



V Bruselu dne 14.12.2022
COM(2022) 516 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o fungování evropského trhu s uhlíkem v roce 2021 podle čl. 10 odst. 5 a čl. 21 odst. 2
směrnice 2003/87/ES (ve znění směrnice 2009/29/ES a směrnice (EU) 2018/410)**

{SWD(2022) 407 final}

Seznam zkratek

AVR	nařízení o akreditaci a ověřování
CEF DI	dluhový nástroj v rámci Nástroje pro propojení Evropy
CEMS	systemy kontinuálního měření emisí
CO ₂ ekv.	ekvivalent oxidu uhličitého
CORSIA	program kompenzace a snižování emisí oxidu uhličitého v mezinárodním civilním letectví
EHP	Evropský hospodářský prostor
EEX	Evropská energetická burza
ESVO	Evropské sdružení volného obchodu
EIB	Evropská investiční banka
ESMA	Evropský orgán pro cenné papíry a trhy
EU	Evropská unie
EU ETS	system EU pro obchodování s emisemi
EU-27	členské státy Evropské unie
EUTL	protokol transakcí Evropské unie
ICAO	Mezinárodní organizace pro civilní letectví
InnovFin EDP	nástroj pro financování ukázkových projektů v oblasti energetiky v rámci iniciativy InnovFin
IPCC	Mezivládní panel pro změnu klimatu
MRR	nařízení o monitorování a vykazování
MSR	rezerva tržní stability
N ₂ O	oxid dusný
NER	rezerva pro nové účastníky na trhu
PFC	perfluoruhlodíky
TNAC	celkový počet povolenek v oběhu
UK	Spojené království

Obsah

Seznam zkratk	1
1. Úvod	3
2. Pokrytí systémem ETS	4
3. Rámec trhu s uhlíkem	6
3.1. Emisní strop	6
3.2. Dražby povolenek	9
3.3. Bezplatné povolenky	10
3.3.1. Odchylka od úplného dražení povolenek pro výrobu elektřiny a tepla	12
3.4. Výnosy z dražeb	13
3.4.1. Program NER 300	14
3.4.2. Inovační fond	15
3.4.3. Modernizační fond	16
3.4.4. Kompenzace nepřímých uhlíkových nákladů	17
3.5. Snižování emisí v rámci systému EU ETS	19
3.6. Zajišťování rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou	22
4. Letectví	23
5. Dozor nad trhem	26
5.1. Zjištění zprávy orgánu ESMA	28
5.1.1. Politická doporučení orgánu ESMA	29
6. Monitorování, vykazování a ověřování emisí	29
6.1. Monitorování emisí	29
6.2. Akreditace a ověřování	30
6.3. Příslušné orgány	31
6.4. Dodržování a prosazování právních předpisů	32
7. Propojení systému EU ETS a švýcarského systému ETS	33
8. Systém EU ETS v kontextu směrnice o energetické účinnosti	39
9. Závěry a výhled do budoucna	40

1. Úvod

Systém EU pro obchodování s emisemi (ETS) je základním kamenem politiky EU v oblasti klimatu. V souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ stanoví cenu uhlíku pro emise z výroby elektřiny a tepla, energeticky náročného průmyslu a letectví v rámci Evropy. Využívá tržní síly, aby motivoval ke snižování emisí tam, kde je to nejméně nákladné. Současně vytváří příjmy, které lze investovat do opatření v oblasti klimatu a energetické transformace.

Od svého zavedení v roce 2005 pomohl snížit emise z výroby elektřiny a tepla a z průmyslové výroby o 34,6 %¹. Vytvořil výnosy z dražeb ve výši 100 miliard EUR, které byly v letech 2013–2021 rozděleny členským státům. Ke splnění ambicióznějšího klimatického cíle zakotveného v evropském právním rámci pro klima² je však zapotřebí další snižování emisí. Aby EU do poloviny století dosáhla klimatické neutrality, zavázala se snížit emise do roku 2030 o nejméně 55 % ve srovnání s hodnotami roku 1990. Pro splnění tohoto cíle má systém EU ETS stěžejní význam.

V červenci 2021 předložila Evropská komise balíček politických reforem zaměřených na realizaci Zelené dohody pro Evropu³, jehož součástí je i revize systému EU ETS⁴. Komise navrhla, aby odvětví, jež jsou do systému zahrnuta, dosáhla snížení emisí o 61 % oproti roku 2005⁵. Za tímto účelem návrh zpřísňuje emisní strop a zrychluje jeho každoroční snižování. Reformuje rovněž pravidla pro poskytování bezplatných povolenek průmyslu a postupně utlumuje přidělování bezplatných povolenek pro letectví. Zároveň Komise navrhla rozšíření působnosti systému EU ETS i na emise z námořní dopravy a zavedení nového systému pro snižování emisí ze silniční dopravy a budov. Celkově se návrh snaží nasměrovat více zdrojů na ekologickou transformaci tím, že členské státy zavazuje k investování veškerých výnosů z dražeb do projektů v oblasti klimatu a energetiky a navyšuje prostředky inovačního a modernizačního fondu.

Komisí předložený návrh je od té doby posuzován Evropským parlamentem a Radou. V polovině roku 2022 přijaly oba tyto orgány stanovisko k revizi EU ETS, v němž navrhly několik změn. Následně byla v červenci 2022 zahájena interinstitucionální jednání mezi Parlamentem, Radou a Komisí.

Systém EU ETS mezitím dále funguje dle současné právní úpravy. V roce 2021 vstoupil do své čtvrté fáze (2021–2030). V této souvislosti vstoupilo v platnost několik změn v jeho rámci. Emisní strop se každoročně snižuje rychlejším tempem – o 2,2 %. Objem povolenek

¹ Emise ETS ze stacionárních zařízení v roce 2021, bez Spojeného království, pouze výrobci elektřiny v Severním Irsku, ve srovnání s upravenou hodnotou roku 2005 vztahující se ke stejnému rozsahu působnosti.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 ([Úř. věst. L 243](#), 9.7.2021, s. 1).

³ [Delivering the European Green Deal \(Realizace Zelené dohody pro Evropu\)](#), GR pro oblast klimatu, 14.7.2021.

⁴ [COM\(2021\) 551 final](#) – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii, rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a nařízení (EU) 2015/757, 14.7.2021.

⁵ Stávající právní předpisy požadují snížení o 43 % oproti úrovním emisí roku 2005.

bezplatně přidělovaných průmyslu byl upraven tak, aby zohledňoval technologický pokrok a změny ve výrobě. Byly ukončeny první výzvy k předkládání projektů v rámci inovačního fondu a byla schválena první rozhodnutí o vyplacení prostředků na investice v rámci modernizačního fondu. V roce 2021 byla upravena rovněž působnost systému, aby bylo zohledněno vystoupení Spojeného království z EU.

V roce 2021 se provoz zařízení, jež jsou do systému EU ETS zahrnuta, stále ještě zotavoval z dopadů pandemie COVID-19. V důsledku intenzivní snahy o oživení se emise od roku 2020 mírně zvýšily, setrvaly však pod předpandemickými úrovněmi. To se promítlo do růstu poptávky po povolenkách v rámci systému EU ETS a vyšší ceny uhlíku v roce 2021.

Zvyšující se ceny uhlíku přiměly některé zúčastněné strany k dotazům, zda v rámci systému EU ETS nedošlo k nadměrné spekulaci. Některé strany se také tázaly, zda tyto vyšší ceny neovlivňují ceny energií. Komise se těmito obavami zabývala ve svém sdělení o řešení cen energií⁶. Dospěla k závěru, že vliv vyšších cen plynu na cenu energie je devětkrát větší než vliv vyšších cen uhlíku. Komise také požádala Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA), aby provedl analýzu chování na trhu s uhlíkem. Závěrečná zpráva orgánu ESMA, zveřejněná v roce 2022, tvrzení o nadměrné spekulaci odmítá. Orgán ESMA v ní konstatuje, že unijní trh s uhlíkem funguje dobře a že signál o ceně uhlíku je v souladu se základními tržními zásadami.

Tato zpráva shrnuje fungování systému EU ETS v roce 2021 a v první polovině roku 2022. Předkládá aktualizovaný přehled působnosti a infrastruktury systému a poskytuje bližší informace o klíčových prvcích jeho rámce. Zpráva je v souladu s čl. 10 odst. 5 a čl. 21 odst. 2 směrnice o systému EU ETS⁷. Vychází převážně z údajů získaných z registru EU, protokolu transakcí Evropské unie (EUTL), jakož i ze zpráv předložených členskými státy podle článku 21 směrnice o systému EU ETS.

2. Pokrytí systémem ETS

Od počátku čtvrté fáze (2021–2030) zahrnuje systém EU ETS 27 členských států EU a země Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) – Island, Lichtenštejnsko a Norsko (dále jen „země EU ETS“), jakož i elektrárny v Severním Irsku⁸. Od 1. ledna 2020 je propojen se švýcarským systémem ETS.

Celkem systém EU ETS reguluje emise z 8 757 zařízení na výrobu elektřiny a tepla a výrobních zařízení, jakož i 371 provozovatelů letadel, která létají mezi letišti v rámci Evropského hospodářského prostoru (EHP) a z EHP do Švýcarska a Spojeného království. To představuje zhruba 36 % všech emisí EU.

Stejně jako v předchozích letech vypouští většina zařízení zahrnutých do systému EU ETS

⁶ [COM/2021/660 final](#) – Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – „Řešení nárůstu cen energie: soubor opatření a podpor“, 13.10.2021.

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES ([Úř. věst. L 275](#), 25.10.2003, s. 32).

⁸ Podle Protokolu o Irsku/Severním Irsku k dohodě o vystoupení mezi EU a Spojeným královstvím.

méně než 50 000 tun ekvivalentu oxidu uhličitého (CO₂ ekv.) ročně⁹ (70,5 %). Z nich 4 725 je klasifikováno jako „zařízení s nízkými emisemi“¹⁰ (54 % z celkového počtu). Celkem 22 % všech zařízení vypouští od 50 000 do 500 000 tun CO₂ ekv. ročně¹¹ a 7,5 % zařízení vypouští nejvyšší úroveň emisí, tedy více než 500 000 CO₂ ekv. ročně¹². Země ETS oznámily v roce 2021 ukončení provozu 199 zařízení, převážně z důvodu úplného ukončení činnosti nebo z důvodu snížení kapacity, jímž se zařízení dostalo pod prahovou hodnotu pro zahrnutí do systému¹³.

Graf 1.1 v dodatku 1 pracovního dokumentu útvarů Komise připojeného k této zprávě ukazuje rozdělení zařízení podle kategorie emisí v roce 2021.

V některých odvětvích jsou do systému EU ETS zahrnuta pouze zařízení od určité velikosti a objemu výroby. Země mohou ze systému vyloučit zařízení s nízkými emisemi, jsou-li zavedena alternativní opatření pro snížení emisí¹⁴. Od roku 2021 je možné vyloučit ze systému EU ETS rovněž zařízení, která vypouštějí méně než 2 500 tun CO₂ ekv.¹⁵, jakož i náhradní či záložní jednotky, které nejsou v provozu více než 300 hodin ročně¹⁶.

Čtrnáct zemí využilo v roce 2021 možnost vyloučit ze systému zařízení o celkovém objemu emisí 4,9 milionu tun CO₂ ekv. To představovalo 0,37 % emisí ze zařízení zahrnutých do systému EU ETS.

Šest členských států¹⁷ v roce 2021 nadále umožňovalo stacionárním zařízením, aby v případě nízkého rizika využívala zjednodušené plány monitorování¹⁸. Pokud jde o letectví, využití tohoto ustanovení pro zařízení s nízkými emisemi uvedla pouze Belgie.

Vedle CO₂ z výroby elektrické energie, průmyslové výroby a letectví se systém EU ETS vztahuje také na oxid dusný (N₂O) z výroby kyseliny dusičné, adipové a glyoxylové a glyoxalu a na emise perfluoruhlovdíků (PFC) z výroby hliníku. V roce 2021 vykázalo povolení pro činnosti zahrnuté do systému ETS a vypouštějící jiné emise než CO₂ 22 zemí. Činnosti v oblasti zachycování a ukládání uhlíku vykázalo pouze Norsko.

Tabulka 1.1 v dodatku 1 připojeného pracovního dokumentu útvarů Komise uvádí země, které v roce 2021 vykázaly emise z činností zahrnutých do systému EU ETS jiné než CO₂.

⁹ Zařízení kategorie A.

¹⁰ Dílčí skupina zařízení v rámci kategorie A, jejíž emise jsou nižší než 25 000 tun CO₂ ekv. ročně.

¹¹ Zařízení kategorie B.

¹² Zařízení kategorie C.

¹³ Prahová hodnota celkového jmenovitého tepelného příkonu ve výši 20 MW.

¹⁴ Podle článku 27 směrnice o systému EU ETS.

¹⁵ V každém ze tří let předcházejících oznámení Komisi. Emise z biomasy jsou vyloučeny.

¹⁶ Podle čl. 27a odst. 3 směrnice o systému EU ETS.

¹⁷ Těmito členskými státy byly Dánsko, Finsko, Chorvatsko, Maďarsko, Litva a Nizozemsko.

¹⁸ Podle článku 13 nařízení o monitorování a vykazování [prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/2066 ze dne 19. prosince 2018 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a o změně nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ([Úř. věst. L 334](#), 31.12.2018, s. 1). Nařízení bylo v roce 2020 změněno nařízením Komise (EU) 2020/2085 a v roce 2022 nařízením Komise (EU) 2022/388. Viz [konsolidované znění](#)].

V případě letectví tvořili v roce 2021 většinu regulovaných provozovatelů komerční provozovatelé (71 %, tj. 262 provozovatelů)¹⁹. Celkem 160 provozovatelů (43 %) spadalo do kategorie malých producentů emisí.

3. Rámec trhu s uhlíkem

3.1. Emisní strop

Strop systému EU ETS stanoví maximální absolutní množství emisí, jež mohou regulované subjekty vypustit. Odpovídá počtu povolenek vydaných ve fázi obchodování. Strop se každoročně snižuje, aby bylo zajištěno plnění zastřešujícího cíle EU v oblasti snižování emisí.

Uplatňují se samostatné stropy pro emise ze stacionárních zařízení a pro emise provozovatelů letadel. V roce 2021 činil strop pro emise ze stacionárních zařízení 1 571 583 007 povolenek. Pro letectví bylo v roce 2021 vydáno 28 306 545 povolenek. Počínaje rokem 2021 se oba tyto stropy každoročně snižují o 2,2 %²⁰. V případě stropu pro emise ze stacionárních zařízení to odpovídá 43 003 515 povolenkám.

V souladu s čl. 12 odst. 3 směrnice o systému EU ETS mohou stacionární zařízení od 1. ledna 2021 využívat k zajištění souladu rovněž povolenky pro letectví.

Tabulka 1 uvádí hodnoty ročního stropu stanovené systémem EU ETS od roku 2013. Při porovnávání těchto údajů je třeba mít na paměti, že od roku 2021 systém EU ETS již nezahrnuje zařízení ve Spojeném království. V souladu s Protokolem o Irsku/Severním Irsku k dohodě o vystoupení mezi EU a Spojeným královstvím²¹ a dohodou o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím²² zůstávají v systému EU ETS zahrnuti výrobci elektřiny v Severním Irsku, včetně odpovídajících práv a povinností. Systém EU ETS také i nadále pokrývá emise z letů do Spojeného království. Emisní stropy byly změněny, aby tato skutečnost byla zohledněna²³.

Tabulka 1: Roční emisní strop pro stacionární zařízení a roční počet povolenek pro letectví uvedených do oběhu (2013–2021)

Rok	Roční strop (stacionární zařízení)	Roční objem povolenek pro letectví uvedených do oběhu
2013	2 084 301 856	32 455 296

¹⁹ Příkladem provozovatele letadel v komerční letecké dopravě by byla letecká společnost přepravující cestující, která své služby poskytuje veřejnosti. Příkladem provozovatele letadel v nekomerční letecké dopravě by bylo letadlo v soukromém vlastnictví.

²⁰ Uplatňuje se na základě střední hodnoty referenčního období 2008–2012.

²¹ Dohoda o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii ([Úř. věst. L 29](#), 31.1.2020, s. 7).

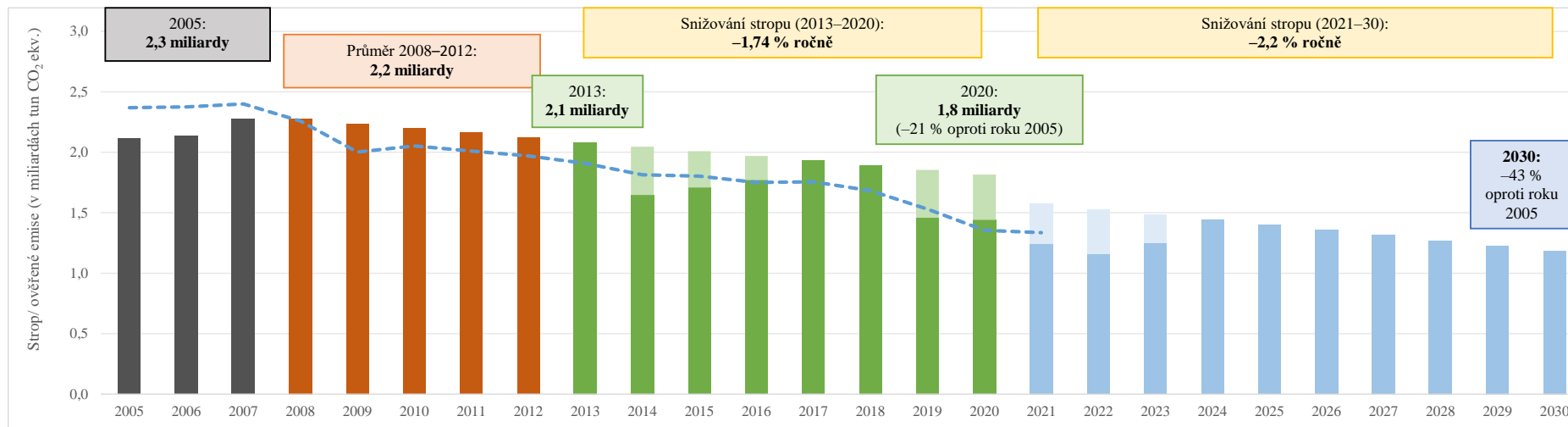
²² Dohoda o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku na straně druhé ([Úř. věst. L 149](#), 30.4.2021, s. 10).

²³ Rozhodnutí Komise (EU) 2020/1722 ze dne 16. listopadu 2020 o množství povolenek pro celou Unii, které mají být vydány v rámci systému EU pro obchodování s emisemi na rok 2021 ([Úř. věst. L 386](#), 18.11.2020, s. 26).

2014	2 046 037 610	41 866 834
2015	2 007 773 364	50 669 024
2016	1 969 509 118	38 879 316
2017	1 931 244 873	38 711 651
2018	1 892 980 627	38 909 585
2019	1 854 716 381	38 830 950
2020	1 816 452 135	42 803 537
2021	1 571 583 007	28 306 545

Graf 1 znázorňuje změny stropu v průběhu všech fází systému EU ETS, včetně předpokládaného snižování do roku 2030²⁴.

²⁴ V souladu s cílem snížení emisí do roku 2030 o 43 % oproti roku 2005, stanoveným stávajícími právními předpisy.



Graf 1. Emisní strop stanovený systémem EU ETS v porovnání s ověřenými emisemi. Vysvětlivky: sloupce – strop; světlé sloupce v období 2014–2016 – povolenky, jejichž dražba byla ve třetí fázi odložena; světlé sloupce od roku 2019 – povolenky vložené do rezervy tržní stability; přerušovaná čára – ověřené emise.

3.2. Dražby povolenek

I ve čtvrté fázi systému EU ETS zůstávají hlavním způsobem rozdělování povolenek dražby, na něž připadá 57 % stropu. Nařízení o dražbách²⁵ stanoví pravidla, která zajišťují, aby dražby probíhaly otevřeným, transparentním, harmonizovaným a nediskriminačním způsobem. Určuje časový harmonogram, správu a další aspekty dražeb emisních povolenek.

Také v roce 2021 probíhaly dražby prostřednictvím Evropské energetické burzy (European Energy Exchange AG, dále jen „EEX“):

- jakožto společné dražební platformy pro 25 členských států, které se účastní společného zadávacího řízení,
- pro Polsko, které se rozhodlo společného zadávacího řízení neúčastnit, ale ještě neustanovilo vlastní dražební platformu,
- pro Island, Lichtenštejnsko a Norsko, poté, co byla Dohoda o EHP v roce 2019 pozměněna tak, aby umožňovala jejich účast v dohodě o společném zadávacím řízení na společné dražební platformě,
- pro Spojené království, pokud jde o dražby povolenek pro výrobce elektřiny v Severním Irsku.

Jako alternativní dražební platforma prováděla EEX dražby rovněž pro Německo.

EEX byla od roku 2021 znovu ustanovena společnou dražební platformou, aniž by došlo k významným změnám v účasti na dražbách. V roce 2021 se uskutečnilo celkem 230 dražeb a v první polovině roku 2022 celkem 109 dražeb. Tabulka 2 uvádí přehled ročních objemů povolenek vydražených prostřednictvím EEX od třetí fáze.

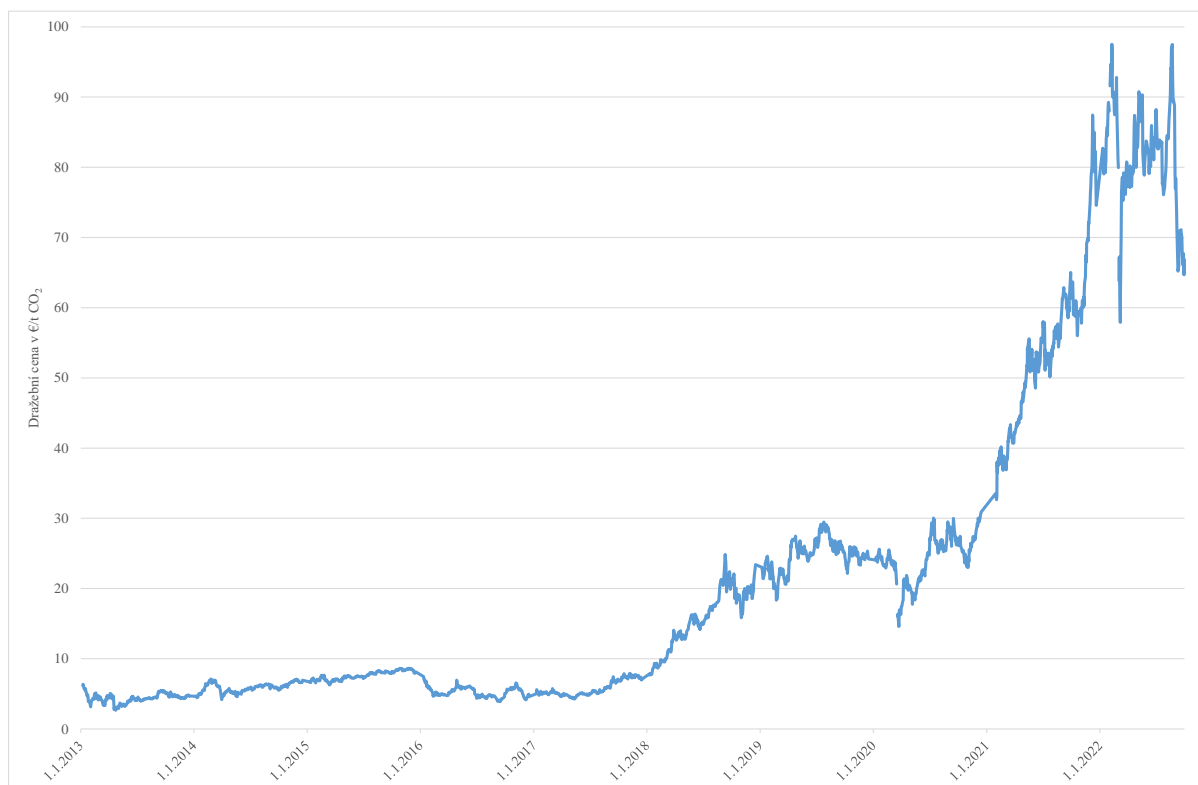
Tabulka 2: Celkové objemy vydražených povolenek (2013–2021).

Rok	Všeobecné povolenky	Povolenky pro letectví
2013	808 146 500	0
2014	528 399 500	9 278 000
2015	632 725 500	16 390 500
2016	715 289 500	5 997 500
2017	951 195 500	4 730 500
2018	915 750 000	5 601 500
2019	588 540 000	5 502 500
2020	778 505 000	7 505 000
2021	582 952 500	3 785 500

²⁵ Nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 302, 18.11.2010, s. 1).

V roce 2021 nebyly žádné dražby zrušeny. Začátkem roku 2022 však byly zrušeny dvě dražby. Dne 1. února byla dražba na společné dražební platformě zrušena kvůli technickému problému. V souladu s článkem 9 nařízení o dražbě povolenek byl poté odpovídající objem povolenek rozdělen do čtyř následujících dražeb. Dne 2. března byla zrušena dražba pro Polsko, protože celkový objem nabídky nedosáhl objemu dražených povolenek. Dražba byla zrušena v souladu s čl. 7 odst. 5 nařízení o dražbě povolenek a také v tomto případě byl objem rozdělen do čtyř následujících dražeb.

Graf 2 poskytuje přehled dražebních zúčtovacích cen na unijním trhu s uhlíkem od roku 2013 do září 2022.



Graf 2. Dražební zúčtovací ceny všeobecných povolenek (1. ledna 2013 – 30. září 2022).

Dražební platformy pravidelně zveřejňují podrobné výsledky jednotlivých dražeb na svých internetových stránkách. Další informace o výsledcích dražeb, včetně účasti, poměrech pokrytí a cenách, jsou k dispozici v dražebních zprávách zemí ETS²⁶.

3.3. Bezplatné povolenky

Přestože hlavním způsobem rozdělování povolenek v rámci systému EU ETS jsou dražby, značný objem povolenek se přiděluje bezplatně, aby se omezilo riziko úniku uhlíku²⁷. Jde o přechodné opatření.

²⁶ [Auction Reports \(Dražební zprávy\)](#), GŘ pro oblast klimatu, 30. 6. 2022.

²⁷ K úniku uhlíku může dojít, pokud se činnosti regulované systémem ETS přesunou do třetích zemí, jejichž politiky v oblasti klimatu jsou méně ambiciózní, což může vést k nárůstu celkových emisí skleníkových plynů.

Specializovaný seznam odvětví ohrožených únikem uhlíku určuje odvětví se zvýšeným rizikem úniku uhlíku, která jsou k získání bezplatné povolenky způsobilá. V seznamu pro čtvrtou fázi²⁸ je uvedeno 63 odvětví a pododvětví, jejichž podíl na průmyslových emisích v rámci systému EU ETS činí zhruba 94 %.

Přidělování bezplatných povolenek konkrétním odvětvím vychází z výkonnostních referenčních hodnot. Tyto referenční hodnoty vyjadřují průměrnou intenzitu emisí na jednotku výrobku u 10 % nejúčinnějších zařízení v každém odvětví. Referenční hodnoty se postupně snižují, aby byla posílena motivace k dekarbonizaci a podpořeny inovace. V roce 2021 Komise referenční hodnoty systému ETS aktualizovala²⁹. Aktualizované hodnoty platí pro první období přidělování ve čtvrté fázi (2021–2025).

Celkem 31 z 54 referenčních hodnot bylo sníženo o maximální možnou míru 24 %. U ostatních se míra snížení pohybovala mezi 3 a 24 %³⁰. To svědčí o pokroku, jehož většina průmyslových odvětví v posledních letech dosáhla při snižování intenzity emisí na jednotku výrobku. Komise zveřejnila ke svému rozhodnutí informativní přehled, v němž podrobně popisuje zpracování a analýzu údajů, o něž se aktualizace referenčních hodnot opírá³¹.

Dojde-li ke změnám v průmyslové výrobě, od čtvrté fáze se objem bezplatných povolenek upravuje podle revidovaných pravidel³². Prahová hodnota pro úpravy je stanovena na úrovni 15% zvýšení nebo snížení výroby. Provozovatelé musí předkládat roční zprávy o výrobních údajích příslušným vnitrostátním orgánům. Na základě těchto zpráv může být objem vydávaných bezplatných povolenek upraven.

S ohledem na hospodářské dopady pandemie COVID-19 vedl tento striktní požadavek k většímu počtu každoročních úprav množství bezplatně přidělovaných povolenek. V roce 2021 bylo podáno zhruba 3 700 žádostí, což je třikrát více, než činil roční průměr ve třetí fázi.

Počáteční množství bezplatných povolenek pro období 2021–2025 bylo stanoveno na 2 791 milionů povolenek pro 7 430 zařízení. Do poloviny roku 2022 přijala Komise pět rozhodnutí o úpravě množství bezplatných povolenek³³. V důsledku toho se jejich počet o 77,5 milionu

²⁸ Rozhodnutí Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/708 ze dne 15. února 2019, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, pokud jde o stanovení odvětví a pododvětví, která se považují za ohrožená únikem uhlíku, na období 2021 až 2030 ([Úř. věst. L 120](#), 8.5.2019, s. 20).

²⁹ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2021/447 ze dne 12. března 2021, kterým se stanoví revidované hodnoty referenční úrovně pro přidělování bezplatných povolenek na emise na období 2021 až 2025 podle čl. 10a odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ([Úř. věst. L 87](#), 15.3.2021, s. 29).

³⁰ Maximální roční míra snížení 1,6 % byla uplatňována po dobu patnácti let, od získání původních údajů pro výpočet referenčních hodnot v letech 2007–2008 do roku 2023, tedy do poloviny prvního období přidělování ve čtvrté fázi.

³¹ [Informativní přehled](#) – Update of benchmark values for 2021-2025, phase 4 of the EU ETS (Aktualizace referenčních hodnot pro období 2021–2025, čtvrtá fáze systému EU ETS), GR pro oblast klimatu, 12.10.2021.

³² Prováděcí nařízení Komise (EU) 2019/1842 ze dne 31. října 2019, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, pokud jde o další opatření k úpravám přidělu bezplatných povolenek na emise v důsledku změn úrovní činnosti ([Úř. věst. L 282](#), 4.11.2019, s. 20).

³³ Kontrolní úřad Evropského sdružení volného obchodu přijal rovněž rozhodnutí pro Island, Lichtenštejnsko a Norsko.

povolenek snížil. Souběžně však Komise přijala dvě rozhodnutí³⁴ o opravě počátečního množství bezplatných povolenek a o přidání 3,3 milionu povolenek. Tyto úpravy byly nezbytné z důvodu chyb, jež byly zjištěny v údajích předložených zařízeními, a za účelem provedení soudních rozhodnutí.

K úpravám množství bezplatných povolenek se využívá rezerva pro nové účastníky trhu (NER). Tyto úpravy se provádějí i z důvodu změn přidělů v důsledku zahájení nebo ukončení provozu zařízení. Počáteční objem rezervy pro nové účastníky trhu při zahájení čtvrté fáze činil 331,3 milionu povolenek. To zahrnovalo i nepřidělené povolenky z třetí fáze a 200 milionů povolenek z rezervy tržní stability.

Tabulka 3 shrnuje roční množství bezplatných povolenek v prvním období čtvrté fáze (2021–2025) – jak počáteční, tak upravená.

Tabulka 3: Bezplatné povolenky v prvním období čtvrté fáze (2021–2025).

Rok	2021	2022	2023	2024	2025	Celkem
Počáteční množství bezplatných povolenek (EU-27 + Island, Lichtenštejnsko a Norsko)	559,6	558,9	558,2	557,5	556,8	2 791,1
Skutečně přidělené bezplatné povolenky	545,0	544,1	543,3	542,6	541,9	2 716,8
Úpravy a opravy množství bezplatných povolenek	-14,6	-14,8	-14,9	-14,9	-14,9	-74,2

3.3.1. Odchylka od úplného dražení povolenek pro výrobu elektřiny a tepla

Článek 10c směrnice o systému EU ETS představuje odchylku od obecného pravidla dražení povolenek. Způsobitelné členské státy³⁵ mohou poskytnout povolenky odvětví výroby elektřiny a tepla, aby podpořily investice do jejich modernizace a diverzifikace. Povolenky podle článku 10c se odečítají od množství povolenek, které by členský stát jinak vydražil. Vnitrostátní systémy zřízené pro provádění odchylky podle článku 10c však vyžadují schválení podle pravidel státní podpory a vztahují se na ně požadavky uvedené v pokynech pro státní podporu.

³⁴ Kontrolní úřad Evropského sdružení volného obchodu přijal rovněž rozhodnutí pro Island, Lichtenštejnsko a Norsko.

³⁵ Mezi způsobilé členské státy patří Bulharsko, Česko, Estonsko, Chorvatsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko.

Přechodné přidělování bezplatných povolenek podle článku 10c směrnice o systému EU ETS je k dispozici i ve čtvrté fázi, byla však zpřísněna ustanovení týkající se transparentnosti a procesu výběru. Způsobilé členské státy se případně mohly rozhodnout všechny povolenky podle článku 10c nebo jejich část vydražit nebo je použít k financování investic v rámci modernizačního fondu.

Ve čtvrté fázi článek 10c nadále využívají pouze Bulharsko, Rumunsko a Maďarsko; tyto státy však dosud nevytvořily vnitrostátní rámce pro provádění jeho ustanovení. Vnitrostátní rámce musí poté být odsouhlaseny Komisí podle pravidel státní podpory. Bulharsko mezitím v souladu s článkem 14f nařízení o dražbě povolenek požádalo o dražbu částí svých povolenek podle článku 10c odložených na roky 2021 a 2022.

Ostatní členské státy³⁶ způsobilé k využívání odchylky podle článku 10c se v roce 2020 rozhodly buď tyto povolenky vydražit, nebo je převést do modernizačního fondu. Tabulka 2.5 v dodatku 2 k příloženému pracovnímu dokumentu útvarů Komise uvádí celkový počet povolenek v modernizačním fondu připadajících na jednotlivé příjemce podpory z řad členských států ve čtvrté fázi.

3.4. Výnosy z dražeb

Dražbami povolenek vznikají značné výnosy, které mohou členské státy vynaložit na opatření v oblasti klimatu, energetickou transformaci či technologické inovace. Vyšší cena uhlíku se promítá do vyšších výnosů. Část povolenek se ve čtvrté fázi draží za účelem dotování inovačního a modernizačního fondu.

Směrnice o systému EU ETS požaduje, aby členské státy použily nejméně 50 % svých výnosů z dražeb³⁷ a veškeré výnosy z letectví na opatření v oblasti klimatu a energetiky. Členské státy každoročně podávají zprávu o tom, jak své výnosy z dražeb použily.

Celkové výnosy z dražeb dosáhly za osmnáct měsíců od roku 2020 (leden 2021 – červen 2022) výše 51,7 miliard EUR³⁸. Jen v roce 2021 vytvořily dražby výnosy ve výši přesahující 31 miliard EUR. To znamená, že od roku 2020 se výnosy téměř zdvojnásobily. Z výnosů roku 2021 připadlo 25 miliard EUR přímo členským státům³⁹.

V průměru členské státy uvádějí, že v roce 2021 vynaložily 76 % svých výnosů z dražeb (19,4 miliardy EUR) na projekty týkající se klimatu a energetiky. To odpovídá průměrné hodnotě třetí fáze 75 %. Většina výnosů byla vynaložena na projekty týkající se obnovitelných zdrojů energie (30 %) a dopravy (20 %). Nadto členské státy financovaly projekty v oblasti energetické účinnosti, domácí i mezinárodní projekty, jakož i výzkum a vývoj. Zhruba 25 % bylo dle jejich zpráv použito na financování jiných opatření zaměřených na snižování emisí. Ta zahrnují například opatření prováděná členskými státy za účelem

³⁶ Těmito členskými státy jsou Kypr, Česko, Estonsko, Malta, Lotyšsko, Litva a Polsko.

³⁷ Včetně povolenek rozdělených pro účely podpory solidarity a růstu.

³⁸ Výnosy vytvořené členskými státy, Spojeným královstvím (pokud jde o Severní Irsko), Islandem, Lichtenštejnskem a Norskem.

³⁹ Zbývající rozdíl představuje výnosy sdružené v inovačním a modernizačním fondu, jakož i výnosy rozdělené Islandu, Lichtenštejnsku a Norsku.

zmírnění dopadů energetické krize, např. daňové úlevy a sociální podporu. Podrobná analýza zpráv členských států o vynaložení těchto prostředků je k dispozici ve Zprávě o pokroku EU při provádění opatření v oblasti klimatu za rok 2022⁴⁰.

3.4.1. Program NER 300

Program NER 300, financovaný systémem EU ETS, byl rozsáhlý program financování inovativních ukázkových projektů zaměřených na nízkouhlíkovou energetiku, vytvořený pro třetí fázi. Jeho cílem bylo předvést zachycování a ukládání uhlíku, které nepoškozuje životní prostředí, a inovativní technologie v oblasti energie z obnovitelných zdrojů v komerčním rozsahu. V rámci tohoto programu byly shromážděny prostředky získané z dražeb 300 milionů povolenek z rezervy pro nové účastníky na trhu. Prostředky získaly projekty vybrané v rámci dvoukolové výzvy k podávání návrhů v prosinci 2012 a v červenci 2014. Tyto projekty jsou dosud prováděny.

Podpora z programu NER 300 ve výši 2,1 miliardy EUR byla rozdělena mezi 20 členských států na celkem 38 projektů v oblasti obnovitelných zdrojů energie a jeden projekt na zachycování a ukládání uhlíku. Do 30. září 2022 bylo spuštěno jedenáct projektů. Tři projekty se považují za dokončené: projekt v oblasti bioenergie BEST v Itálii, projekt pobřežních větrných elektráren Windpark Blaiken ve Švédsku a projekt v oblasti bioenergie Verbiostraw v Německu. Zbývající projekty jsou stále ještě v rámci programu monitorovány: projekt pobřežních větrných elektráren Windpark Handalm v Rakousku, projekty větrných elektráren na moři Veja Mate a Nordsee One v Německu, projekt inteligentní sítě Puglia Active Network v Itálii, projekty plovoucích větrných elektráren Vertimed ve Francii a Windfloat v Portugalsku, projekt v oblasti koncentrované solární energie Minos v Řecku a projekt v oblasti bioenergie TORR v Estonsku.

Vzhledem k potížím se zajištěním spolufinancování (ze strany soukromého nebo veřejného sektoru), jakož i náročným ekonomickým a politickým podmínkám nedokázalo 28 projektů získat dostatečný objem doplňkových finančních prostředků a muselo být z programu vyřazeno. Díky tomu se uvolnila částka přesahující 1,6 miliardy EUR.

Nevyužité finanční prostředky z programu NER 300 se přerozdělují. Prostředky nevyčerpané v prvním kole výzev k podávání návrhů (v současnosti 724,8 milionu EUR) jsou opětovně investovány v rámci stávajících finančních nástrojů spravovaných Evropskou investiční bankou⁴¹. Projekty financované z nástroje pro inovativní financování ukázkových projektů v oblasti energetiky InnovFin EDP musí být schváleny do konce roku 2022. Projekty financované z finančně-poradenské podpory v oblasti energetiky v rámci iniciativy InnovFin a dluhového nástroje v rámci Nástroje pro propojení Evropy (CEF DI) musí být schváleny do konce roku 2023.

⁴⁰ [COM\(2022\) 514 final](#) – Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Urychlení přechodu ke klimatické neutralitě v zájmu bezpečnosti a prosperity Evropy, 26.10.2022.

⁴¹ Rozhodnutí Komise (EU) 2017/2172 ze dne 20. listopadu 2017, kterým se mění rozhodnutí 2010/670/EU, pokud jde o použití nevyplacených výnosů z prvního kola výzev k podávání návrhů ([Úř. věst. L 306](#), 22.11.2017, s. 24).

Tabulka 2.4 v příloze 2 připojeného pracovního dokumentu útvarů Komise nabízí podrobnější informace o projektech podpořených v rámci nástrojů InnovFin EDP a CEF DI od června 2020.

Zavedený mechanismus kombinování zdrojů již prokazuje svou účinnost. Například v rámci finančně-poradenské podpory v oblasti energetiky InnovFin bylo již deset projektů dokončeno a další jsou prováděny. Jde především o projekty zaměřené na obnovitelné zdroje energie (oceán, koncentrovanou solární energii a vodík), jakož i projekty zaměřené na zachycování a využívání/ukládání uhlíku.

Zbývající nevyčerpané prostředky z programu NER 300 se převádějí do inovačního fondu. Jde o nevyčerpané prostředky z druhého kola výzev k podávání návrhů a prostředky vrácené členskými státy z důvodu selhání projektu. Dosud bylo do inovačního fondu převedeno 770,2 milionu EUR.

3.4.2. Inovační fond

Cílem inovačního fondu v rámci systému EU ETS je financovat komerční přehlídku inovativních nízkouhlíkových technologií a průmyslových řešení pro dekarbonizaci evropských energeticky náročných průmyslových odvětví, jakož i rozvoj obnovitelných zdrojů energie, skladování energie a zachycování, využívání a ukládání uhlíku. Odhaduje se, že za období 2020–2030 fond shromáždí zhruba 33,8 miliard EUR⁴² z dražeb 450 milionů povolenek. To z něj činí jeden z nejdůležitějších programů grantového financování na světě, plně financovaný systémem EU ETS.

Počínaje rokem 2020 zahájila Komise spolu s Evropskou výkonnou agenturou pro klima, infrastrukturu a životní prostředí čtyři výzvy k podávání návrhů v rámci inovačního fondu. Dvě z těchto výzev k podávání návrhů byly v roce 2021 uzavřeny.

V rámci první výzvy pro projekty velkého rozsahu⁴³ získalo granty sedm návrhů v šesti členských státech⁴⁴. Celkem bylo poskytnuto 1 145 milionů EUR na podporu projektů v různých odvětvích zahrnutých do systému ETS, zejména v odvětví chemickém, ocelářském, cementárenském a rafinářském a v odvětví výroby elektřiny a tepla. V rámci první výzvy pro návrhy malého rozsahu⁴⁵ získalo 30 projektů granty v celkové výši 109 milionů EUR. Tyto projekty přispějí k opatřením v oblasti dekarbonizace v jedenácti členských státech⁴⁶, na Islandu a v Norsku. Celkově usilují o snížení emisí o 77,4 milionu tun CO₂ ekv. za prvních deset let svého běhu. Očekává se, že toto snižování se začne projevovat již v roce 2023, kdy budou první z těchto projektů spuštěny.

⁴² Celkový rozpočet odhadovaný na základě ceny uhlíku ve výši 75 EUR za tunu.

⁴³ [Overview of the first call for large-scale project proposals & next steps \(Přehled první výzvy k podávání návrhů na projekty velkého rozsahu a dalších kroků\)](#), GŘ pro oblast klimatu, 30.6.2022.

⁴⁴ Projekty se realizují v Belgii, Finsku, Francii, Itálii, Španělsku a Švédsku.

⁴⁵ [Overview of the first call for small-scale project proposals \(Přehled první výzvy k podávání návrhů na projekty malého rozsahu\)](#), GŘ pro oblast klimatu, 30.6.2022.

⁴⁶ Projekty podpoří snahy o dekarbonizaci ve Francii, Chorvatsku, Irsku, Itálii, Německu, Nizozemsku, Polsku, Portugalsku, Rakousku, Španělsku a Švédsku.

V červenci 2022 bylo v rámci druhé výzvy pro projekty velkého rozsahu předběžně vybráno sedmnáct projektů k přípravě grantových dohod. Celkem 1,8 miliardy EUR bude použito na financování inovací v odvětvích výroby cementu, vodíku, chemických látek a dalších odvětvích, čímž se podpoří opatření zaměřená na dekarbonizaci v devíti zemích ETS⁴⁷. Dne 31. srpna 2022 byla uzavřena druhá výzva pro projekty malého rozsahu a hodnocení 66 návrhů, které v jejím rámci byly obdrženy, dosud probíhá.

Souběžně bylo vybráno 25 neúspěšných projektů z prvních dvou výzev (jak velkého, tak malého rozsahu), jimž bude poskytnuta podpora rozvoje projektu v rámci inovačního fondu. Tuto podporu ve výši 6,1 milionu EUR zajišťuje Evropská investiční banka.

Dne 3. listopadu 2022 byla vyhlášena třetí výzva pro projekty velkého rozsahu⁴⁸, jejíž rozpočet dosahuje bezprecedentní výše 3 miliard EUR. Tato výzva bude výslovně zaměřena na projektové oblasti související s unijním plánem REPowerEU⁴⁹ – vodík a elektrifikaci, výrobu čistých technologií a pilotní projekty středního rozsahu.

O provádění inovačního fondu podává Komise samostatné podrobnější zprávy. První zpráva o pokroku⁵⁰ byla přijata dne 26. srpna 2022.

3.4.3. Modernizační fond

Modernizační fond v rámci systému EU ETS je jedním z jeho mechanismů solidarity – podporuje investice do dekarbonizace v deseti členských státech s nižšími příjmy⁵¹. Očekává se, že v období 2021–2030 shromáždí zhruba 48,2 miliard EUR⁵² z dražeb více než 643 milionů povolenek⁵³. Nejméně 70 % těchto prostředků by mělo podpořit prioritní investice, které pomohou příjemcům podpory z řad členských států dosáhnout pokroku při přechodu ke klimatické neutralitě.

Fond začal fungovat v lednu 2021 a většina příjemců podpory z řad členských států ho později začala provádět vnitrostátně. Celkem 3,3 miliardy EUR z něj bylo poskytnuto Česku, Estonsku, Chorvatsku, Litvě, Maďarsku, Polsku, Rumunsku a Slovensku. Tyto prostředky pokrývají 71 investic, například do zlepšování energetické účinnosti napříč různými odvětvími (Litva, Polsko), do fotovoltaických zařízení (Česko, Rumunsko), do skladování energie (Maďarsko) a do modernizace elektrických rozvodných sítí (Slovensko).

⁴⁷ Projekty podpoří snahy o dekarbonizaci v sedmi členských státech (Bulharsku, Finsku, Francii, Německu, Nizozemsku, Polsku a Švédsku) a na Islandu a v Norsku.

⁴⁸ [Third call for large-scale projects \(Třetí výzva pro projekty velkého rozsahu\)](#), GŘ pro oblast klimatu, 3.11.2022.

⁴⁹ [COM/2022/230 final](#) – Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Plán REPowerEU“, 18.5.2022.

⁵⁰ [COM\(2022\) 416 final](#) – Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění inovačního fondu včetně přezkumu uvedeného v článku 24 nařízení (EU) č. 1031/2010, 26.8.2022.

⁵¹ Příjemci podpory z řad členských států zahrnují Bulharsko, Česko, Estonsko, Chorvatsko, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko.

⁵² Celkový rozpočet odhadovaný na základě ceny uhlíku ve výši 75 EUR za tunu.

⁵³ Tento počet zahrnuje povolenky převedené členskými státy do modernizačního fondu z jejich příslušných fondů podle čl. 10 odst. 2b a článku 10c směrnice o systému EU ETS – jde o další mechanismy solidarity systému EU ETS. Počáteční objem modernizačního fondu činí téměř 276 milionů povolenek.

První řada zpráv o provádění modernizačního fondu je již k dispozici. Zahrnuje výroční zprávu investičního výboru⁵⁴ a národní zprávy členských států⁵⁵.

3.4.4. Kompenzace nepřímých uhlíkových nákladů

Členské státy mohou některým energeticky náročným průmyslovým odvětvím poskytnout státní podporu na kompenzaci uhlíkových nákladů vzešlých z nepřímých emisí, zejména nákladů vyplývajících z vysokých cen elektrické energie v důsledku toho, že výrobci elektřiny přenášejí náklady na nákup povolenek na spotřebitele. Za účelem harmonizovaného provádění kompenzace nepřímých uhlíkových nákladů členskými státy a minimálního narušování hospodářské soutěže na vnitřním trhu přijala Komise pokyny pro přidělování státní podpory v rámci systému EU ETS. Tyto pokyny se nejprve vztahovaly na nepřímé náklady vzniklé v letech 2013 až 2020⁵⁶. V roce 2020 byly pokyny revidovány, aby se vztahovaly na období 2021–2030⁵⁷.

V roce 2021 vyplatily členské státy kompenzaci za nepřímé náklady vzniklé zařízeními v roce 2020. Ty stále ještě spadají do působnosti předchozích pokynů pro státní podporu. Údaje o kompenzaci nepřímých nákladů vzniklých v roce 2021 nejsou ještě k dispozici. Většina členských států, které se rozhodly zahájit kompenzace nepřímých nákladů nebo v nich pokračovat po roce 2021, již oznámila své režimy Komisi a získala schválení státní podpory podle revidovaných pokynů. Zpráva za příští rok bude první zprávou, v níž budou zdokumentovány kompenzace nepřímých nákladů vyplacené podle nových pokynů.

S nárůstem ceny uhlíku vzrostly i nepřímé náklady. V důsledku toho se větší počet členských států rozhodl nepřímé náklady kompenzovat. V roce 2021 poprvé vyplatily kompenzaci Česko a Itálie, čímž se celkový počet členských států s kompenzačními režimy zvýšil na čtrnáct.

Členské státy s režimem kompenzace nepřímých nákladů musí do tří měsíců od konce každého roku zveřejnit celkovou výši vyplacené kompenzace, včetně rozdělení dle přijímajících odvětví a pododvětví. Tabulka 4 shrnuje údaje, jež členské státy zveřejnily o kompenzacích vyplacených v roce 2021 (za nepřímé náklady vzniklé v roce 2020). Částky kompenzací jsou porovnány také s výnosy z dražeb v roce 2020⁵⁸.

Tabulka 4: Kompenzace nepřímých nákladů vzniklých v roce 2020, vyplacené v roce 2021.

Členský stát	Vyplacené kompenzace nepřímých nákladů vzniklých v roce 2020	Počet příjemců	Výnosy z dražeb v roce 2020 [v milionech	Podíl výnosů z dražeb poskytnutých na kompenzace
--------------	--	----------------	--	--

⁵⁴ Modernizační fond – [Investment Committee Annual Report 2021 \(Výroční zpráva investičního výboru 2021\)](#), GŘ pro oblast klimatu, 15.3.2022.

⁵⁵ Modernizační fond – [Beneficiary Member States' 2021 annual reports \(Výroční zprávy přijímajících členských států za rok 2021\)](#), GŘ pro oblast klimatu, 30.6.2022.

⁵⁶ Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů po roce 2012 ([Úř. věst. C 158](#), 5.6.2012, s. 4).

⁵⁷ Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů po roce 2021 ([Úř. věst. C 317](#), 25.9.2020, s. 5).

⁵⁸ S vyloučením výnosů z dražeb povolenek pro letectví.

	[v milionech EUR]		EUR]	nepřímých nákladů
BE (VL)	137,1	108	353,0	44,5 %
BE (VAL)	20,0	34		
CZ	41,5	30	718,1	5,8 %
DE	833,0	893	2 641,8	31,5 %
EL	68,3	50	501,2	13,6 %
ES	179,0	210	1 222,3	14,6 %
FI	106,3	59	218,2	48,7 %
FR	391,0	325	714,7	54,7 %
IT	90,0	187	1 274,6	7,1 %
LT	1,0	1	86,3	1,2 %
LU	15,9	3	16,8	94,9 %
NL	172,2	92	437,3	39,4 %
PL	183,3	70	3 155,4	5,8 %
RO	131,8	43	801,3	16,4 %
SK	11,0	10	241,9	4,6 %

Celkové kompenzace nepřímých nákladů vyplacené čtrnácti členskými státy v roce 2021 činily přibližně 2,38 miliardy EUR. To je téměř o 1 miliardu EUR více než v roce 2020⁵⁹. Za tímto nárůstem stojí především zvýšení ceny uhlíku používané k výpočtu kompenzací. Pro rok 2021 byla použita cena uhlíku 25,20 EUR, tedy vyšší než cena 16,15 EUR použitá pro rok 2019. Většina režimů nemá stanoven pevný rozpočet a vyplácí kompenzace až do výše maximální částky, která je dána vzniklými nepřímými uhlíkovými náklady a limity stanovenými pokyny pro státní podporu. Obecně platí, že členské státy, které pro výplaty nemají stanoven pevný strop, například Litva či Slovensko, vyplácejí nižší kompenzace.

Kompenzace nepřímých nákladů se zvýšily i v relativním vyjádření. Celkové kompenzace vzniklých nepřímých nákladů v roce 2020 představovaly 19,2 % výnosů z dražeb získaných v roce 2020 uvedenými čtrnácti členskými státy. V roce 2021 vynaložily tyto státy na kompenzaci nepřímých uhlíkových nákladů v průměru 27,3 % výnosů z dražeb.

Členské státy, které v kterémkoli roce vynaloží na kompenzaci nepřímých nákladů více než 25 % výnosů z dražeb, musí zároveň zveřejnit zprávu s vysvětlením, proč tuto prahovou hodnotu překročily. V roce 2021 vynaložilo více než 25 % výnosů z dražeb na kompenzaci nepřímých nákladů šest členských států: Lucembursko, Finsko, Francie, Belgie, Nizozemsko a Německo. Hlavní příčinou byl relativně vyšší nárůst ceny uhlíku (a tím i vzniklých nepřímých nákladů) ve srovnání s nárůstem výnosů z dražeb, přičemž rezerva tržní stability stále snižovala objemy dražeb. V některých z uvedených čtrnácti členských států vzrostl rovněž podíl emisí z energeticky náročných odvětví ve srovnání s jejich historickými emisemi, které tvoří základ pro výpočet jejich dražebních podílů.

⁵⁹ V roce 2020 členské státy vyplatily kompenzaci za nepřímé náklady vzniklé v roce 2019.

3.5. Snižování emisí v rámci systému EU ETS

V roce 2021 činily emise ze stacionárních zařízení 1 335 milionů tun CO₂ ekv. To bylo o 6,6 % více než v roce 2020, ale stále ještě o 5,6 % méně než v roce 2019⁶⁰.

Hnací silou snižování emisí ze stacionárních zařízení byla dosud převážně energetika (výroba elektřiny a tepla, včetně části průmyslového tepla). V roce 2021 však energetika zaznamenala 8,4% nárůst emisí. Ten byl způsoben především vyšší poptávkou po elektřině v souvislosti s hospodářským oživením po pandemii COVID-19 a vyšší mírou využívání uhlí z důvodu růstu cen fosilních paliv. Přesto byly celkové emise odvětví energetiky v roce 2021 stále ještě o 8,1 % nižší než v roce 2019, a to při velice podobné úrovni poptávky po elektřině v obou letech.

Také emise z průmyslových zařízení se v roce 2021 ve srovnání s rokem 2020 zvýšily, a to o 4,6 %. Vysoké nárůsty byly pozorovány ve většině odvětví, včetně hutního, ocelářského a chemického. Zapříčinilo je hospodářské oživení po pandemii, jež se vyznačovalo 5,3% nárůstem HDP EU-27 mezi roky 2020 a 2021. Přesto byly průmyslové emise v roce 2021 o 2,6 % nižší než v roce 2019, navzdory tomu, že celkové objemy průmyslové výroby byly v obou letech velice podobné⁶¹.

Tabulka 5 dokumentuje trend emisí ze stacionárních zařízení v rámci systému ETS od roku 2013.

⁶⁰ V obou případech byly k porovnání použity upravené ověřené emise za roky 2020 a 2019, z nichž bylo vyloučeno Spojené království kromě výrobců elektřiny v Severním Irsku.

⁶¹ [Statistiky průmyslové výroby](#), Eurostat, srpen 2022.

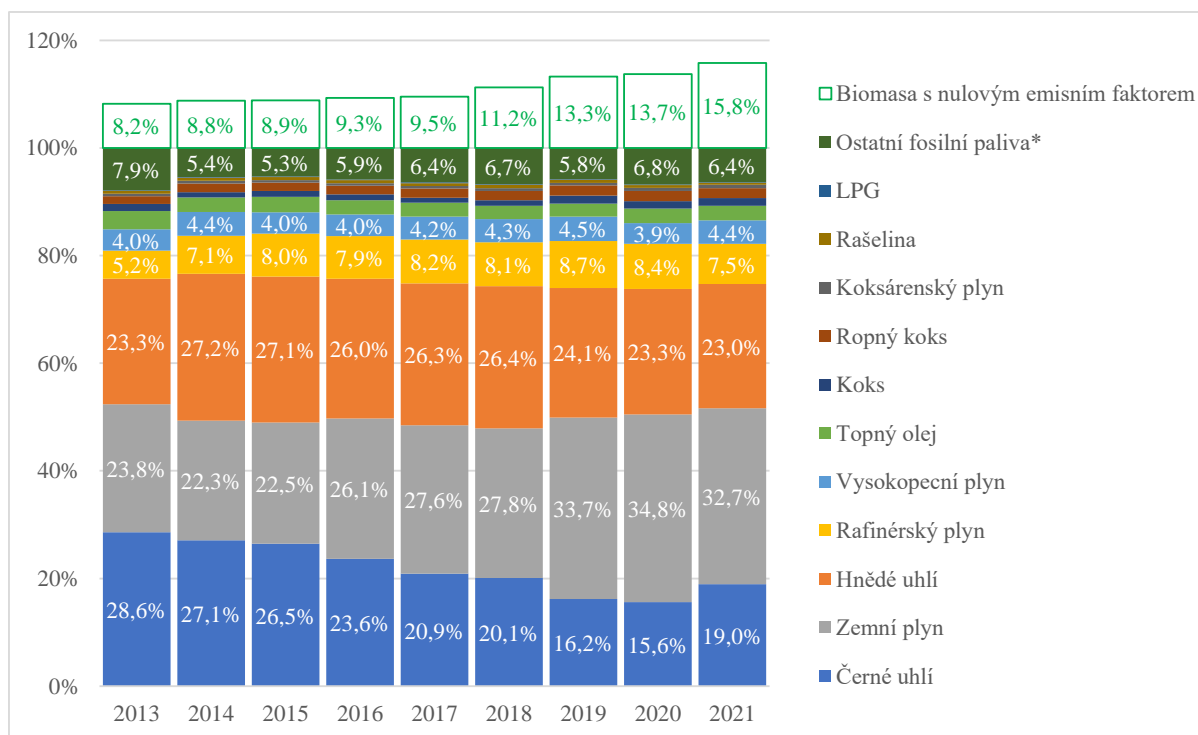
Tabulka 5: Ověřené emise ze stacionárních zařízení.

Rok	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ⁶²
Ověřené emise ze stacionárních zařízení	1 908	1 814	1 803	1 751	1 755	1 683	1 530	1 356	1 335
Meziroční změna	—	-4,9 %	-0,6 %	-2,9 %	0,2 %	-4,1 %	-9,1 %	-11,4 %	6,6 %
Ověřené emise z výroby elektřiny a tepla	1 191	1 100	1 091	1 046	1 036	964	822	696	707
Meziroční změna	—	-7,7 %	-0,8 %	-4,1 %	-1,0 %	-7,0 %	-14,7 %	-15,3 %	8,4 %
Ověřené emise z průmyslové výroby	717	714	712	705	719	719	708	659	631
Meziroční změna	—	-0,4 %	-0,3 %	-1,0 %	2,0 %	0,1 %	-1,6 %	-6,9 %	4,6 %

Graf 3 ukazuje trend emisí v rámci systému ETS podle druhu paliva v roce 2021 v porovnání s třetí fází systému EU ETS.

Mezi hlavní zdroje energie v rámci systému EU ETS patřily v roce 2021 černé uhlí, hnědé (a subbituminózní) uhlí a zemní plyn. V předchozích letech podíl zemního plynu postupně narůstal a nahrazoval černé a v menší míře i hnědé uhlí. V roce 2021 se však podíl emisí z černého uhlí ve srovnání s rokem 2020 o 3,4 % zvýšil. Současně klesal podíl hnědého uhlí i zemního plynu. Souviselo to s růstem cen fosilních paliv.

⁶² Od roku 2021 systém EU ETS již nezahrnuje emise ze Spojeného království, zahrnutý jsou pouze emise výrobců elektřiny v Severním Irsku.



Graf 3. Emise podle druhu paliva jako podíly ročních emisí z fosilních paliv. Fosilní paliva tvoří dohromady 100 %, biomasa se připočítává nad tento rámec. U paliv, která nepřekračují 3 % z celkového objemu, nejsou uvedeny popisky s hodnotami; * = paliva nezahrnutá do žádné z uvedených skupin paliv.

V roce 2021 bylo vykázáno celkem 2 153 zařízení využívajících biomasu. To představuje 24,6 % všech vykazujících zařízení v systému EU ETS, což je nárůst z 22,5 % v roce 2020. Emise se liší podle druhu paliva, ale emise, za něž musí být vyřazeny povolenky, by byly o 15,8 % vyšší, pokud by se do emisí z fosilních paliv započítávaly emise z biomasy klasifikované jako nulové.

Od 1. ledna 2023⁶³ se na emise z biomasy, jež jsou v rámci systému EU ETS klasifikované jako nulové, vztahují nová kritéria udržitelnosti a snižování emisí podle směrnice o obnovitelných zdrojích energie⁶⁴. Zahrnují přísnější kritéria pro biopaliva a biokapaliny a nová kritéria pro pevnou a plynou biomasu.

Paliva z biomasy, která splňují příslušná kritéria udržitelnosti nebo na něž se tato kritéria nevztahují, lze považovat za paliva s nulovými emisemi. To znamená, že jejich emise CO₂ se do emisí CO₂ z fosilních zdrojů nezapočítávají. Za tyto emise, jež se pokládají za nulové, nemusí provozovatelé vyřazovat povolenky systému ETS. V grafu 3 jsou proto tyto emise z biomasy klasifikované jako nulové znázorněny nad rámcem emisí z fosilních paliv.

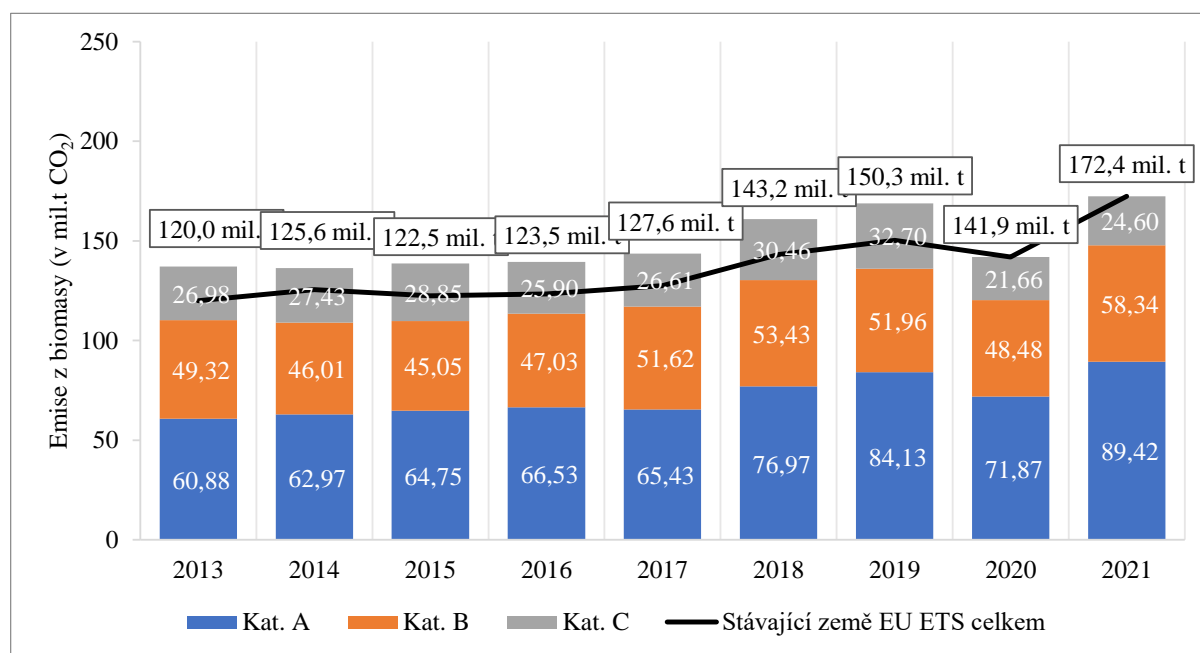
Graf 4 ukazuje, jak jsou emise z biomasy, jež se pokládají za nulové, rozloženy mezi zařízeními kategorie A, B, a C systému EU ETS. Toto rozložení nezahrnuje absorpční fázi a

⁶³ Ustanovení čl. 38 odst. 6 nařízení o monitorování a vykazování. Stejně jako výše uvedené prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/2066, změněné v roce 2020 prováděcím nařízením Komise (EU) 2020/2085 a v roce 2022 prováděcím nařízením Komise (EU) 2022/388. Viz [konsolidované znění](#).

⁶⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (přepracované znění) ([Úř. věst. L 328](#), 21.12.2018, s. 82).

čistý objem emisí. Emise z biomasy, jež se pokládají za nulové, se jednoznačně zvýšily, a to ze 142 mil. tun v roce 2020 na 172 mil. tun v roce 2021.

Emise z biomasy, jež nejsou klasifikované jako nulové, zůstaly minimální a pohybovaly se na úrovni přibližně 1,5 mil. tun CO₂ ekv., což představuje něco přes 0,1 % celkových emisí ze stacionárních zařízení v rámci systému ETS. Přestože tento podíl je téměř stejný jako v roce 2020, očekává se, že v důsledku zpřísnění požadavků na biomasu, jejíž emise jsou klasifikované jako nulové, bude narůstat, zejména po roce 2023. Do 1. ledna 2023 mohou vnitrostátní orgány umožňovat zařízením, aby emise z biomasy pokládala za nulové, aniž by prokazovala soulad s kritérii pro udržitelnost a snižování emisí podle směrnice o energii z obnovitelných zdrojů II.



Graf 4. Emise pocházející z biomasy klasifikované jako nulové v roce 2021 ve srovnání s třetí fází (2013–2020). Emise jsou uvedeny v milionech tun CO₂ ekv.

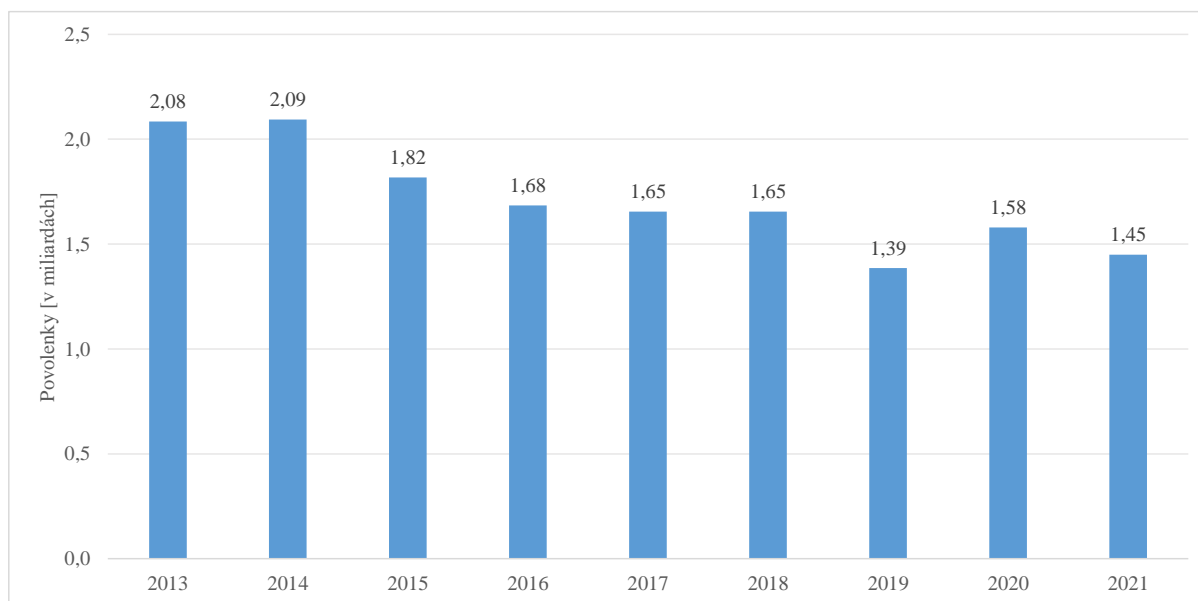
3.6. Zajišťování rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou

Na počátku třetí fáze v roce 2013 se systém EU ETS vyznačoval značnou strukturální nerovnováhou mezi nabídkou povolenek a poptávkou. Na trhu s uhlíkem 2,1 miliardy povolenek přebývalo. Komise přijala jak krátkodobé, tak dlouhodobé opatření, aby tuto nerovnováhu napravila. V rámci krátkodobého opatření odložila dražby 900 milionů povolenek z období 2014–2016 na období 2019–2020. Jako dlouhodobé řešení vytvořila v roce 2015 rezervu tržní stability.

Rezerva tržní stability upravuje dražební objemy podle předem definovaných prahových hodnot celkového počtu povolenek v oběhu. Podporuje tak rovnováhu na trhu s uhlíkem a jeho odolnost. Rezerva tržní stability začala fungovat v roce 2019 a od té doby každoročně stahuje povolenky z oběhu snížením dražebních objemů členských států. Do rezervy bylo umístěno také 900 milionů povolenek, jejichž dražby byly původně odloženy.

V roce 2021 se emise ve srovnání s rokem 2020 zvýšily, třebaže setrvaly pod předpandemickou úrovní roku 2019. To mělo za následek přebytek ve výši 1 449 milionů

povolenek – méně než v roce 2020, ale nepatrně více než v roce 2019. Graf 5 znázorňuje přebytek povolenek v systému EU ETS od roku 2013.



Graf 5. Přebytek povolenek v systému EU ETS (2013–2021).

Od poloviny května 2017 Komise pravidelně zveřejňuje celkový počet povolenek v oběhu za předcházející rok. V květnu 2022, kdy ho zveřejnila již pošesté⁶⁵, činil 1 449 214 182 povolenek. Opět byly z důvodu přebytku přesahujícího předem definovanou prahovou hodnotu převedeny povolenky do rezervy tržní stability, čímž se snížily dražební objemy na roky 2022 a 2023.

Od září 2022 do srpna 2023 tak rezerva tržní stability snížila dražební objemy o téměř 350 milionů povolenek. Tabulka 3.1 v dodatku 3 pracovního dokumentu útvarů Komise přiloženého k této zprávě uvádí přehled příspěvků do rezervy tržní stability dle jednotlivých zemí ETS v roce 2022.

V roce 2021 provedla Komise první přezkum rezervy tržní stability v rámci širší iniciativy zaměřené na realizaci Zelené dohody pro Evropu⁶⁶. Přezkum ukázal, že rezerva tržní stability funguje dobře a plní svůj účel. Pomohla snížit přebytek a zajistit spolehlivý signál o ceně uhlíku, a to i během pandemie COVID-19. Od roku 2019 bylo do rezervy vloženo více než 1,4 miliardy povolenek. Každý rok do ní bylo umístěno 24 % přebytečných povolenek z předchozího roku, jakož i 887 milionů povolenek nerozdělených v období 2013–2020.

V rámci prvního přezkumu Komise navrhla, aby rezerva tržní stability i nadále řešila nerovnováhu vznikající na trhu EU s uhlíkem a aby též reagovala na případné poptávkové šoky (jako byl šok způsobený pandemií COVID-19). Za tímto účelem navrhla zachování míry příjmu povolenek na úrovni 24 % a přizpůsobení provozních parametrů rezervy.

⁶⁵ Oprava sdělení Komise – Zveřejnění celkového počtu povolenek v oběhu v roce 2021 pro účely rezervy tržní stability v rámci systému EU pro obchodování s emisemi zřízeného směrnicí 2003/87/ES a počtu nepřidělených povolenek v období 2013–2020 ([Úř. věst. C 272](#), 15.7.2022, s. 25).

⁶⁶ [COM/2021/571 final](#) – Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění rozhodnutí (EU) 2015/1814 v souvislosti s množstvím povolenek, jež má být umístěno do rezervy tržní stability pro systém EU pro obchodování emisemi skleníkových plynů do roku 2030, 14.7.2022.

4. Letectví

Systém EU ETS reguluje emise z odvětví letecké dopravy od roku 2012. Z hlediska právních předpisů se systém vztahuje na veškeré odlety z Evropského hospodářského prostoru (EHP) a – až na udělené výjimky – na veškeré přílety do něj. V roce 2013 však EU povinnosti spojené se systémem ETS dočasně omezila na lety uvnitř EHP, aby podpořila rozvoj celosvětového tržního opatření Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) ke snížení emisí z letecké dopravy⁶⁷. Toto rozhodnutí bylo následně dvakrát prodlouženo do roku 2023.

Od 1. ledna 2020 se systém EU ETS vztahuje rovněž na emise z letů do Švýcarska⁶⁸. Švýcarský systém ETS se naopak vztahuje na lety směřující na letiště v EHP. Tím jsou zajištěny rovné podmínky na trasách v obou směrech.

Ode dne 1. ledna 2021 se systém EU ETS i nadále vztahuje na lety do Spojeného království, zatímco systém ETS Spojeného království se vztahuje na lety směřující na letiště v EHP. Pokrytí emisí z letectví systémem stanovení ceny uhlíku tak zůstává zachováno navzdory vystoupení Spojeného království z EU.

V roce 2021 bylo v souladu s aktualizovanou působností systému EU ETS vydáno 28,3 milionu povolenek pro letectví. Bezplatných povolenek bylo přiděleno něco přes 24 milionů. Kromě toho provozovatelé letadel spravovaní vnitrostátními správci v EHP získali v rámci švýcarského systému ETS zdarma zhruba 0,5 milionu švýcarských povolenek pro letectví. Oproti tomu vydraženo bylo v roce 2021 přibližně 3,8 milionu povolenek pro letectví. Od roku 2021 se strop pro letectví každoročně snižuje o 2,2 %.

V roce 2019 dosáhly emise z letectví svého historického maxima, ale vzápětí v roce 2020 prudce poklesly v důsledku pandemie COVID-19 a s ní souvisejících cestovních omezení. V roce 2021 činily emise provozovatelů letadel 27,9 milionu tun CO₂ ekv. (včetně zhruba 0,3 milionu tun v rámci švýcarského systému ETS). To je přibližně o 30 % více než v roce 2020, ale stále ještě o 50 % méně než před pandemií v roce 2019. Zde je třeba zmínit, že pro porovnání byly použity upravené hodnoty emisí za roky 2020 a 2019, které zohledňují změněnou oblast působnosti systému EU ETS v letecké dopravě od roku 2021⁶⁹. V důsledku této změny byly vyloučeny lety ze Spojeného království.

Tabulka 6 uvádí objemy povolenek, které byly bezplatně přiděleny a vydraženy v odvětvích letecké dopravy, spolu s objemem ověřených emisí provozovatelů letadel.

⁶⁷ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 377/2013/EU ze dne 24. dubna 2013, kterým se stanoví dočasná odchylka od směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství ([Úř. věst. L 113](#), 25.4.2013, s. 1).

⁶⁸ Dohoda mezi Evropskou unií a Švýcarskou konfederací o propojení jejich systémů obchodování s emisemi skleníkových plynů ([Úř. věst. L 322](#), 7.12.2017, s. 3).

⁶⁹ Upravené ověřené emise, s vyloučením letů ze Spojeného království: 21,5 mil. t v roce 2020 a 55,8 mil. t v roce 2019.

Tabulka 6. Provozovatelé letadel – ověřené emise, bezplatné povolenky a vydražené povolenky.

Rok	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ověřené emise (v milionech tun CO₂ ekv.)	53,5	54,8	57,1	61,5	64,4	67,5	68,2	25,2	27,9
Meziroční změna	—	2,5 %	4,1 %	7,7 %	4,8 %	4,8 %	1 %	−63 %	30 % ⁷⁰
Bezplatné povolenky (EU-27 + Island, Lichtenštejnsko a Norsko + Spojené království + Švýcarsko)^{71,72}	32,4	32,4	32,1	32,0	33,1	31,3	31,3 ⁷³	32,5 ⁷⁴	24,0 ⁷⁵
Bezplatné povolenky přidělené ze zvláštní rezervy pro nové účastníky na trhu a rychle rostoucí provozovatele	0	0	0	0	1,1	1,1	1,0	0,8	0,3
Objemy vydražených povolenek⁷⁶	0	9,3	16,4	6,0	4,7	5,6	5,5	9,2	3,8

⁷⁰ S ohledem na změněnou oblast působnosti systému EU ETS v letecké dopravě (která se již nevztahuje na lety ze Spojeného království).

⁷¹ Švýcarsko je zahrnuto pouze v údajích za roky 2020 a 2021.

⁷² Tato čísla nezohledňují všechny provozovatele letadel, kteří ukončili činnost, jakož i bezplatné povolenky ze zvláštní rezervy pro nové účastníky na trhu a rychle rostoucí provozovatele, ani povolenky vrácené v roce 2012 z důvodu změny působnosti. Zdroje: EUTL, GŘ pro oblast klimatu.

⁷³ Pokud by se zohlednily povolenky, které nebyly poskytnuty v důsledku ukončené činnosti provozovatelů letadel, pak by skutečné množství přidělených povolenek za rok 2019 bylo o 4 miliony nižší než uvedená hodnota (viz poznámka pod čarou 8 v oznámení C/2020/8643, Úř. věst. C 428, 11.12.2020, s. 1). Přidělování povolenek pro Spojené království (4,31 milionu povolenek z celkového objemu pro rok 2019), které bylo v roce 2019 pozastaveno kvůli ochranným opatřením, která Komise přijala na ochranu ekologické vyváženosti systému EU ETS v případech, kdy pro členský stát vystupující z EU přestává platit právo Unie, pokračovalo v roce 2020.

⁷⁴ Toto číslo zohledňuje lety z EHP do Švýcarska i lety mezi EHP a Spojeným královstvím v souladu s dohodou o vystoupení.

⁷⁵ Při zohlednění změny rozsahu zahrnutých emisí (již nejsou zahrnuty lety ze Spojeného království).

⁷⁶ Objemy povolenek pro letectví vydražených v období 2013–2015 odrážejí rozhodnutí o pozastavení systému ETS a o omezení závazků pro odvětví letecké dopravy pouze na lety uvnitř EHP (rozhodnutí 377/2013/EU). Plnění závazků v odvětví letecké dopravy bylo v roce 2013 odloženo (nařízení (EU) č. 421/2014). U emisí z letectví v letech 2013 a 2014 se plnění závazků uskutečnilo v období od ledna do dubna 2015.

- Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 377/2013/EU ze dne 24. dubna 2013, kterým se stanoví dočasná odchylka od směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 113, 25.4.2013, s. 1).
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 421/2014 ze dne 16. dubna 2014 (Úř. věst. L 129,

V říjnu 2016 shromáždění Mezinárodní organizace pro civilní letectví přijalo rezoluci týkající se systému kompenzací a snižování emisí uhlíku v mezinárodní letecké dopravě (CORSIA). Jeho hlavním cílem je kompenzovat emise CO₂ z mezinárodní letecké dopravy přesahující určitou základní úroveň. Systém byl oficiálně uveden do provozu v roce 2021 a až do roku 2026 je výslovně dobrovolný. Zatím není jasné, zda ho poté všechny povinné země budou používat – některé již k němu vznesly výhrady (např. Čína). Právě s ohledem na rezoluci týkající se systému CORSIA bylo omezení vnitroeurovské oblasti působnosti systému EU ETS v oblasti letectví prodlouženo do konce roku 2023.

V rámci systému CORSIA by zúčastněné státy měly leteckým společnostem v nich usazeným ukládat povinnost kompenzace emisí přesahujících určitou základní úroveň, která byla původně vymezena jako průměr hodnot za roky 2019 a 2020, a to prostřednictvím nákupu a rušení mezinárodních kreditů. V říjnu 2021 se shromáždění ICAO rozhodlo referenční stav systému pro období 2024–2035 změnit na 85 % emisí roku 2019.

V rámci balíčku politických opatření pro realizaci Zelené dohody pro Evropu navrhla Komise reformu systému EU ETS pro letectví^{77,78}. Cílem tohoto návrhu je provést systém CORSIA v právu Unie způsobem, který bude v souladu s cílem EU v oblasti klimatu do roku 2030 týkajícím se celého hospodářství EU a s postupným zintenzivňováním opatření v oblasti klimatu. Za tímto účelem navrhla Komise zachovat rámec a cenový signál systému EU ETS pro lety uvnitř EHP a na lety mimo EHP uplatňovat v příslušných případech systém CORSIA.

Celkový dopad celosvětového letectví na klima je podstatně větší než jen samotná složka CO₂, již systém EU ETS v současné době reguluje. Odhaduje se, že celkové dopady letectví jsou dvakrát až čtyřikrát větší než dopady emisí CO₂, zohlední-li se dopady, jež s CO₂ nesouvisí⁷⁹. Řešení těchto emisí je důležité s ohledem na skutečnost, že Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC) ve své šesté hodnotící zprávě o zmírňování změny klimatu⁸⁰ označil mezinárodní leteckou (a lodní) dopravu za odvětví, jejichž cíle v oblasti klimatu nedosahují úrovně, která by byla nutná k omezení nárůstu celosvětové teploty v souladu s Pařížskou dohodou.

5. Dozor nad trhem

Unijní trh s uhlíkem se řídí pevným rámcem pravidel pro dozor nad trhem. Jak spotové

30.4.2014, s. 1).

⁷⁷ [COM/2021/552 final](#) – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES, pokud jde o příspěvek letecké dopravy k cíli Unie snížit emise v celém hospodářství a o řádné zavedení celosvětového tržního opatření.

⁷⁸ [COM/2021/567 final](#) – Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění směrnice 2003/87/ES, pokud jde o oznámení kompenzace v souvislosti s celosvětovým tržním opatřením pro provozovatele letadel se sídlem v Unii.

⁷⁹ [COM/2020/747 final](#) – Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě – Aktualizovaná analýza dopadů letectví nesouvisících s CO₂ na klima a možná politická opatření podle čl. 30 odst. 4 směrnice o systému EU pro obchodování s emisemi, 23.11.2020.

⁸⁰ IPCC (2022), [Mitigation of Climate Change – Summary for Policymakers \(Zmírňování změny klimatu – Shrnutí pro tvůrce politik\)](#), příspěvek pracovní skupiny III k šesté hodnotící zprávě.

emisní povolenky, tak deriváty emisních povolenek jsou klasifikovány jako finanční nástroje podle směrnice o trzích finančních nástrojů⁸¹ (MiFID). Tato klasifikace se promítá i do sekundárních právních předpisů, včetně nařízení o dražbě povolenek⁸², jímž se řídí primární trh (dražby povolenek). Celkově obchodování na unijním trhu s uhlíkem podléhá stejnému regulačnímu režimu jako finanční trhy EU.

Dozor nad trhem vykonávají společně finanční orgány všech 27 členských států⁸³, které koordinuje evropský regulátor, Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA). Tyto orgány sledují chování účastníků trhu prostřednictvím rozsáhlých požadavků na podávání zpráv a transparentnost. Nařízení o zneužívání trhu⁸⁴ navíc zavazuje účastníky trhu, aby ihned hlásili podezřelé objednávky a transakce. Vnitrostátní orgány pak mají pravomoc reagovat na zjištěné zneužití trhu nápravným opatřením nebo pokutami.

Pravidla finančního dozoru chrání integritu a transparentnost unijního trhu s uhlíkem. Zavedený rámec doposud fungoval dobře. S růstem ceny uhlíku v roce 2021 však některé zúčastněné strany vyjádřily obavy, zda nedošlo k nadměrné cenové spekulaci. Za účelem prošetření těchto obav uložila Komise orgánu ESMA, aby provedl analýzu obchodního chování na unijním trhu s uhlíkem⁸⁵.

Na základě předběžného posouzení⁸⁶ zveřejnil orgán ESMA v březnu 2022 závěrečnou zprávu o emisních povolenkách a souvisejících derivátech⁸⁷. Jde o jedno z nejkompexnějších posouzení unijního trhu s uhlíkem od jeho vzniku v roce 2005, k němuž byly využity údaje získané přímo od orgánů dohlížejících na finanční trhy. Předkládá rovněž politická doporučení pro účely zlepšení fungování trhu. Zpráva v zásadě dochází k závěru, že trh s uhlíkem funguje správně a že zaznamenané pohyby cen jsou v souladu se základními zásadami trhu. Tento závěr byl nezávisle potvrzen i Evropskou centrální bankou, která zveřejnila svou analýzu v dubnu 2022⁸⁸.

⁸¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU ([Úř. věst. L 173](#), 12.6.2014, s. 349).

⁸² Nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství ([Úř. věst. L 302](#), 18.11.2010, s. 1).

⁸³ Seznam příslušných vnitrostátních orgánů pro účely nařízení o zneužívání trhu je k dispozici na [internetových stránkách orgánu ESMA](#).

⁸⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 596/2014 ze dne 16. dubna 2014 o zneužívání trhu („nařízení o zneužívání trhu“) a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES a směrnic Komise 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES ([Úř. věst. L 173](#), 12.6.2014, s. 1).

⁸⁵ Stejně jako výše COM/2021/660 final.

⁸⁶ [ESMA70-445-7](#), ESMA Preliminary report on emission allowances (Předběžná zpráva orgánu ESMA o emisních povolenkách), 11.11.2021.

⁸⁷ [ESMA70-445-38](#), ESMA final report on emission allowances (Závěrečná zpráva orgánu ESMA o emisních povolenkách), 28.3.2022.

⁸⁸ Ampudia, M., Bua, G., Kapp, D. a Salakhova, D., [The role of speculation during the recent increase in EU emissions allowance prices \(Úloha spekulace v nedávném nárůstu cen emisních povolenek v EU\)](#), Ekonomický bulletin ECB č. 3/2022.

5.1. Zjištění zprávy orgánu ESMA

Cena uhlíku se zvyšovala v průběhu roku 2021 a v první polovině roku 2022. Zpráva orgánu ESMA potvrzuje, že tento vývoj a s ním spojená volatilita jsou v souladu se základními zásadami trhu. Přestože ceny povolenek mohou být ovlivněny mnoha faktory, orgán ESMA se shoduje s většinou analytiků na klíčových faktorech, které nárůst cen v letech 2021 a 2022 způsobily.

Jde zejména o vyšší poptávku po povolenkách, zpočátku v důsledku hospodářského oživení po pandemii COVID-19 a poté z důvodu přechodu od zemního plynu k jiným fosilním palivům, podníceného růstem ceny plynu. Trh navíc již očekává přijetí politických reforem v rámci navrženého legislativního balíčku pro realizaci Zelené dohody pro Evropu, které kromě jiných účinků povede k omezenější nabídce povolenek v budoucnu.

Z krátkodobého hlediska také unijní trh s uhlíkem reagoval na náhlé otřesy, jako byla pandemie COVID-19 a s ní související hospodářské dopady, jakož i na válku na Ukrajině a související energetickou krizi.

Zpráva orgánu ESMA neshledává ve fungování trhu žádné významnější anomálie z hlediska finančního dohledu. Jak primární trh, tak sekundární trhy derivátových smluv obecně fungují tak, jak bylo zamýšleno. Většina obchodování se odehrává na sekundárních trzích prostřednictvím derivátových smluv (90 % objemu). Tyto smlouvy umožňují subjektům odpovědným za dodržování pravidel a jiným nefinančním (komerčním) subjektům zajistit se proti cenovému riziku.

Zpráva rovněž neshledává důkazy o nadměrné cenové spekulaci ze strany finančních subjektů v neprospěch subjektů odpovědných za dodržování pravidel. Převládající kategorií účastníků jak primárního, tak sekundárního trhu jsou i nadále provozovatelé. Investiční fondy a jiné finanční subjekty, jež lze obvykle spojovat se spekulativním chováním, jsou sice přítomny, ale jejich podíl se od roku 2018 zvýšil jen nepatrně a zůstává celkově nízký (pod 8 %). Vnitrostátní příslušné orgány neoznámily žádné případy zneužívání trhu nebo obchodování zasvěcených osob.

Zpráva orgánu ESMA potvrzuje významnou úlohu, již ve fungování trhu s uhlíkem hraje finanční odvětví – poskytuje likviditu a obsluhuje subjekty odpovědné za dodržování pravidel při získávání emisních povolenek. Provozovatelé zahrnutí do systému ETS řeší své povinnosti spojené se zajištěním souladu převážně nákupem derivátových smluv, zejména „futures“. Tím získávají právo na budoucí dodávky povolenek za předem stanovenou cenu. Protistranami jsou v těchto obchodech především finanční subjekty (investiční podniky a banky). Jejich účast na trhu tak provozovatelům zahrnutým do systému ETS nabízí více možností řízení cenových rizik a volný dodatečný kapitál pro dlouhodobější investice.

Finanční subjekty hrají významnou úlohu také v rozdělování povolenek dalším účastníkům trhu, zvláště malým a středním provozovatelům zahrnutým do systému ETS, kteří obchodují na sekundárních trzích. Obecně orgán ESMA konstatoval, že účast na sekundárních trzích byla ve srovnání s dražbami vyšší. Potvrdil také, že nejvýznamnější účastníci byli aktivní jak v dražbách, tak na sekundárních trzích, kde prodávali povolenky dalším účastníkům. Pro mnohé provozovatele zahrnuté do systému ETS je možná pohodlnější a nákladově

efektivnější získávat povolenky pro zajištění souladu skrze tyto zprostředkovatele, včetně finančních subjektů.

5.1.1. Politická doporučení orgánu ESMA

Zpráva orgánu ESMA předkládá několik politických doporučení s cílem zlepšit monitorování a zvýšit transparentnost unijního trhu s uhlíkem. Komise nyní pečlivě zvažuje jak tato doporučení, tak cílená opatření a úpravy, jež bude případně vyžadovat jejich provedení.

Dále zpráva předkládá dvě otázky, které by tvůrci politik měli zvážit, aniž by k nim vydávala jakákoli doporučení: zavedení limitů pozic a centralizované monitorování trhu. V rámci návazného opatření navrhuje orgán ESMA další podrobné posouzení za účelem vyloučení možných nepříznivých dopadů.

Komise bude fungování trhů s uhlíkem i nadále pozorně sledovat, posoudí doporučení vydaná orgánem ESMA a bude úzce spolupracovat s vnitrostátními orgány na zajištění integrity trhu.

6. Monitorování, vykazování a ověřování emisí

I ve čtvrté fázi (2021–2030) se používá zavedený rámec požadavků na monitorování, vykazování, ověřování a akreditace v rámci systému EU ETS. Harmonizaci těchto požadavků zajišťují nařízení o monitorování a vykazování⁸⁹ a nařízení o akreditaci a ověřování⁹⁰.

Země každý rok podávají zprávu o provádění systému EU ETS v souladu s článkem 21 směrnice o systému EU ETS. Tyto údaje nabízejí bližší poznatky o systému monitorování, vykazování, ověřování a akreditací, o něž se účinné fungování systému opírá.

6.1. Monitorování emisí

Systém pro monitorování emisí v rámci systému EU ETS využívá modulární přístup. Ten provozovatelům nabízí značnou míru flexibility, čímž zajišťuje jak nákladovou efektivnost, tak spolehlivost údajů o emisích. Provozovatelé mohou používat několik metod monitorování (založených na výpočtu, na měření a výjimečně i na „nouzovém přístupu“), včetně kombinace metod pro jednotlivé části zařízení. Pro provozovatele letadel jsou povoleny pouze přístupy založené na výpočtech, přičemž hlavním parametrem letů je spotřeba paliva.

Nařízení o monitorování a vykazování požaduje, aby zařízení i provozovatelé letadel měli plán monitorování schválený příslušným vnitrostátním orgánem. Tím se předchází tomu, aby metody monitorování volili nahodile a v průběhu času je měnili.

V roce 2021 využívala většina zařízení k výpočtu svých emisí metodiku založenou na

⁸⁹ Stejně jako výše uvedené prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/2066, změněné v roce 2020 prováděcím nařízením Komise (EU) 2020/2085 a v roce 2022 prováděcím nařízením Komise (EU) 2022/388. Viz [konsolidované znění](#).

⁹⁰ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/2067 ze dne 19. prosince 2018 o ověřování údajů a akreditaci ověřovatelů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ([Úř. věst. L 334](#), 31.12.2018, s. 94). Nařízení bylo v roce 2020 změněno prováděcím nařízením Komise (EU) 2020/2084. Viz [konsolidované znění](#).

výpočtu⁹¹. Pouze 154 zařízení (1,8 %) ve 22 zemích uvedlo používání systémů kontinuálního měření emisí, což je téměř stejný počet zařízení jako v roce 2020. Nejčastěji se systémem kontinuálního měření emisí používá v Německu a Česku. Ve 30 zařízeních zahrnovaly měřené emise i biogenní CO₂. Zhruba polovina zařízení využívajících systém kontinuálního měření emisí používá tuto metodiku pro více než 95 % svých emisí, zatímco druhá polovina používá kombinaci systému kontinuálního měření a metodiky založené na výpočtu.

Pouze jedenáct zemí uvedlo používání metodiky založené na nouzovém přístupu; používalo ji 31 zařízení, na něž připadalo přibližně 2,5 milionu tun CO₂ ekv. (o čtyři zařízení více než v roce 2020, ale o 0,4 milionu tun CO₂ ekv. méně). Za 52 % celkových emisí vykázaných s využitím metodiky založené na nouzovém přístupu odpovídá jediné zařízení v Nizozemsku.

Většina zařízení splnila v roce 2021 minimální úroveň přesnosti⁹² stanovené nařízením o monitorování a vykazování. Ve zprávách bylo uvedeno, že od požadavku použít nejvyšší úroveň přesnosti u významných zdrojových toků se alespoň v jednom parametru odchýlilo pouze 98 zařízení kategorie C (nárůst oproti 80 v roce 2020). Šlo o zařízení v osmnácti různých zemích, která představovala 13,6 % zařízení kategorie C. Tyto odchylky se povolují pouze v případě, kdy provozovatel prokáže, že nejvyšší úroveň přesnosti technicky nelze dosáhnout nebo že by to vyžadovalo nepřiměřené náklady. Pokud tyto podmínky již neplatí, provozovatelé musí svůj monitorovací systém modernizovat.

V roce 2021 mělo 405 zařízení kategorie B ve 23 zemích povolení k provozu s nějakou formou odchylky od požadavků stanovených nařízením o monitorování a vykazování. To odpovídá 21 % všech zařízení kategorie B, což představuje stejný podíl jako v roce 2020.

6.2. Akreditace a ověřování

Ověřovatelé monitorování emisí v rámci systému EU ETS musí být pro provádění posouzení v souladu s nařízením o akreditaci a ověřování akreditovaní vnitrostátním akreditačním orgánem. Tím je zajištěno, že na základě vzájemného uznávání mohou vykonávat svou činnost ve všech zemích EU ETS, čímž jsou plně využívány výhody vnitřního trhu a je zajištěna dostatečná dostupnost této služby.

V roce 2021 bylo akreditováno 106 ověřovatelů pro stacionární zařízení a 23 pro letectví. Dále 26 zemí oznámilo, že na jejich území působil v roce 2021 nejméně jeden zahraniční ověřovatel, a šest zemí uvedlo, že využívají pouze zahraniční ověřovatele. Z toho je zřejmé, že vzájemné uznávání ověřovatelů mezi zeměmi nadále úspěšně funguje.

Ověřovatelé ve velké míře plní požadavky nařízení o akreditaci a ověřování. Pouze Norsko oznámilo dvě pozastavení a Francie jedno odebrání akreditace ověřovatele. Pro srovnání: v roce 2020 nedošlo k žádnému pozastavení a pouze k jednomu odebrání. Šest zemí omezilo rozsah akreditace sedmi ověřovatelům. V roce 2020 tak učinilo pouze Německo, a to u dvou

⁹¹ Hlavním důvodem je to, že metodika založená na měření vyžaduje značné prostředky a know-how pro kontinuální měření koncentrace příslušných skleníkových plynů, které mnozí menší provozovatelé nemají.

⁹² Nařízením o monitorování a vykazování požaduje, aby provozovatelé dosahovali konkrétních minimálních úrovní přesnosti, přičemž větší zdroje emisí musí dosáhnout vyšších úrovní přesnosti (tj. vyžadujících spolehlivější údaje), zatímco u menších zdrojů se z důvodů nákladové efektivity uplatňují méně přísné požadavky.

ověřovatelů.

Šest zemí uvedlo, že v roce 2021 obdrželo stížnosti týkající se ověřovatelů (to je o jednu více než v roce 2020). Celkový počet stížností (28) však představoval pouze 57 % počtu stížností v roce 2020. Většina stížností (93 %) již v té době byla vyřešena (ve srovnání s 86 % v roce 2020). Dále jedna země uvedla, že bylo mezitím vyřešeno jedenáct stížností z předchozího roku.

V roce 2021 osm zemí uvedlo, že zjistily 64 nesrovnalostí týkajících se úlohy ověřovatelů při výměně informací mezi vnitrostátními akreditačními orgány a příslušnými orgány (což představuje nárůst oproti sedmi zemím v roce 2020). Z nich 72 % bylo v té době již vyřešeno. Kromě toho tři země uvedly, že bylo mezitím vyřešeno 24 nesrovnalostí z předchozího roku.

Přehled různých aspektů akreditace a ověřování je uveden v tabulce 4.1 v dodatku 4 pracovního dokumentu útvarů Komise připojeného k této zprávě.

6.3. Příslušné orgány

Organizace příslušných vnitrostátních orgánů pověřených prováděním systému EU ETS se v jednotlivých zemích liší. V některých zemích zahrnuje několik místních orgánů, v jiných je provádění centralizovanější. Země volí přístup podle nákladové a časové efektivnosti.

Podle jejich zpráv bylo v roce 2021 do provádění systému EU ETS zapojeno celkem 69 ústředních, 147 regionálních, 644 místních a 27 jiných příslušných orgánů. Země uvedly, že využívají různé nástroje pro koordinaci těchto orgánů, například ústřední příslušný orgán, který odpovídá za činnost týkající se monitorování, vykazování a ověřování (jedenáct zemí) nebo plní úlohu koordinátora⁹³ (deset zemí), závazné pokyny a poradenství pro místní orgány poskytované ústředním příslušným orgánem (pět zemí), společnou odbornou přípravu pro příslušné orgány (osm zemí) a pravidelné pracovní skupiny či setkání orgánů (jedenáct zemí). Čtrnáct zemí v roce 2021 žádné takové nástroje nepoužívalo. Šlo o země s centralizovanější organizací, které koordinační nástroje v takové míře nepotřebují.

Podrobný přehled koordinace mezi zeměmi EU ETS je uveden v tabulce 4.2 v dodatku 4 pracovního dokumentu útvarů Komise, který je přiložen k této zprávě.

Patnáct zemí v roce 2021 neúčtovalo provozovatelům zařízení správní poplatky za povolení a schválení plánů monitorování (nárůst oproti třinácti zemím v roce 2020). V osmnácti zemích nehradili žádné poplatky ani provozovatelé letadel (v roce 2020 to bylo v šestnácti zemích). Poplatky se mezi různými zeměmi a různými druhy služeb značně lišily – od 5 EUR po 7 729,20 EUR za povolení a schválení plánu monitorování pro zařízení a od 2,13 EUR po 3 100 EUR pro provozovatele letadel. Třináct zemí uvedlo, že účtuje správní poplatky za schválení metodických plánů monitorování či významných změn, rovněž v rozdílné výši.

Tabulka 4.3 v dodatku 4 pracovního dokumentu útvarů Komise přiloženého k této zprávě uvádí podrobný přehled správních poplatků v zemích EU ETS.

⁹³ Pokud za práce týkající se monitorování, vykazování a ověřování odpovídají regionální/místní orgány, ústřední příslušný orgán přezkoumává příslušné dokumenty, například plán monitorování, zatímco tyto regionální a místní orgány monitorují kvalitu procesů monitorování, vykazování a ověřování.

6.4. Dodržování a prosazování právních předpisů

Soulad se systémem EU ETS se kontroluje v ročních cyklech. Za každý rok provozu musí provozovatelé do 31. března následujícího roku předložit roční výkaz emisí. Jakmile je výkaz ověřen, provozovatelé musí do 30. dubna téhož roku vyřadit odsouhlasený počet povolenek. Za každou vypuštěnou tunu CO₂, za niž nebyla včas vyřazena povolenka, ukládá směrnice o systému EU ETS pokutu ve výši 100 EUR⁹⁴. Ta se připočte k ceně povolenek, jež nebyly včas vyřazeny. Další pokuty za porušení předpisů při provádění systému EU ETS mohou být uloženy podle vnitrostátních předpisů stanovených jednotlivými zeměmi.

V cyklu roku 2021 byla míra souladu se systémem EU ETS i nadále velmi vysoká. Provozovatelé odpovědní za více než 99 % emisí ze stacionárních zařízení a letectví ve většině let splnili své právní povinnosti ve stanovené lhůtě. Účinnost systému pro zajištění souladu se zlepšila s širším využíváním elektronického vykazování. V roce 2021 využívalo automatizované informační systémy a elektronické šablony pro plány monitorování, výkazy emisí, ověřovací zprávy a/nebo zprávy o zlepšení jedenáct zemí. Osm zemí využívá automatizované informační systémy rovněž k řízení pracovních postupů pro metodické plány monitorování, každoroční zprávy o úrovních činnosti a jiné výměny informací o přidělených povolenkách.

Z důvodu pandemie COVID-19 a souvisejících omezení fyzických kontaktů osmnáct zemí umožnilo ověřovatelům, aby kontroly na místě provedli virtuálně⁹⁵. Virtuální kontroly na místě byly schváleny příslušným orgánem pro 460 zařízení a 64 provozovatelů letadel.

Příslušné orgány provádějí různé kontroly souladu u ročních výkazů emisí jednotlivých zařízení. V roce 2021 všechny příslušné orgány ověřovaly úplnost výkazů předložených stacionárními zařízeními a většina z nich tak činila i u výkazů předložených provozovateli letadel. Výjimkou jsou příslušné orgány v Maďarsku a Lotyšsku (v případě tří, resp. dvou provozovatelů letadel), jakož i v Lichtenštejnsku, Severním Irsku a Slovinsku, kde nespravují žádné provozovatele letadel.

Tabulka 4.4 v dodatku 4 pracovního dokumentu útvarů Komise připojeného k této zprávě uvádí podrobný přehled kontrol souladu provedených v zemích EU ETS.

Příslušné orgány dvanácti zemí provedly konzervativní odhady u 55 zařízení (přibližně 0,6 % celkového počtu zařízení), což znamená pokles oproti 58 zařízením v roce 2020. Tyto odhady se provádějí v souladu s článkem 70 nařízení o monitorování a vykazování v případech, kdy roční emisní výkazy nebyly předloženy včas, byl vydán negativní ověřovací posudek nebo výkaz emisí nebyl v souladu s nařízením o monitorování a vykazování. U čtrnácti zařízení byly veškeré emise odhadnuty konzervativně. U sedmnácti zařízení se konzervativní odhad týkal jen části emisí a u 24 zařízení bylo odhadnuto, že žádné emise nevytvořila.

Z 5 milionů tun emisí vykázaných 55 zařízeními (pokles oproti 18 milionům tun v roce 2020)

⁹⁴ Pokuta se navyšuje o míru inflace.

⁹⁵ Článek 34a nařízení o akreditaci a ověřování umožňuje, aby ověřovatel provedl virtuální kontrolu na místě, pokud mu v jeho fyzické návštěvě brání vyšší moc. Je to možné jen se souhlasem příslušného orgánu a za splnění určitých podmínek.

bylo celkem 0,8 milionu tun emisí odhadnuto konzervativně (pokles oproti 3,3 milionu tun v roce 2020). Konzervativní odhady byly obvykle provedeny z toho důvodu, že výkazy emisí nebyly v plném souladu s požadavky nařízení o monitorování a vykazování nebo nebyly předloženy ve stanovené lhůtě.

Pro letectví byly konzervativní odhady vykázány šesti zeměmi (o dvě méně než v roce 2020) a týkaly se 28 provozovatelů letadel (o pět více než v roce 2020) a 0,09 milionu tun emisí (v roce 2020 to bylo 0,14 milionu tun).

Kontroly prováděné příslušnými orgány nadále významným způsobem doplňují práci ověřovatelů. Šestnáct zemí uvedlo, že kromě kontroly výkazů emisí provádělo v zařízeních inspekce na místě. Žádná země⁹⁶ nevykázala inspekci na místě u letecké dopravy, na rozdíl od roku 2020, kdy byly provedeny ve třinácti zemích. Tento pokles, zejména v případě letectví, lze přičítat dopadu pandemie COVID-19. Po značnou část první poloviny roku 2021 příslušné orgány zařízení ani provozovatele letadel navštívit nemohly.

Tabulka 4.5 v dodatku 4 pracovního dokumentu útvarů Komise připojeného k této zprávě uvádí přehled opatření k zajištění souladu prováděných v zemích EU ETS.

Celkem 29 provozovatelů zařízení v osmi zemích obdrželo v roce 2021 pokuty za překročení emisí. Co se týče letectví, pokuty za nadměrné emise byly vykázány čtyřmi zeměmi u devíti provozovatelů letadel. Jedenáct zemí⁹⁷ oznámilo 41 jiných porušení předpisů, než jsou nadměrné emise, za něž uložilo pokuty nebo vydalo formální výstrahu či upozornění. Vykázáno bylo 30 pokut (které již byly, nebo teprve budou uloženy, např. z důvodu probíhajícího soudního řízení) v celkové výši 17,9 milionu EUR. To zahrnuje i letectví, kde byly za pět případů porušení předpisů ve čtyřech zemích uloženy tři pokuty v celkové výši 36 000 EUR.

Tabulka 4.6 v dodatku 4 pracovního dokumentu útvarů Komise připojeného k této zprávě uvádí přehled pokut za nadměrné emise uložených v zemích EU ETS.

Porušení předpisů vykázaná za rok 2021 se nejčastěji týkala provozu bez povolení k vypouštění emisí, neprovádění monitorování emisí v souladu se schváleným plánem monitorování a nařízením o monitorování a vykazování a nepředložení výkazu emisí ve stanovené lhůtě. Ve čtvrté fázi systému EU ETS se objevují další porušení předpisů a související pokuty: neoznámení ukončení provozu zařízení nebo nepředložení potřebných dokumentů pro přidělení bezplatných povolenek, například metodického plánu monitorování, neplnění požadavků na monitorování u tohoto plánu nebo nepředložení ročního výkazu úrovně činnosti.

7. Propojení systému EU ETS a švýcarského systému ETS

Od roku 2020 jsou systém EU ETS a švýcarský systém ETS propojeny. To znamená, že povolenky vydané v jednom z těchto systémů lze vyřadit za emise vytvořené v kterémkoli z

⁹⁶ Tři země (Lichtenštejnsko, Severní Irsko a Slovinsko) žádné provozovatele letadel nespravují.

⁹⁷ Těmito jedenácti zeměmi byly Česko, Dánsko, Španělsko, Finsko, Francie, Řecko, Maďarsko, Nizozemsko, Polsko, Švédsko a Rumunsko.

obou systémů. Díky přístupu na větší trh mohou provozovatelé těžit z vyšší nákladové efektivity a většího výběru možností omezení emisí. Dohoda o propojení⁹⁸ stanoví podmínky a požadavky, za nichž jsou oba systémy propojeny. Zavádí rovněž mechanismus, který zajišťuje dodržení podmínek propojení podle článku 25 směrnice o systému EU ETS⁹⁹.

Zahrnutí letectví do dohody o propojení bylo pro EU zásadním požadavkem. Na základě článku 6 této dohody uplatňuje Švýcarsko stejný přístup k pravidlům pokrytí, emisnímu stropu a přidělování povolenek jako systém EU ETS. Na švýcarské vnitrostátní lety a lety ze Švýcarska na letiště v EHP se vztahuje švýcarský ETS, zatímco lety do Švýcarska spadají do systému EU ETS. Tímto uspořádáním je zajištěna ekologická vyváženost obou systémů.

Na provozovatele letadel, kteří provozují lety mezi EU a Švýcarskem v obou směrech, se vztahují povinnosti spojené se zajištěním souladu podle obou systémů. V zájmu omezení související administrativní zátěže zavádí dohoda o propojení řešení založené na „jediném kontaktním místě“. To znamená, že o přidělení povolenek, vkladních účtech a zajištění souladu mohou provozovatelé jednat s jediným příslušným orgánem.

Tabulka 7 a tabulka 8 porovnávají klíčové údaje obou systémů za rok 2021 – vydražené povolenky, bezplatné povolenky a ověřené emise, jak za stacionární zařízení, tak za provozovatele letadel. Je z nich patrné, že slučitelnost obou systémů není otázkou velikosti, nýbrž kvalitativních požadavků, rovných podmínek a opatření k zajištění integrity trhu.

Tabulka 7: Porovnání systému EU ETS a švýcarského systému ETS – stacionární zařízení v roce 2021

Systém	EU ETS	Švýcarský ETS
Vydražené všeobecné povolenky	582 952 500	175 000, zbylé povolenky z roku 2020
Bezplatné všeobecné povolenky	544 947 793	4 436 126
Ověřené emise ze stacionárních zařízení	1 335 460 461	4 904 027

⁹⁸ Dohoda mezi Evropskou unií a Švýcarskou konfederací o propojení jejich systémů obchodování s emisemi skleníkových plynů ([Úř. věst. L 322](#), 7.12.2017, s. 3).

⁹⁹ Stejně jako výše směrnice 2003/87/ES.

Tabulka 8: Srovnání systému EU ETS a švýcarského systému ETS – provozovatelé letadel v roce 2021

Systém	EU ETS		Švýcarský ETS	
Vydražené povolenky pro letectví	3 785 500		160 850	
Bezplatné povolenky pro letectví	Povolenky EU pro letectví pro EU ETS	Švýcarské povolenky pro letectví pro švýcarský ETS	Švýcarské povolenky pro letectví pro švýcarský ETS	Povolenky EU pro letectví pro EU ETS
	24 060 563	380 246	496 960	397 327
Ověřené emise provozovatelů letadel	EU ETS	Švýcarský ETS	Švýcarský ETS	EU ETS
	27 699 555	274 931	328 191	434 349

Za účelem uvedení dohody o propojení do praxe a podpoření vyšší efektivity bylo vytvořeno přímé propojení registrů obou systémů. Regulované subjekty tak mohou převádět povolenky z účtu v jednom systému na účet v druhém systému. Tyto převody jsou plánované a obvykle se uskutečňují dvakrát měsíčně.

Tabulka 9 a tabulka 10 sledují účinky propojení systému EU ETS a švýcarského systému ETS v roce 2021. Ukazují, do jaké míry regulované subjekty v obou systémech využívaly k zajištění souladu povolenky vydané v druhém systému.

Tabulka 9. Jednotky použité k zajištění souladu v registru EU.

Stacionární zařízení	Bezplatné přidělení a dražby	Ověřené emise	Vyřazené jednotky	Povolenky systému EU ETS		Povolenky švýcarského systému ETS	
				Všeobecné	Letectví	Všeobecné	Letectví
	1 128 900 293	1 335 460 461	1 332 192 792	1 323 252 959	8 480 001	396 422	63 410
% z celkového počtu				99,3 %	0,6 %	0,03 %	0,005 %
Provozovatelé letadel	Bezplatné přidělení (včetně švýcarského systému ETS) a dražby	Ověřené emise (včetně emisí v rámci švýcarského systému ETS)	Vyřazené jednotky	Povolenky systému EU ETS		Povolenky švýcarského systému ETS	
				Všeobecné	Letectví	Všeobecné	Letectví
	28 223 342	27 944 486	28 007 345	7 677 636	19 901 550	487	427 672
% z celkového počtu				27,4 %	71,1 %	0,002 %	1,5 %

Tabulka 10: Jednotky použité k zajištění souladu ve švýcarském registru.

Stacionární zařízení	Bezplatné přidělení a dražby	Ověřené emise	Vyřazené jednotky	Povolenky systému EU ETS		Povolenky švýcarského systému ETS	
				Všeobecné	Letectví	Všeobecné	Letectví
	4 611 126	4 904 027	4 858 105	398 715	0	4 433 068	26 322
% z celkového počtu				8,2 %	—	91,3 %	0,5 %
Provozovatelé letadel (spravování Švýcarskem)	Bezplatné přidělení (včetně systému EU ETS) a dražby	Ověřené emise (včetně emisí v rámci systému EU ETS)	Vyřazené jednotky	Povolenky systému EU ETS		Povolenky švýcarského systému ETS	
				Všeobecné	Letectví	Všeobecné	Letectví
	1 055 137	762 540	762 540	302	279 336	0	482 902

	% z celkového počtu	0,04 %	36,6 %	—	63,3 %
--	----------------------------	--------	--------	---	--------

Regulované subjekty systému EU ETS (jak stacionární zařízení, tak provozovatelé letadel) využily k zajištění souladu v roce 2021 celkem 887 991 povolenek vydaných v rámci švýcarského systému ETS. To je o téměř 246 000 povolenek více než v roce 2020, což znamená více než 38% nárůst využívání flexibility, již propojení nabízí. Tohoto výsledku bylo dosaženo navzdory tomu, že v relativním vyjádření využili provozovatelé letadel v EU méně povolenek pro letectví vydaných v rámci švýcarského systému ETS (1,5 % v roce 2021 oproti 2,3 % v roce 2020).

V souladu s právními předpisy mohla stacionární zařízení v EU v roce 2021 poprvé využít k zajištění souladu povolenky pro letectví vydané švýcarským systémem ETS¹⁰⁰. Zlepšující se informovanost o propojení unijního a švýcarského systému ETS a jeho přijetí dobře dokládá i větší využívání švýcarských všeobecných povolenek stacionárními zařízeními, které se z nuly zvýšilo na 396 422 jednotek. V relativním vyjádření představovaly všeobecné povolenky vydané v rámci švýcarského systému ETS méně než 0,03 % celkového počtu povolenek vyřazených v systému EU ETS v roce 2021. Významnější byl ovšem jejich podíl na všech švýcarských všeobecných povolenkách, jež byly toho roku bezplatně přiděleny a vydraženy, který činil 8,6 %.

V rámci švýcarského systému ETS využila stacionární zařízení k zajištění souladu v roce 2021 obdobný podíl všeobecných povolenek vydaných systémem EU ETS (8,2 %). Ve srovnání s 0,19 % v roce 2020 jde o pozoruhodný nárůst. Opět ho lze přičítat zlepšující se informovanosti o flexibilitě, již propojené trhy s uhlíkem nabízejí. V roce 2021 mohla stacionární zařízení zahrnutá do švýcarského systému ETS využít k zajištění souladu rovněž povolenky pro letectví. Využívala však pouze povolenky pro letectví vydané v domácím systému.

Tabulka 11 uvádí souhrnné objemy povolenek (jak všeobecných, tak pro letectví) převedených mezi systémem EU ETS a švýcarským systémem ETS prostřednictvím jejich přímého propojení od roku 2020. Z konečné bilance je patrný odliv 3 269 povolenek ze systému EU ETS do švýcarského systému. Je však třeba zmínit, že uvedené údaje mohou zahrnovat zpětné převody těchto povolenek.

Tabulka 11: Povolenky převedené mezi systémem EU ETS a švýcarským systémem ETS v letech 2020–2021.

Rok		2020	2021	Celkem
Převody povolenek mezi systémem EU ETS a švýcarským systémem ETS	Ze systému EU ETS do švýcarského systému ETS	475 679	1 051 360	1 527 039
	Ze švýcarského systému ETS do	0	1 523 770	1 523 770

¹⁰⁰ Podle čl. 12 odst. 3 směrnice o systému EU ETS.

	systemu EU ETS			
Bilance				3 269

8. Systém EU ETS v kontextu směrnice o energetické účinnosti¹⁰¹

Systém EU ETS funguje v širším kontextu energetické politiky EU, včetně směrnice o energetické účinnosti¹⁰². Cílem této směrnice je dosáhnout energetických úspor tím, že stanoví cíle a povinnosti pro členské státy a podniky. Signál o ceně uhlíku systému EU ETS se tak může vzájemně ovlivňovat s politickými opatřeními a kroky, jež jsou za tímto účelem prováděny.

Článek 7 směrnice o energetické účinnosti požaduje, aby členské státy zavedly politická opatření k dosažení energetických úspor v souladu se svými orientačními vnitrostátními cíli¹⁰³. Většina členských států podala zprávu o opatřeních, jež pro dosažení cílů v oblasti energetických úspor podle článku 7 plánují na povinné období 2021–2030. V souvislosti s přepracováním směrnice o energetické účinnosti v rámci politického balíčku zaměřeného na realizaci Zelené dohody pro Evropu navrhla Komise navýšení celkových cílů v oblasti energetické účinnosti, jakož i ročního cíle týkajícího se povinných úspor energie. O tomto návrhu se dále jedná.

Kromě toho článek 8 směrnice o energetické účinnosti podporuje nákladově efektivní opatření zaměřená na energetickou účinnost ve velkých podnicích, včetně některých zařízení zahrnutých do systému EU ETS. Tyto podniky musí každé čtyři roky provést energetický audit nebo používat certifikovaný systém pro hospodaření s energií nebo pro řízení ochrany životního prostředí. Díky těmto nástrojům snáze odhalují ztráty energie, odhadují potenciál jejich úspor a určují nákladově efektivní opatření ke snížení její spotřeby.

Signál o ceně uhlíku systému EU ETS se využívá při posuzování investic a opatření týkajících se energetické účinnosti v regulovaných odvětvích. Členské státy také vynakládají výnosy z dražeb v rámci systému EU ETS na zlepšování energetické účinnosti. V roce 2021 vykazovalo použití těchto výnosů k financování projektů týkajících se energetické účinnosti osmnáct členských států¹⁰⁴. Tyto projekty zahrnovaly investice do tepelné modernizace budov (včetně podpory nízkopříjmových domácností), poradenství v oblasti energetické účinnosti, jakož i výzkum a vývoj, jejichž cílem bylo snížení spotřeby energie. Celkově bylo

¹⁰¹ Na základě článku 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2002 ze dne 11. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti ([Úř. věst. L 328](#), 21.12.2018, s. 210), a článků 29 a 35 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU a směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 ([Úř. věst. L 328](#), 21.12.2018, s.1).

¹⁰² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2002 ze dne 11. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti ([Úř. věst. L 328](#), 21.12.2018, s. 210).

¹⁰³ Stejně jako výše článek 3 směrnice (EU) 2018/2002.

¹⁰⁴ Těmito členskými státy byly Belgie, Bulharsko, Česko, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Německo, Polsko, Rumunsko, Řecko, Slovensko a Slovinsko.

na financování investic týkajících se energetické účinnosti v roce 2021 vynaloženo 2,5 miliardy EUR výnosů systému ETS.

9. Závěry a výhled do budoucna

V roce 2021 se s ohledem na postupné zotavování z dopadů pandemie COVID-19 zvýšila poptávka po energii a ceny fosilních paliv na evropských trzích rostly. Systém EU ETS i nadále fungoval správně a naplňoval ambiciózní cíle EU v oblasti klimatu.

Přestože emise jím pokryté v roce 2021 vzrostly, stále setrvávají pod předpandemickými úrovněmi zaznamenanými v roce 2019. Nárůst souvisel s postupným hospodářským oživením po pandemii COVID-19. Emise ze stacionárních zařízení se ve srovnání s rokem 2020 zvýšily o 6,6 %, stále však byly o 5,6 % nižší než v roce 2019. Zvýšily se rovněž emise z výroby elektřiny a tepla, což způsobil přechod od používání zemního plynu zpět k uhlí v reakci na růst cen fosilních paliv. Emise z letectví byly v roce 2021 přibližně o 30 % vyšší než v roce 2020, ale stále ještě o 50 % nižší než v roce 2019.

U stacionárních zařízení však narostl podíl fosilních emisí z černého uhlí, zatímco podíly jak hnědého uhlí, tak zemního plynu klesaly v důsledku vyšších cen zemního plynu. V reakci na energetickou krizi předložila Komise plán REPowerEU. Tento plán podporuje urychlení přechodu na čistou energii, přičemž vychází z probíhajících revizí souvisejících klimatických a energetických politik v rámci balíčku zaměřeného na realizaci Zelené dohody pro Evropu.

Růst ceny uhlíku vyvolal otázky, zda na unijním trhu s uhlíkem nedošlo k nadměrné spekulaci. Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA) se těmito obavami zabýval v rámci rozsáhlé analýzy trhu a jeho chování a dospěl k závěru, že převládající ceny jsou v souladu se základními zásadami trhu.

Vyšší cena uhlíku v roce 2021 se zároveň promítla do vyšších výnosů členských států z dražeb, jež se oproti výnosům roku 2020 téměř zdvojnásobily. Členské státy vynaložily v roce 2021 v průměru 19 miliard EUR ze svých výnosů z dražeb na opatření týkající se klimatu a energetiky. Kromě toho tyto zdroje využily ke zmírňování dopadů energetické krize. Ve střednědobém a dlouhodobém horizontu mohou tyto prostředky podpořit investice do přechodu na čistou energii a zlepšit tak energetickou účinnost a zvýšit využívání energie z obnovitelných zdrojů, čímž by se snížily nejen emise, nýbrž i závislost členských států na fosilních palivech a jejich dovozu.

Souběžně pokračuje revize systému EU ETS, v jejímž rámci nyní probíhají jednání mezi Evropským parlamentem a Radou. Očekává se, že systém do roku 2030 dosáhne ambicióznějšího snížení emisí v souladu s cíli EU v oblasti klimatu, jež byly stanoveny evropským právním rámcem pro klima.