditů

EU jako první uznala, že aktivity soukromého sektoru mohou podpořit úsilí vynakládané za evropskými hranicemi. Do Mechanismu čistého rozvoje (CDM) se po celém světě zapojilo několik tisíc projektů, které v mnoha případech vedly k výrazným finančním úsporám. Dnes

¹⁶ Směrnice 2009/33/ES.

¹⁷ Např. kvůli nedostatku dat nebo různým způsobům měření uhlíku v lesní a zemědělské půdě

¹⁸ To je dáno vlivem proměnlivých klimatických podmínek (např. bouřky mají vliv na množství vázané v lesích).

se ale tyto aktivity hodí spíše pro nastupující ekonomiky a pokračující vydatná vlna těchto úsporných opatření v systému EU ETS zpomaluje inovace v Evropské unii.

Cestou ke zvýšení účinků opatření EU může být nahrazení části poptávky po CDM kreditech novými sektorovými kredity¹⁹. Tím by došlo k přesměrování finanční prostředky uhlíkového trhu na opatření s větším potenciálem snížení úniků uhlíku (např. do sektoru energetiky v pokročilejších rozvojových ekonomikách) a toto opatření by navázalo na další schémata, jejichž standardní kredity získané z CDM by se tímto propojením znásobily²⁰ (např. projekty plynárenského průmyslu). Rozvinuté země by tím docílily dalšího snížení emisí a přispěly by tak k celkovému úsilí EU a zároveň by nejméně vyspělé země získaly více prostoru pro pokračování v CDM.

Co se týče námořních emisí, bude EU pokračovat ve snahách o uzavření mezinárodní dohody prostřednictvím Mezinárodní námořní organizace (IMO) a Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC). Jak bylo v rámci klimaticko-energetického balíčku opatření dohodnuto, pokud se taková dohoda neuzavře do 31. prosince 2011, podnikne EU další kroky.

K výraznému posunu došlo v Kodani, kde byl sestaven objemný soubor opatření na mezinárodní úrovni v zájmu urychlení boje proti ubývání tropických pralesů. Je potřeba rozvíjet spolupráci mezi rozvojovými zeměmi, na jejichž území se nachází tropické pralesy, členskými státy Evropské unie a Komisí. EU může částečně splnit zpřísněné cíle prostřednictvím mezinárodních kreditů snižování emisí, které představují minimální standardy jednotného přístupu k ochraně životního prostředí.

3.2. Výzva k dosažení 30% cíle

Skutečnost, že cíl 20 % je na dosah blíže, než se v roce 2008 soudilo, ovlivňuje následně úvahy o dosažení 30% snížení emisí. Konkrétně by náklady, odhadované na počátku roku 2008 na 70 miliard EUR v roce 2020, by Evropské unii umožnily urazit více než polovinu cesty od 20% ke 30% snížení emisí, i přes obtížnější ekonomickou situaci, v které se EU nachází.

Další náklady na posun od aktuálního cíle 20 % k cíli snížení o 30 % jsou odhadovány na něco kolem 33 miliard EUR do roku 2020, což představuje 0,2 % HDP. Aby se dosáhlo snížení o 30 %, je podle odhadu potřeba stanovit cenu za tunu CO₂ kolem 30 EUR, což je podobná částka, jaká byla v roce 2008 odhadována k tomu, aby se dosáhlo 20% snížení emisí. Domácí emise by se mohly snížit o 25 % oproti roku 1990 a zbývající procenta by se pokryla převodem povolenek a mezinárodními kredity²¹.

¹⁹ Ustanovení čl. 11a odst. 5 směrnice ETS (2009/29/ES) obsahuje právní základ Společenství pro uzavírání dohod s třetími zeměmi o udělování sektorových kreditů v případě, že jednání o mezinárodní dohodě o změně klimatu nejsou dokončena do 31. prosince 2009.

²⁰ Například násobící koeficient 2 za 1 by mohl znamenat, že za každou tunu vypuštěnou ze zařízení ETS by se musely dát dvě tuny v CDM kreditech. Tímto způsobem by se všechny CDM kredity použité na pokrytí jedné tuny evropských emisí zároveň odrazily snížením jedné tuny emisí v rozvojových zemích.

²¹ Jak to umožňuje současná legislativa.

Celkem by 30% snížení emisí přišlo na 81 miliard, neboli 0,54 % HDP²², v čemž už je započítány náklady za dosažení snížení o 20 %.

Připomeňme, že začátkem roku 2008 byly náklady na klimaticko-energetický balíček odhadovány na 70 miliard EUR, nebo také 0,45 % HDP v roce 2020. Přejít k závazku ke snížení emisí na 30 % představuje oproti odhadům z roku 2008 zdražení opatření klimaticko-energetického balíčku do roku 2020 o 11 miliard EUR.

Je sice pravda, že náklady znatelně klesly, ale současný pokles výnosů podniků, kupní síly spotřebitelů a zpřísněné podmínky přístupu k bankovním půjčkám zredukovaly schopnost evropské ekonomiky investovat do nízkouhlíkových technologií; je to dědictví po krizi a vyrovnat se s ním dá jedině obnovením ekonomického růstu a aktivní podporou upřednostňující rozvoj těchto odvětví.

Kde se nárůst zátěže projeví?

Z hlediska potenciálu konkrétních odvětví se největší možnosti snížení emisí nabízejí ve výrobě elektrické energie, kde je možné kombinovat zvýšení účinnosti na straně odběratele se snížením investic do technologií s vysokými emisemi uhlíku na straně dodavatele. Značná část kapacity na výrobu elektrické energie, která začíná zastarávat, musí být v nadcházejícím desetiletí nahrazena, a to je velká příležitost přispět ke snížení emisí výměnou starých technologií za nízkouhlíkové. Některá průmyslová odvětví spadající pod ETS (např. rafinerie) mají ještě dostatečně velký prostor pro efektivnější využívání finančních prostředků. V odvětvích „sdílejících úsilí“ by měly emise CO₂ snížit zejména domácnosti a služby, a to především emise z vytápění. Ze zkušeností některých členských států také vyplývá, že další potenciál snižování emisí skleníkových plynů (methanu a oxidu dusného) je v zemědělském sektoru, kde se tyto plyny uvolňují z intenzivního hospodaření; zde je ale potřeba pečlivě zvážit náklady na případná opatření.

Z hlediska zeměpisného rozložení je přiměřeně větší potenciál k přechodu z 20% na 30% cíl na straně chudších členských států. K dalšímu snížení emisí bude potřeba využít veřejné i soukromé finanční zdroje, aniž by to ale ohrozilo ekonomický růst. Z tohoto pohledu může sehrát významnou roli evropská politika soudržnosti.

Analýza dále potvrzuje, že rozdíl mezi snahou o nákladově efektivní opatření realizovaná sektory uvnitř a vně systému ETS zůstane v případě 30% cíle relativně stejný, jako by byl při původním 20% závazku. Pokud se přejde na cíl 30% snížení emisí do roku 2020, strop ETS se sníží o 34 % oproti úrovni v roce 2005 místo současného 21 % snížení, zatímco odvětví mimo ETS by měla dojít místo na současných 10 % na konečné snížení 16 % pod úroveň roku 2005.

Analýza, jejíž pracovní verze je přílohou tohoto sdělení, byla zpracována na úrovni EU. Pro případné přijetí cíle snížení emisí o 30 % by bylo potřeba, aby se zvolily specifické kombinace možností ke stanovení klíče, podle kterého se bude další snižování emisí rozdělovat. Podrobná analýza dopadů na situaci členských států a na ekonomický sektor pak může být založena pouze na těchto specifických možnostech.

²² Cenový odhad zahrnuje dosažení 20% podílu obnovitelných zdrojů energie na celkovém objemu konečné spotřeby energie.

3.3. Další důsledky cíle snížení emisí o 30 %

Realizace 30% snížení emisí se nemůže posuzovat izolovaně. Vlastní dosažení tohoto cíle vyvolá řadu dalších změn.

Bude například nezbytné posílit motivaci k provádění inovací, která ulehčením dosažení 20% cíle polevila. Zvláště důležité je to pro posílení energetické bezpečnosti a proto, že nízkouhlíkové technologie bývají ve srovnání s tradičními odvětvími náročnější na pracovní sílu. Dosažením 30% cíle v roce 2020 se sníží cena za dovoz ropy a zemního plynu přibližně o 40 miliard EUR, vycházíme-li z předpokladu, že v roce 2020 bude cena za barel 88 USD. Ušetřené prostředky může EU investovat do podpory pracovních příležitostí, tzv. „green jobs“, v sektoru nízkouhlíkových technologií, například do energeticky úspornějších postupů v oblasti výstavby bytového fondu. Makroekonomické analýzy většinou ukazují nízký celkový dopad na zaměstnanost, ačkoli mezi různými odvětvími jsou rozdíly, ale situace se rázem mění, pokud jsou zisky z aukcí nebo z uhlíkových daní vynakládány uvážlivě. Bude také nutné zajistit zvyšování kvalifikací a rekvalifikací a přizpůsobit vzdělávací a školící systémy novým úkolům, jak to předpokládá evropská strategie 2020 ve své pilotní iniciativě.

Světový trh nízkouhlíkových technologií a zisky spojené se zlepšováním kvality ovzduší

Včasná realizace opatření má také významný dlouhodobý přínos pro evropskou konkurenceschopnost, protože si díky tomu může EU udržet silnou pozici na rychle rostoucím globálním trhu nízkouhlíkových technologií.

A konečně, měla by tím získat i kvalita ovzduší. Posun ke 30% cíli by měl znamenat, že nebude nutné tolik technických zařízení k omezování úniku znečišťujících látek, jako např. částic, oxidu siřičitého a těžkých kovů. Úspora v této oblasti v roce 2020 je odhadovaná na 3 miliardy EUR. Zlepšení kvality ovzduší může mít dále přínos pro zdraví obyvatel, kde by se v roce 2020 mohlo odhadem uspořit 3,5–8 miliard EUR²³. Tyto doprovodné zisky nejsou zahrnuty do odhadu nákladů potřebných k dosažení 30% snížení emisí.

4. ZHODNOCENÍ RIZIKA ÚNIKŮ UHLÍKU

Jedním z důležitých hledisek, které má evropská politika ochrany klimatu na zřeteli, je zamezení „úniků uhlíku“. Je tu riziko, že bez vynaložení dostatečného úsilí na celosvětové úrovni povedou národní opatření k přesunu části trhu ve prospěch méně účinných zahraničních zařízení, čímž celkové světové emise vzrostou. Výhody a nevýhody oproti konkurenci nezávisí samozřejmě jen na ceně uhlíku na trhu, ale čím více se konkurenční země budou snažit dosáhnout srovnatelné úrovně snížení emisí, tím menší bude riziko úniků uhlíku. Klimaticko-energetický balíček připouští, že nebezpečí úniku uhlíku musí být sledováno, a zavádí k tomu příslušná opatření.

Skutečnost, že cena uhlíku byla nižší, než se původně předpokládalo, ovlivnila související jednání o problému úniků uhlíku. V důsledku snížení emisí, je navíc pravděpodobné, že energeticky náročná odvětví, spadající před rokem 2013 pod ETS, získají do konce druhé etapy ETS v roce 2012 výrazně větší množství nevyužitých volných povolenek, které budou

²³ Přispěje to k realizaci cílů stanovených tematickou strategií o znečišťování ovzduší - KOM(2005) 466.

moci přesunout do třetí etapy (2013–2020). Tím se dostanou do srovnatelně lepší pozice v soutěži s mezinárodní konkurencí, než v jaké se nacházela v roce 2008.

Legislativa související s ETS ukládá zpracovat k červnu 2010 zprávu, která by pomohla posoudit otázku úniků uhlíku s ohledem na výstupy mezinárodních jednání. Konečné vyhodnocení je obtížné, protože jednání UNFCCC ještě neskončila. Zároveň je ale jasné, že realizace opatření podle dohody z Kodaně může představovat krok správným směrem. Všechny rozvinuté země a většina rozvojových zemí, tzn. klíčoví konkurenti evropských energeticky náročných odvětví, poprvé oficiálně přislíbily, že se budou opatřeními ke snižování emisí zabývat.

Podle odhadů, za předpokladu, že ostatní splní alespoň nezbytné minimum svých závazků, bude dopad 20% snížení emisí v EU menší než 1 %. V odvětví výroby organických i anorganických chemických látek a výrobě hnojiv poklesne pravděpodobně výroba o 0,5 %, resp. 0,6 % a 0,7 %. Pouze odvětví výroby „ostatních chemických látek“ bude asi ovlivněno výrazněji (poklesem o 2,4 %). V porovnání s jednostranným závazkem EU na snížení emisí o 20 % budou některá energeticky náročná odvětví mírně ve výhodě, zatímco pro ostatní sektory zůstane situace beze změny. Vzhledem k nejistotě spojené se skutečným provedením Kodaňské dohody se Komise domnívá, že již schválená opatření na podporu energeticky náročných odvětví, např. volné povolenky a možnost získat mezinárodní kredity, zůstává v současné chvíli opodstatněná.

Posun k 30% cíli

Makroekonomická analýza ukazuje, že pokud dotčené státy mimo EU zůstaly na spodní hranici svých závazků daných aktuálním klimaticko-energetickým balíčkem, bude mít zpřísněním evropského cíle na 30 % jen omezený dopad na produkci evropského energeticky náročného průmyslu, a to tak dlouho, dokud budou platit zvláštní opatření pro toto odvětví. Postup od 20% ke 30% snížení emisí může odhadem znamenat snížení výroby o 1 % v odvětvích zpracování železných a neželezných kovů, chemickém průmyslu a ostatních energeticky náročných odvětvích. Dopad na odvětví výroby organických a anorganických chemických látek, hnojiv a „ostatních chemických látek“ bude větší o 0,9 %, resp. o 1,1 %, 1,2 % a 3,5 %. Riziko úniku uhlíku bude tím menší, čím více se hlavní obchodní partneři posunou k horní hranici svých závazků.

Proměnlivá situace v množství emisí z energeticky náročných odvětví neumožňovala doposud odhadnout, jak politika EU v oblasti ochrany klimatu ovlivňuje delokalizaci výroby mimo Evropu. Na jedné straně se v posledních letech výrazně snížily emise z energeticky náročných odvětví, nevyužité volné povolenky se zpeněžily, na druhé straně investice energeticky náročných odvětví do nízkouhlíkových technologií posílily jejich celkovou produktivitu.

V některých případech mohou mít úniky uhlíku jiné dopady, než snížení konkurenceschopnosti. Některé členské státy ležící na okraji EU a energeticky napojené na státy mimo EU mohou zaznamenat dopad na svou energetickou bezpečnost. Taková situace se například objevuje v pobaltských zemích, jejichž trh s energiemi je velmi specifický. To je také jeden z důvodů, proč ETS nabízí těmto zemím volitelné a částečné výjimky z dražeb v plném rozsahu. Investice do rozvodných sítí může pomoci snížit rizika, která ohrožují energetickou bezpečnost. Navíc bude Komise dohlížet na vývoj trhu s elektrickou energií a pokud uzná za vhodné, přijme další opatření na posílení bezpečnosti v této oblasti a k zajištění vyvážené konkurence na trhu.

Možnosti, jak čelit únikům uhlíku

Hlavní otázkou v oblasti úniků uhlíku je rozdíl v konkurenci mezi EU a třetími zeměmi. Jsou v podstatě tři možnosti, jak únikům uhlíku čelit: poskytnutím větší podpory energeticky náročným odvětvím tím, že se jim budou i nadále přidělovat povolenky zdarma; zdražením dovozu, aby se vyrovnala výhoda daná faktem, že exportující země neuplatňuje nízkouhlíkové strategie; nebo přijetím opatření k tomu, aby i ostatní země světa přispívaly k cílům, které si vytyčila EU.

Vzhledem k nejistotám kolem závazků z Kodaně by mohl být posun k 30% snížení emisí doprovázen doplňkovými opatřeními. Tato opatření by zároveň mohla motivovat země ke zvýšení jejich závazků v rámci mezinárodní dohody.

Nejlepší způsob, jak z úrovně EU přispět k zavedení jednotných pravidel hry, je zachovat volné přidělování povolenek.

Jak stanoví současná legislativa, mělo by být možné *zařadit dovoz do systému ETS*. V tomto smyslu byly formulovány zvláštní návrhy, které vedly k zařazení mezinárodních letecké dopravy do systému ETS. V tomto případě by mělo být možné koupit na trhu povolenky, které by pokryly emise spojené s dovozem určitých druhů zboží. Podobné návrhy jsou v současné době projednávány ve Spojených státech a bude samozřejmě žádoucí, aby se podobná opatření přijala zároveň s těmito partnery.

Vzniká tak diskuse o širším okruhu otázek spojených s obchodními strategiemi EU a obecněji s jejími zájmy v otevřeném tržním systému: řada nastupujících ekonomik už vyjádřila své znepokojení nad tímto postupem a je třeba uznat, že snahy o zmírnění změn klimatu nebudou postupovat stejným tempem v rozvinutých a rozvojových zemích. Je také potřeba zvážit dopad zvýšení cen dovážených surovin na výrobce v EU. Navíc by se takové opatření mohlo obcházet tak, že by EU dovážela výrobky od „nejčistších“ výrobců v třetích zemích, zatímco jejich „špinavější“ produkty by zůstávaly pro domácí spotřebu.

Začlenění dovozu do systému ETS by samo o sobě muselo být velmi pečlivě promyšleno, aby se zajistil plný soulad s pravidly WTO. Může být těžké zavést systém, který se snaží detailně specifikovat množství CO₂, spojené s výrobou každé jednotlivé kategorie zboží, ale taková přesnost by byla nezbytná: to znamená, že podobný systém by byl v nejlepším případě možný pro omezené množství standardizovaných komodit, jako je např. ocel nebo cement. Za druhé, pro každou kategorii zboží by muselo být definováno průměrné množství uhlíku EU. To by mohlo představovat administrativní zátěž a na výši stanoveného průměru by bylo nezbytné se shodnout, což by byl jistě náročný a zdoluhavý proces. Za třetí, bylo by asi obtížné ověřit míru účinnosti jednotlivých zařízení ve třetích zemích, aniž by se muselo přistoupit k vysoce propracovanému způsobu kontroly na místě a výkaznictví.

Existují různé způsoby, které by *EU mohly pomoci sblížit úroveň opatření ke snížení množství emisí s opatřeními třetích zemí* a snížit rozdíl v konkurenceschopnosti mezi odvětvími s vysokou energetickou náročností. Pomohlo by to vyhnout se efektu „solistů“ nebo nespravedlivé konkurenci ze třetích zemí.

EU by například měla přistoupit k cílenějším opatřením co se týče původu a uznávání mezinárodních kreditů v systému ETS. Různé možnosti spočívají ve znásobení snah v posunu k sektorovým kreditům stanoveným na ambiciózní úroveň (s výjimkou nejméně rozvinutých zemí) a omezení používání kreditů CDM získaných z energeticky náročných odvětví (např. z

výroby oceli, cementu a hliníku) ve třetích zemích, s výjimkou nejméně rozvinutých zemí (LDC). Rovněž by stálo za to posoudit zlepšení ekologické vyváženosti kreditů CDM ze zemí, které se odpovídajícím způsobem nepodílejí na mezinárodních snahách k ochraně klimatu. Slibnou možností takového zlepšení by bylo přistoupit k zavedení násobícího faktoru, například tak, že by se za tunu CO₂ v systému ETS požadovaly dva kredity CDM. Tyto myšlenky by se mohly začlenit do dvoustranných dohod o sektorových kreditech, které by se uzavíraly mezi EU a některými třetími zeměmi - EU by se například zavázala podpořit pilotní projekt k uzavření dohody o oceli mezi EU a Čínou.

Další přístup by spočíval v tom, že EU zvýší úsilí na pomoc svým partnerům, aby dosáhli stejné úrovně opatření na ochranu klimatu, jako má EU sama, a odstraní tak rozdíl v konkurenceschopnosti. V případě rozvojových zemí a zemí s nastupující ekonomikou by to mohlo zahrnovat přenos technologií. Pro partnery s rozvinutější ekonomikou by díky rychlému rozvoji mezinárodního trhu s uhlíkem, který by ze začátku celosvětově pokrýval energeticky nejnáročnější odvětví, nebylo nutné přijímat žádná zvláštní opatření.

5. ZÁVĚR

Od okamžiku, kdy v roce 2008 EU přijala historické rozhodnutí v oblasti boje proti změně klimatu, přinesla ekonomická krize některé zásadní změny politického a ekonomického rámce evropské politiky k ochraně klimatu. Tlak na ekonomiku EU je silný. V každém případě je ale Evropská unie pevně rozhodnuta dodržet závazky, které si v oblasti klimatické změny stanovila. Zastavit globální oteplování zůstává jedním z hlavních úkolů, kterému musí současné generace čelit. EU byla první, kdo ukázal, že je možné zvrátit trend zvyšování emisí skleníkových plynů, aniž by to nepříznivě zasáhlo ekonomický růst. Zůstane předvojem celosvětových snah zaváděním opatření klimaticko-energetického balíčku.

Provádění politik ke snížení emisí skleníkových plynů hraje jednu z klíčových rolí v modernizaci evropské ekonomiky tím, že směřuje investice a inovace do sektorů, které mají předpoklady k budoucímu růstu a vytváření pracovních míst. Strategie „Evropa 2020“ uvádí, že takový přístup že jedním ze stěžejních prvků jakékoli důvěryhodné strategie k vytváření budoucí udržitelné prosperity.

Toto sdělení vysvětlilo, jakou měrou ovlivnila změna okolností cíle, stanovené v roce 2008. Zatímco absolutní hodnota nákladů k dosažení 20% snížení emisí klesla, což potěšilo zejména podniky bojující za obnovení ekonomického růstu, představuje to zároveň riziko, že 20% snížení emisí bude mít jako hnací síla změn menší účinek. A to všechno v době, kdy je ekonomická situace obtížná jak pro vlády zemí, tak pro podniky.

Je proto potřeba vyhodnotit přímé důsledky toho, co by přinesl posun ke snížení emisí o 30 %. Politické rozhodnutí přistoupit k takovému cíli nemůže být přijato bez uvážení důsledků v celosvětových souvislostech. Podmínky k posunu směrem ke 30% snížení nejsou v tuto chvíli splněny. Takové rozhodnutí musí být navíc přijato při plném vědomí následků, které by mělo na domácí ekonomiku. Jak mezinárodní situace, tak ekonomické analýzy nasvědčují tomu, že by se Evropská unie měla držet možnosti posunout cíl snížení emisí na 30 %. V okamžiku, kdy se podmínky pro přijetí rozhodnutí naplní, bychom měli být připraveni.

Do té doby musíme posílit snahy v oblasti spolupráce s mezinárodními partnery a motivovat je tak, abychom dosáhli patřičně ambiciózní úrovně celosvětového úsilí, které by zaručilo zastavení změn klimatu, s kterými jsme se všichni zavázali bojovat.

Komise bude situaci nadále sledovat a zaměří se také na pozici průmyslového sektoru EU ve srovnání s jeho hlavními mezinárodními konkurenty, zvláště s těmi, kteří k přesvědčivým opatřením v oblasti boje s klimatickou změnou ještě nepřistoupili. Komise dále zaktualizuje svou analýzu s ohledem na vývoj ekonomické situace a situace na poli mezinárodních jednání o klimatu, aby tak přinesla další fakta do diskusí k předkládaném sdělení, probíhajících na půdě Rady a Evropského parlamentu.