



V Bruselu dne 20.7.2016
COM(2016) 500 final

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

Urychlení přechodu EU na nízkouhlíkovou ekonomiku

Sdělení doprovázející opatření rámcové strategie pro energetickou unii: legislativní návrh o každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021-2030, legislativní návrh o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a sdělení o evropské strategii pro nízkoemisní mobilitu

1. Úvod

Začal celosvětový přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku a oběhové hospodářství, který nyní získal nový impuls díky Pařížské dohodě o změně klimatu¹ a Agendě pro udržitelný rozvoj 2030. Tento přechod je nezbytný pro zajištění pracovních míst, růstu a investičních příležitostí pro současné i budoucí generace Evropanů a pro zmírnění nebezpečné změny klimatu. Pokud si EU neudrží a nevyužije svou výhodu průkopníka při podpoře obnovitelných zdrojů energie, energetické účinnosti a soutěži v rozvoji dalších globálních trhů s nízkouhlíkovými technologiemi, udělají to jiné světové regiony. Očekává se změna evropského hospodářského modelu. Je naší sdílenou odpovědností zajistit, aby tento přechod byl spravedlivý a solidární, a nikdo tak nebyl opomenut. K tomuto cíli přispívá rámcová strategie pro energetickou unii².

Balíček opatření, který dnes Komise předložila, Evropě pomůže připravit se na budoucnost a zachovat si konkurenceschopnost. Jeho adresáty jsou zejména členské státy, neboť především ty budou rozhodovat o tom, jak provádět opatření za účelem splnění dohodnutých cílových hodnot emisí skleníkových plynů do roku 2030³.

Toho však členské státy nemohou dosáhnout samy. Mobilizace v rámci příprav na pařížskou konferenci o klimatu ukázala, jak důležité jsou pro dosažení změn nestátní subjekty. EU rovněž očekává akci mimo jiné od podniků, zemědělců, vědců, investorů, pedagogů a sociálních partnerů. EU má současně také povinnost jejich činnost podpořit zajištěním opatření v rámci celé EU a prostředí, které tuto činnost umožní. Podporuje aktivitu měst, v nichž žije 80 % z nás. Města patří mezi nejdynamičtější a nejnovativnější aktéry realizace nízkouhlíkové ekonomiky a oběhového hospodářství; často si kladou ambicióznější cíle než státy. Stejně důležité jsou venkovské komunity, které mají zásadní úlohu při zajišťování udržitelných přírodních zdrojů a ochraně životního prostředí pro budoucí generace.

EU činí vše, co je v jejích silách, aby udržela pozitivní dynamiku pro opatření v oblasti klimatu na celosvětové úrovni. Hrozí-li katastrofická změna klimatu, není žádná země ostrovem. Na nejvyšší politické úrovni se proto vedoucí představitelé skupiny G7 zavázali, že urychlí přechod na energetický systém, který umožní dekarbonizaci světové ekonomiky, a také na tom, že stanoví lhůtu pro ukončení většiny dotací na fosilní paliva – přislíbili do konce roku 2025 ukončit státní podporu pro uhlí, plyn a ropu. Města v EU budou hrát klíčovou úlohu v nové koalici měst po celém světě, což by mohla být další příležitost, jak působit na mezinárodní úrovni v boji proti změně klimatu na úrovni místní. Rostoucí vědomí

¹ COM (2016) 110 *Po pařížské konferenci: posouzení dopadů Pařížské dohody*.

² COM (2015) 80 *Rámcová strategie k vytvoření odolné energetické unie s pomocí progresivní politiky v oblasti změny klimatu*.

³ V říjnu 2014 se hlavy států a předsedové vlád zemí EU dohodli na rámci politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030. Rámec stanoví závazek EU dosáhnout povinného cíle, jímž je minimálně 40% snížení emisí skleníkových plynů v celé domácí ekonomice do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990.

naléhavosti řešení vazby mezi změnou klimatu, nestabilitou a bezpečnostními otázkami bylo potvrzeno v letošním akčním plánu diplomatické činnosti EU v oblasti klimatu⁴.

EU má veškerý potenciál proměnit problém změny klimatu v příležitost. V tomto globálním kontextu má Evropa vedoucí postavení v rozvoji inovativních nízkouhlíkových technologií a služeb, a to nejen v odvětví energetiky, ale také v průmyslu, stavebnictví a dopravě. Toto vedoucí postavení by si měla udržet. Musíme Evropanům nadále poskytovat dovednosti potřebné pro nízkouhlíkovou ekonomiku, investovat do budoucnosti našich dětí a pomáhat průmyslu přizpůsobovat se měnícím se potřebám. Evropa slíbila ambiciózní opatření a své sliby také splní.

2. Hlavní zásady regulačního rámce pro přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku ve všech jejích odvětvích

V říjnu 2014 se EU dohodla na jasném závazku: závazný cíl snížení emisí v rámci celé ekonomiky do roku 2030 alespoň o 40 % ve srovnání s úrovní z roku 1990. Tento závazek je v souladu s nákladově efektivní cestou k dosažení dlouhodobých cílů EU v oblasti klimatu. Stal se základem pro mezinárodní závazek EU v rámci Pařížské dohody o změně klimatu a bude splněn všemi členskými státy společně.

Komise zahájila provádění tohoto závazku tím, že v červenci 2015 předložila návrh na reformu systému EU pro obchodování s emisemi, aby plnil svůj účel a po roce 2020 podporoval investice do průmyslu a energetiky⁵. Evropský parlament a vlády členských států v Radě by měly vynaložit veškeré úsilí, aby byl tento návrh rychle přijat. Současný balíček opatření se zabývá dalšími hlavními prvky ekonomiky, které přispějí k opatřením v oblasti klimatu: odvětvími stavebnictví, dopravy, nakládání s odpady, zemědělstvím⁶, využíváním půdy a lesnictvím.

Nový regulační rámec vychází z dosavadních obecných zásad EU pro opatření v oblasti klimatu a je založen na klíčovách zásadách spravedlnosti, solidarity, flexibility a ekologické vyváženosti.

Aby Komise zajistila spravedlnost a solidaritu zakotvené v rámci politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, na kterém se dohodla Evropská rada, navrhuje diferencované vnitrostátní cíle snižování emisí pro rok 2030, jež zohledňují hrubý domácí produkt každého členského státu, a tím i relativní bohatství. Úrovně cílů pro jednotlivé bohatší členské státy jsou mezi sebou dále upraveny, aby zohlednily nákladovou efektivitu.

Návrh dále zavádí flexibilní systém, v jehož rámci mohou členské státy snižovat emise společně, v rámci několika odvětví a v průběhu času, což také odráží různou strukturu ekonomik členských států. Umožní obchodování s emisními přiděly mezi členskými státy nebo rozvoj projektů pro snižování emisí v jiných členských státech. Tím se usnadní

⁴ Evropská diplomatická činnost v oblasti klimatu po 21. konferenci smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (COP 21) – závěry Rady ze dne 15. února 2016.

⁵ Cíl EU pro rok 2030 vyžaduje v těchto odvětvích snížení o 43 % ve srovnání s rokem 2005.

⁶ Cíl EU pro rok 2030 vyžaduje v těchto odvětvích snížení o 30 % ve srovnání s rokem 2005.

investiční toky v celé EU tam, kde jsou nejvíce zapotřebí k modernizaci ekonomiky a kde přinesou největší užitek při nejnižších nákladech⁷.

Vůbec poprvé jsou do rámce politiky EU v oblasti energetiky a klimatu zahrnuta odvětví využívání půdy a lesnictví. Návrh Komise pečlivě usiluje o rovnováhu mezi větším množstvím pobídek pro zachycování uhlíku a snižování emisí z půdy a lesů a potřebou zachovat ekologickou vyváženost rámce EU pro ochranu klimatu, aby existovala motivace ke snižování emisí v odvětvích stavebnictví, dopravy a zemědělství. Flexibilita vůči jiným odvětvím proto bude omezená.

Navržené nařízení stanoví pro tato odvětví spolehlivější pravidla započítávání pro půdu, využívání půdy a lesnictví. Jelikož je obhospodařování lesů hlavním zdrojem biomasy k výrobě energie a produkce dřeva, poskytnou spolehlivější pravidla započítávání pro obhospodařování lesů solidní základ evropské politice v oblasti obnovitelných zdrojů a další rozvoj biohospodářství po roce 2020.

3. Podpora prostředí příznivého pro přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku v EU

S uvedeným právním rámcem jako východiskem je na členských státech, aby navrhly opatření, která jsou nejvhodnější k využití přínosů z přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku, a dosáhly svých cílů. EU bude členské státy podporovat pomocí řady nástrojů a podpůrných opatření.

3.1. Strategie pro energetickou unii a další odvětvové iniciativy

Vzhledem k významnému podílu dopravy na emisích EU předkládá Komise strategii nízkoemisní mobility, která identifikuje klíčové nástroje v oblasti dopravy, včetně celounijních opatření pro vozidla s nízkými a nulovými emisemi a alternativní nízkoemisní paliva. Strategie také zdůrazňuje potřebu maximálně využít synergie mezi dopravními a energetickými systémy.

Pokud jde o budovy, Komise v současné době přezkoumává stávající rámec EU pro energetickou účinnost a později v tomto roce předloží návrhy, týkající se mimo jiné toho, jak získat financování na renovaci budov. Komise letos rovněž dokončí dobrovolný celoodvětvový protokol pro recyklaci stavebního a demoličního odpadu. Vzhledem k menšímu prostoru pro snižování emisí v odvětvích zemědělství a využívání půdy vytvoří návrh týkající se využívání půdy a lesnictví další pobídky pro pohlcování uhlíku v těchto souvisejících činnostech. Kromě toho reformovaná společná zemědělská politika poskytuje ve svých dvou pilířích různé nástroje a opatření podporující boj proti změně klimatu. Očekává se, že přezkum politiky EU týkající se používání hnojiv přispěje ke snížení emisí ze smíšených a syntetických hnojiv. Odvětví nakládání s odpady je po zemědělství druhým nejdůležitějším odvětvím produkujícím emise jiné než oxid uhličitý. Od rámcové směrnice o

⁷ V zájmu dalšího usnadnění splnění cílů se členské státy, jejichž náklady na splnění jsou proporcionálně vyšší, mohou rozhodnout převést některé povolenky v rámci systému obchodování s emisemi, a kompenzovat tak emise v jiných hospodářských odvětvích.

nakládání s odpady a zejména od směrnice o skládkách, u níž Komise v loňském roce navrhla změny, se očekává významný příspěvek ke snížení emisí pocházejících z odpadů.

Členské státy budou moci využít přínosů těchto opatření na úrovni EU, pouze pokud je budou řádně provádět a prosazovat.

3.2. Průřezové nástroje a hnací faktory

Prioritní projekt energetické unie ve všech svých dimenzích poskytuje širší rámec, v němž může EU vytvořit vhodné prostředí, příznivé pro transformaci energetiky. Kromě něj existuje řada dalších faktorů, které umožňují a podporují tento přechod ve všech odvětvích ekonomiky.

3.2.1. Oběhové hospodářství

V odvětvích, jichž se balíček týká, ale i v jiných má oběhové hospodářství svou roli. Mezi množstvím použitých surovin, potřebnou energií a emisemi skleníkových plynů existuje přímý fyzický vztah. Evropské unii se podařilo dosáhnout oddělení hospodářského růstu od růstu emisí oxidu uhličitého, avšak zatím nedokázala učinit totéž v oblasti účinného využívání materiálů a zdrojů.

V loňském roce proto Komise předložila ambiciózní balíček opatření týkajících se oběhového hospodářství⁸, který má tento problém řešit. Navrhovaná opatření přispějí k „uzavření“ životního cyklu výrobků díky větší míře recyklace a opětovného využívání a maximálnímu zhodnocení a využití všech surovin, produktů i odpadů.

3.2.2. Inovace pro konkurenceschopnost

V zájmu využití příležitostí vytvořených inovací jako klíčovým faktorem při přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku a maximalizace účinku každého investovaného eura má Komise v úmyslu předložit v tomto roce integrovanou strategii energetické unie pro výzkum, inovace a konkurenceschopnost. Konkrétní opatření v rámci této nové strategie by měla přímo podpořit dosažení evropských cílů v oblasti klimatu a energetiky a přispět k modernizaci a konkurenceschopnosti ekonomiky EU tím, že podpoří vedoucí postavení EU v oblasti čistých technologií.

Evropa je stále největším světovým zdrojem financování výzkumu a vývoje v oblasti energetiky (v hodnotě 3,9 miliardy EUR v roce 2014, což představuje 36 % celkového objemu) a vede v počtu patentových přihlášek pro vysoce hodnotné technologie pro zmírňování dopadů změny klimatu (40% podíl na celkovém počtu). Současně však zůstává potenciál s vysokou hodnotou nevyužit, zejména u technologií čisté energie a vozidel s nulovými emisemi. V jiných oblastech, včetně technologií v oblasti obnovitelných zdrojů energie, začala EU zaostávat vůči svým konkurentům. Co je ještě důležitější: napříč specifickými technologiemi a oblastmi inovací je třeba, aby se Evropa zlepšila v uvádění svých inovací na trh a zajišťování jejich komerčního úspěchu.

⁸ COM (2015) 614 *Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství*

3.2.3. Přesměrování a navýšení investic

Přesměrování a rychlé navýšení soukromých investic má zásadní význam, má-li se podpořit přechod na nízkoemisní ekonomiku odolnou vůči změně klimatu a zabránit „zakonzervování“ infrastruktury a aktiv s vysokými emisemi.

V EU již začalo úsilí o sladění soukromých investic s cíli v oblasti klimatu a účinného využívání zdrojů, a to jak prostřednictvím opatření politiky, tak i strategických veřejných investic.

Systém EU pro obchodování s emisemi udává cenu uhlíku. Pro odvětví, na něž se systém EU pro obchodování s emisemi nevztahuje, jsou rovněž relevantní daňové politiky členských států, které mohou vytvořit správné pobídky.

Iniciativa unie kapitálových trhů⁹ reaguje na důležitost dlouhodobých a udržitelných investic pro zachování a zvýšení konkurenceschopnosti EU a povzbuzení k přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku účinně využívající zdroje. Nedávno vzniklé zelené dluhopisy mohou rovněž napomoci nasměrovat kapitálové toky k investicím do nízkouhlíkových technologií.

Je třeba udělat ještě více. EU bude pokračovat v prohlubování jednotného trhu a pracovat na odstranění překážek pro investice.

Komise aktivně pracuje na zajištění toho, aby aktuální rozpočtové výdaje EU odpovídaly cílům v oblasti klimatu. Politický závazek zajistit, aby alespoň 20 % financování z víceletého finančního rámce mělo explicitní vztah ke klimatu, přináší výsledky. V tomto duchu se Komise nedávno připojila k iniciativě „Mise inovací“, jejíž členové se zavázali během pěti let do roku 2020 zdvojnásobit své veřejné financování výzkumu a vývoje v oblasti čisté energie.

Finanční nástroje EU rovněž významně přispívají k činnosti EU v oblasti klimatu, jak ukazuje Evropský fond pro strategické investice. Fond je na dobré cestě splnit svůj cíl a mobilizovat do poloviny roku 2018 nejméně 315 miliard EUR dodatečných investic do reálné ekonomiky¹⁰. Více než 50 % dosud schválených investic má význam pro oblast klimatu. Spolufinancování projektů v rámci Evropského fondu pro strategické investice může probíhat jak na úrovni projektů, tak na úrovni investičních platforem. Investiční platformy mohou napomoci financování menších projektů a sloučení prostředků z různých zdrojů s cílem zajistit diverzifikované investice s určitým zeměpisným či tematickým zaměřením. Mohou rovněž zajistit finanční přitažlivost malých nebo místních investičních příležitostí pro nové skupiny investorů, například pro penzijní fondy nebo zahraniční institucionální investory. Komise zkoumá způsoby, jak sloučit a zkombinovat zdroje dostupné v rámci jiných programů EU, jako je Nástroj pro propojení Evropy či Horizont 2020 s cílem uvolnit dodatečné investice, zejména prostřednictvím investičních platforem, například v oblasti energetické účinnosti, inteligentní městské mobility a inovativních technologií.

⁹ Viz také *Capital Markets Union: First Status Report (Unie kapitálových trhů: první zpráva o stavu)*, SWD (2016) 147 final.

¹⁰ COM (2016) 359 – *Zhodnocení investičního plánu pro Evropu* (stav ke dni 1. června 2016).

Reformovaná politika soudržnosti EU rovněž podporuje přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku a její projekty přinesou pozitivní výsledky v období po roce 2020. Podporuje opatření v oblasti energetické účinnosti ve veřejných a obytných budovách (13,3 miliardy EUR) a v podnicích (3,4 miliardy EUR se zaměřením na malé a střední podniky), při přechodu na energeticky účinné a nízkoemisní odvětví dopravy (39,7 miliard EUR na udržitelnou městskou mobilitu a nízkouhlíkové druhy dopravy, jako je železnice, námořní doprava a vnitrozemské vodní cesty). Další 8 miliard EUR je vyčleněno na předcházení rizikům a řízení rizik, včetně 6,4 miliardy EUR na rizika související s klimatem. Celkem 115 miliard EUR z rozpočtu reformované společné zemědělské politiky (SZP) podporuje opatření v oblasti klimatu prostřednictvím lepšího hospodaření s půdou a cílených investic¹¹.

S cílem podpořit investice do inovací, jako je zachycování uhlíku, energie z obnovitelných zdrojů a zavádění nových průlomových technologií v průmyslu návrh Komise na revizi systému obchodování s emisemi plánuje, že bude na tyto účely vyhrazeno 450 milionů emisních povolenek.

3.2.4. Spravedlivá společenská transformace a nové dovednosti

Očekává se, že přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku povede ke snížení počtu pracovních míst na tradičních trzích (spojených s fosilními palivy, především v průmyslových odvětvích s vysokými emisemi uhlíku), vzniknou však nová pracovní místa (související s energií z obnovitelných zdrojů, energetickou účinností a elektrifikací vozidel). To také znamená, že je třeba předvídat a zmírňovat společenské dopady tohoto přechodu v konkrétních regionech a socioekonomických odvětvích, mimo jiné prostřednictvím evropských strukturálních a investičních fondů.

Hlavní cestu k zaměstnatelnosti a prosperitě budou dovednosti, a Komise proto přijala novou komplexní agendu dovedností pro Evropu¹². Aby napomohla řešení problémů spojených s dovednostmi, zahajuje Komise akce, jež zvýší viditelnost dovedností a zlepší jejich uznávání na místní a vnitrostátní úrovni a na úrovni EU, od škol a univerzit až po trh práce. Agenda se mimo jiné zabývá rekvalifikací a rozšiřováním dovedností a představuje „Plán pro odvětvovou spolupráci v oblasti dovedností“, jenž má zlepšit poznatky o dovednostech a řešit nedostatek dovedností v konkrétních hospodářských odvětvích, včetně zelených technologií.

3.2.5. Obchodní a vývozní příležitosti

Od zvýšení obchodních toků se očekává, že přispěje k rychlému šíření ekologických produktů, služeb a technologií po celém světě a k přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku. EU zaujímá vedoucí postavení ve světovém vývozu a dovozu environmentálních produktů. V roce 2013 dosáhl vývoz produktů označených jako ekologické z EU hodnoty 146 miliard

¹¹ V rámci pilíře rozvoje venkova SZP je 7,7 miliardy EUR vyčleněno na projekty zaměřené na pohlcování uhlíku a jeho ukládání v půdě, dodávky a využívání udržitelné energie z obnovitelných zdrojů a inteligentní investice do klimatu. Další 43,7 miliardy EUR je určeno na opatření pro zlepšení ekosystémů, která mají rovněž vliv na uhlíkovou stopu zemědělství a lesnictví.

¹² COM (2016) 381 *Nová agenda dovedností pro Evropu: Společně pracovat na posílení lidského kapitálu, zaměstnatelnosti a konkurenceschopnosti*

EUR (přibližně 8 % celkového vývozu EU) a dovoz do EU činil 70 miliard EUR. Evropské společnosti by měly usilovat o další rozvoj svých nápaditých inovací a svého know-how a o jejich vyvoz.

Jako člen Světové obchodní organizace EU aktivně podporuje liberalizaci obchodu se zbožím a službami, jež může vytvářet přínos pro životní prostředí. Spolu s dalšími šesti členy WTO úzce spolupracuje s cílem uzavřít se všemi účastníky ambiciózní dohodu o environmentálních produktech. K tomu by mělo dojít před letošním setkáním vedoucích představitelů skupiny G20 na jejím summitu v Číně. Rovněž v rámci svých dvoustranných obchodních dohod EU usiluje o brzkou liberalizaci obchodu s environmentálními produkty a službami a o usnadňování obchodu a investic v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů, čímž přispívá k plnění cílů politiky v oblasti klimatu.

4. Závěry

Přechod Evropy na nízkouhlíkovou ekonomiku je třeba urychlit. EU potřebuje více pracovních míst, vyšší růst a více investic. Tento program má potenciál toho dosáhnout a modernizovat evropskou ekonomiku. V dlouhodobém horizontu to zásadně změní naše hospodářské prostředí.

Je třeba, aby Rada a Evropský parlament považovaly legislativní návrhy ohledně opatření v oblasti klimatu, připojené k tomuto sdělení, a loňský návrh reformy systému EU pro obchodování s emisemi za prioritu.

Komise okamžitě zahájí nebo urychlí postupy zlepšování právní úpravy (včetně veřejných konzultací a posouzení dopadů), aby se akční plán pro nízkoemisní mobilitu neprodleně transformoval do souboru účinných a přiměřených opatření. Do konce roku Komise rovněž předloží zbývající iniciativy k dokončení strategie EU pro energetickou unii.

Členské státy již zahájily přípravu svých strategií v oblasti energetiky a klimatu na období po roce 2020. Tento soubor iniciativ jim poskytuje nezbytné informace a nástroje a umožňuje jim také pokračovat v domácím procesu ratifikace Pařížské dohody o změně klimatu. Členské státy by měly maximálně využít příznivého prostředí EU, aby přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku proběhl pokud možno bezproblémově a spravedlivě.