

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o mechanismu monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a podávání dalších informací na úrovni členských států a Unie vztahujících se ke změně klimatu

COM(2011) 789 final – 2011/0372 (COD)

(2012/C 181/30)

Zpravodaj: **pan ADAMS**

Dne 23. listopadu 2011 se Evropská komise, v souladu s čl. 192 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o mechanismu monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a podávání dalších informací na úrovni členských států a Unie vztahujících se ke změně klimatu

COM(2011) 789 final – 2011/0372 (COD).

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 14. března 2012.

Na 479. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 28. a 29. března 2012 (jednání dne 28. března), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 151 hlasy pro, 3 hlasy byly proti a 16 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Výbor uznává a podporuje nezbytnost přesných a komplexních údajů, jež by Unii a členským státům pomohly splnit závazky ke zmírňování změny klimatu a provádění klimaticko-energetického balíčku. Toto nařízení tento proces posílí.

1.2 Kromě podrobných doporučení v části 4 by chtěl EHSV podtrhnout potřebu přiměřenosti při shromažďování údajů a nezbytnost trvalého zaměření na využívání výsledků k dosažení cílů politiky v oblasti klimatu a na pokračování činnosti v oblasti veřejného vzdělávání v energetice.

2. Úvod

2.1 Toto nové nařízení je nástroj, který poskytuje právní základ pro provedení přezkoumaných domácích závazků k monitorování stanovených v klimaticko-energetickém balíčku z roku 2009 a pro zajištění včasného a přesného monitorování pokroku při provádění těchto a mezinárodních závazků. Ačkoli je EU odpovědná za přibližně 11 % světových emisí CO₂, její strategický závazek a opatření zaměřená na snižování emisí skleníkových plynů a na účinné využívání zdrojů mohou být nahlíženy jako pozitivní a zásadní příspěvek k mezinárodním mechanismům provádění. Cílem je omezit růst celosvětové průměrné teploty na méně než 2 °C ve srovnání s hodnotami před industrializací. Cíle pro rok 2020 jsou: 20 % snížení emisí CO₂, 20 % zvýšení využívání energie z obnovitelných zdrojů a 20 % zvýšení energetické účinnosti vzhledem k hodnotám z roku 1990.

2.2 Světové klima se mění čím dál tím rychleji, jelikož dochází ke změnám v globální energetické rovnováze. Přítomnost skleníkových plynů, které mají schopnost absorbovat

a vyzařovat infračervené záření, v zemské atmosféře značně ovlivňuje teplotu. Po vodní páře je dalším hlavním skleníkovým plynem oxid uhličitý (CO₂) a významné jsou rovněž metan a ozon.

2.3 V posledních 250 letech přispělo spalování fosilních paliv ke zvýšení objemu CO₂ v atmosféře z 280 ppm na 390 ppm. Přestože přírodní zdroje CO₂ výrazně převyšují zdroje podmíněné činností člověka, tyto přírodní zdroje byly dříve vyváženy díky tzv. propadům uhlíku, jako je například fotosyntéza CO₂ prováděná rostlinami a planktonem. Zvýšení objemu antropogenních skleníkových plynů spolu s deforestací tuto rovnováhu zničilo.

2.4 Existuje obrovské množství vědeckých důkazů klimatických změn, které již mají významné nepříznivé hospodářské, sociální a environmentální důsledky. Odhady založené na určitých modelech předvídají závažné budoucí dopady v podobě zvýšení hladiny moří, desertifikace, ztráty biologické rozmanitosti a narušení klimatu. V zásadě panuje shoda o tom, že prevence je lepší (a levnější) než zmírňování dopadů a adaptace. Nicméně požadavky na hospodářský růst, nerovnosti v celosvětovém rozvoji, pokračující spoléhání se na fosilní paliva jako na hlavní světový zdroj energie a nevyhnutelný nárůst světové populace, to vše sehrálo svou roli v dosavadním nezdaru, pokud jde o dosahování politického konsensu o způsobu zavádění účinného mechanismu snižování antropogenních emisí skleníkových plynů.

2.5 V roce 1992 byla na „summitu Země“ vytvořena mezinárodní smlouva, Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC), která měla stabilizovat

koncentrace skleníkových plynů v atmosféře. V roce 1993 zavedla EU v reakci na tuto smlouvu mechanismus pro monitorování emisí skleníkových plynů ⁽¹⁾. V roce 1997 vznikl Kjótský protokol k UNFCCC, jehož cílem bylo zabránit růstu emisí skleníkových plynů způsoby, jež odrážely rozdíly mezi jednotlivými státy, jejich bohatství a schopnost snižovat emise. V návaznosti na to EU v roce 2004 aktualizovala svůj monitorovací mechanismus ⁽²⁾ a vypracovala soubor nízkouhlíkových strategií ⁽³⁾, přičemž nejnovější z nich je energetický plán do roku 2050 ⁽⁴⁾. Pokrok v otázce zásadních mezinárodních dohod je i nadále pomalý, avšak toto nařízení EU poskytne potřebný rámec pro monitorování, který podpoří vnitrostátní, unijní i mezinárodní závazky.

3. Shrnutí návrhu Komise

3.1 Cílem nařízení je pomoci Unii a členským státům splnit závazky ke zmírňování změny klimatu a provést klimaticko-energetický balíček. Nařízení zlepši řadu aspektů vykazovaných údajů a zajistí plnění mezinárodních závazků v oblasti monitorování a vykazování, včetně podávání zpráv o finanční a technické podpoře poskytnuté rozvojovým zemím. Ustaní také rozvoj nových nástrojů pro zmírňování změny klimatu a přizpůsobení a poskytne právní základ pro provádění budoucích požadavků na podávání zpráv a vykazování a souvisejících pokynů.

3.2 Nařízení se zabývá vykazováním vyžadovaným UNFCCC a Kjótským protokolem, které se vztahuje na emise sedmi skleníkových plynů ze všech odvětví (energetika, průmyslové procesy, využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF), odpady, zemědělství atd.). Na konferencích UNFCCC v letech 2009 a 2010 bylo dojednáno, že se vykazování zpřísní, aby EU mohla – mimo jiné – plnit závazky týkající se poskytování finanční a technologické podpory a podpory v oblasti budování kapacit rozvojovým zemím.

3.3 Nové nařízení splní požadavky na monitorování a vykazování vyplývající z rozhodnutí o „sdílení úsilí“ a směrnice o systému obchodování s emisemi tak, že zavede cyklus přezkumů a zajištění souladu v rámci rozhodnutí o „sdílení úsilí“, který bude zahrnovat požadavky na podávání zpráv o použití příjmů pocházejících z dražeb povolenek, jak je stanoveno v revidované směrnici o systému obchodování s emisemi. Posílí též stávající rámec pro monitorování a vykazování tak, aby splňoval potřeby budoucí unijní i mezinárodní legislativy, a to prostřednictvím vytvoření základu pro monitorování a vykazování emisí z námořní dopravy, dopadů emisí z letectví na klima, které nejsou spojeny s CO₂, LULUCF a pro přizpůsobení.

3.4 Obecně zpřísňuje podávání zpráv ze strany EU o finanční a technologické podpoře poskytnuté rozvojovým zemím, zlepšuje soulad vykazování s dalšími právními nástroji EU, které se týkají látek znečišťujících ovzduší, a zohledňuje poučení vyplývající z minulých provádění a zpřísňuje vykazování skutečných emisí, odhadů a podávání zpráv o politikách a opatřeních.

3.5 Nové nařízení dále poskytuje základ pro podávání zpráv o příjmech pocházejících z dražeb pořádaných v rámci systému EU ETS, čímž zajišťuje transparentnost, a pro monitorování záměru použít alespoň polovinu z celkových ročních příjmů z dražeb na opatření zaměřená na boj proti změnám klimatu v EU a třetích zemích.

3.6 Přispívá k cíli 20 % snížení emisí tím, že zrychluje a zefektivňuje proces každoročního přezkumu a že umožňuje, aby byla každoročně vyhodnocována, jak členské státy plní své cíle. Požaduje specifické zprávy o politikách a opatřeních prováděných členskými státy jak v odvětvích, na které se vztahuje systém EU ETS, tak v těch, na které se tento systém nevztahuje, a pokládá základ pro vykazování emisí z námořní dopravy a dopadů emisí z letectví, které nejsou spojeny s CO₂, čímž razí cestu pro provedení účinných opatření v těchto odvětvích.

3.7 Přezkum, který nahrazuje dřívější právní předpisy, nepožaduje dodatečné shromažďování údajů od malých a středních podniků (MSP) nebo průmyslu a vztahuje se na vykazování na úrovni jednotlivých členských států. Neukládá tak podnikům žádné další povinnosti.

4. Obecné a konkrétní připomínky

4.1 Výbor sdílí názor Komise, že přesné a komplexní monitorování a vykazování emisí a dalších údajů o změně klimatu má naprosto zásadní význam pro efektivní plnění mezinárodních povinností v rámci UNFCCC a pro budování důvěry mezi státy po celém světě, které mají všeobecně spravedlivý podíl na řešení změny klimatu.

4.2 V EU je Komise s podporou Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) již dlouho odpovědná za shromažďování monitorovacích informací od členských států a jejich předávání UNFCCC jako součást přehledu EU o evropských emisích a za shromažďování informací nezbytných k monitorování dodržování vnitřních dohod EU o sdílení zátěže související s požadavky v oblasti změny klimatu. Je proto velmi důležité, aby měla Komise pravomoc vyžádat si od členských států potřebné informace, kontrolovat jejich přesnost a včasnost a přijmout veškerá opatření nezbytná pro zajištění dodržování povinností, pokud je vykazování nedostatečné.

⁽¹⁾ Rozhodnutí Rady 93/389/EHS ze dne 24. června 1993.

⁽²⁾ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES ze dne 11. února 2004.

⁽³⁾ COM(2011) 112.

⁽⁴⁾ COM(2011) 885/2.

4.3 Požadavky na vykazování postupně v průběhu času rostly, a tak se dnes různě překrývají, někdy nejsou dostatečné či si odporují. Nedávno byly doplněny nové požadavky v rámci klimaticko-energetického balíčku a lze předpokládat, že budou brzy doplněny další, například v souvislosti s vykazováním emisí z námořní dopravy. Je obzvláště důležité, aby existovalo přesné a včasné monitorování a vykazování pokroku k cíli 20 % snížení, jenž by měl být splněn v roce 2020.

4.4 Výbor souhlasí s názorem Komise, že je proto čas sjednotit všechny požadavky v jednom novém nařízení. To jednak rozšíří působnost v některých důležitých oblastech a zároveň to zjednoduší celkový režim dodržování povinností tím, že budou všechny požadavky sjednoceny do jednoho systému pro monitorování a vykazování, který zahrne veškeré stávající i v současnosti plánované požadavky na monitorování a vykazování.

4.5 Výbor vítá vytváření systémů pro vykazování (za předpokladu, že jsou přiměřené a přínosné) na základě národních a unijních inventurních systémů (článek 5 a článek 6), což umožní každoroční hodnocení pokroku vzhledem k celkovému cíli do roku 2020 a ke strategiím rozvoje nízkouhlíkového hospodářství jednotlivých členských států stanovených v článku 4. Jedná se o nejlepší způsob proaktivního shromažďování informací, jejichž sběr má umožnit monitorování a případně oživení pokroku v zájmu zajištění splnění klíčového střednědobého cíle.

4.6 Nařízení stanoví povinnost komplexního monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a jejich propadů ze všech odvětví v Evropské unii, což je bezpochyby jedním z prvků zásadně důležitých pro přesné posouzení celkového dopadu Evropy na celosvětové úrovni emisí. Výbor podporuje navrhované rozšíření působnosti na emise z námořní dopravy (článek 10) a veškeré další možné emise, které ještě nejsou zařazeny do požadavků na monitorování a vykazování. Jak Výbor konstatoval v minulosti⁽³⁾, jsme znepokojeni návrhem uvedeným v bodu odůvodnění č. 10, že vykazování emisí z letectví by se nemělo vztahovat na některé lety, jelikož tím vznikají mezery, které mohou být zneužity. Domníváme se, že by toto mělo být aktivně přezkoumáno.

4.7 Kromě monitorování samotných emisí skleníkových plynů je rovněž důležité monitorovat a podávat zprávy o rozsahu opatření a investic uskutečňovaných v zájmu snížení emisí a jejich dopadů a o úsilí a investicích zaměřených na přizpůsobení se dopadům změn klimatu, které již probíhají. Jsou zapotřebí informace o činnosti a investicích jak veřejného, tak i soukromého sektoru a Výbor plně podporuje související návrhy obsažené v člancích 13–16 nařízení. Článek 16 je však

poněkud nepřesný, pokud jde o informace, jež mají být poskytovány v souvislosti s adaptačními opatřeními, a podle Výboru je nezbytné tento článek dále rozpracovat. Je nutné vzít v úvahu řádný poměrný přínos a vyvarovat se zdvojování úsilí.

4.8 Výbor má za to, že by mělo být také vyvinuto úsilí v oblasti monitorování a vykazování uhlíkové stopy či dopadů Unie na jiné části světa způsobených obchodováním EU s těmito oblastmi a investováním v nich. Článek 17 se vztahuje na rozvojovou pomoc a přenos technologií. Nevztahuje se však na dopad obchodu a nebo na soukromé finanční toky. Uvědomujeme si, že za emise jiných zemí (jak rozvojových, tak rozvíjejících se) musí v rámci UNFCCC zodpovídat tyto země samy a že součástí dohod z let 2010 a 2011 je závazek, že vyspělé země včetně EU budou rozvíjejícím se zemím pomáhat se zdokonalováním inventurních a monitorovacích systémů. To je krok správným směrem, ale sám o sobě se nemůže dostat k jádru otázek týkajících se uhlíkové stopy EU ve zbytku světa. Vyzýváme Komisi, aby tyto aspekty více rozpracovala.

4.9 Vyzýváme též Komisi a členské státy, aby vyvinuly maximální úsilí a zajistily, aby byla do finančního a technologického vykazování zahrnuta finanční a technologická podpora, která je poskytována nad rámec oficiální rozvojové pomoci. Získá se tak komplexnější obraz záběru a rozsahu pomoci, kterou EU jako celek poskytuje rozvíjejícím se zemím, a bude tak možné zlepšit navrhování politiky a napomůže to stanovení priorit ohledně intervencí v rámci provádění.

4.10 Přesnost a soudržnost vykazovaných informací je v této oblasti obzvláště důležitá, jelikož je zcela zásadní, aby svět efektivně řešil změnu klimatu a aby bylo zajištěno, že se do toho spravedlivým dílem zapojí každá země. Také včasnost má klíčový význam pro to, aby bylo možné rychle identifikovat veškeré odchylky do plánů a závazků a učinit nápravné kroky. Výbor podporuje přísnou disciplínu a přezkumné postupy pro tyto aspekty, které jsou obsaženy v nařízení.

4.11 Většina článků nařízení ukládá povinnosti členským státům v souvislosti s poskytováním informací specifického druhu Komisi. Rozumíme, že mezi Komisí, členskými státy a Evropskou agenturou pro životní prostředí existují úzké pracovní vztahy a že většina požadavků byla připravena ve spolupráci a v konsensu mezi Komisí a členskými státy a s Evropskou agenturou pro životní prostředí, jež je z velké míry odpovědná za shromažďování údajů a kontrolu jakosti. Důrazně podporujeme přístup založený na spolupráci, který má podle nás největší předpoklady pro zajištění optimálního toku včasných a přesných informací a vyřešení potíží.

⁽³⁾ Úř. věst. 175, 27.7.2007, s. 47.

4.12 Konstatujeme, že možná stále při některých příležitostech nepředkládají některé členské státy informace či zprávy včas. Podporujeme ustanovení, která v takových případech umožňují sestavit odhady chybějících informací (článek 9) a která Komisi v případě vytrvalého či záměrného neplnění předpisů opravňují k zahájení řízení o nesplnění povinnosti.

4.13 Vítáme výslovné uznání role EEA v článku 25 a ujištění Komise, že hodlá pokračovat v pravidelné monitorovací činnosti ve spojení s vysoce odbornými profesionálními sítěmi a sítěmi spolupráce, které v celé Evropě vytvořila EEA. EEA má pro tyto úkoly odborné dovednosti a síť a její nezávislé zprávy podávající environmentální informace a informující o tendencích mají ve světě dobré jméno a důvěru. Výbor má za to, že by agentura měla mít vedoucí roli při provádění tohoto nařízení a že čím více bude využívána při zveřejňování nebo validaci shromážděných informací, o to více bude nařízení považováno za nezávislé a důvěryhodné.

4.14 EEA má rovněž nejlepší předpoklady pro neformální rozšíření stejných či podobných monitorovacích a vykazovacích metod na některé nejbližší sousedy Unie, které s ní již pravidelně spolupracují, což je očividným přínosem. V neposlední řadě by mělo být cílem zavést v Evropě monitorovací systém, který by mohl být v celém světě všeobecně uznáván jako vzorový či standardní.

4.15 Budování kapacit. Úspěch systému pro monitorování a vykazování v Evropě závisí na tom, jestli bude mít každý členský stát kvalifikované a profesionální týmy a síť pro přesný, objektivní a včasný sběr primárních údajů. Výbor vítá záměr Komise a EEA pomoci stimulovat a zachovat kapacitu členských států v této oblasti prostřednictvím vytváření sítí na základě spolupráce, společných aktivit a podpory vhodné odborné přípravy. Mohlo by být užitečné vyčlenit na tyto úkoly specifické finanční prostředky z rozpočtu.

4.16 S potěšením shledáváme, že se Komise domnívá, že nařízení by mělo přinést značné zlepšení rozsahu a kvality informací v této oblasti při nepatrném navýšení nákladů, a to

díky vyvažujícím úsporám plynoucím z racionalizace požadavků. Vzhledem ke klíčovému významu, jež má pro Evropu otázka změny klimatu, je naprosto zásadní, aby bylo monitorování a vykazování prováděno důkladně a spolehlivě, jak stanoví nařízení. Stejně důležité je však v současné době to, aby byla jakákoliv dodatečná zátěž co nejnížší. Proto s potěšením konstatujeme, že nařízení podnikům neukládá žádnou dodatečnou zátěž.

4.17 Z obecného hlediska bychom chtěli vyzvat k tomu, aby byly údaje týkající se jednotlivých zemí (viz článek 2) sdíleny v rámci příslušných generálních ředitelství Komise a oddělení Evropské služby pro vnější činnost. To podpoří širší využívání cenných informací těmi, kdo stanoví odvětvové a další priority při plánování v daných generálních ředitelstvích a odděleních.

4.18 Vedle poskytování souhrnných údajů pro účely vnitrostátního a mezinárodního monitorování pokroku v otázce závazků v oblasti klimatu je velmi důležité, aby se pokračovalo v rozvíjení diferencovaných údajů, tak aby příspěvek jednotlivců a organizací všeho druhu k otázce změny klimatu a jejím řešením mohl být posouzen a monitorován, a to jak jimi samotnými, tak i jinými subjekty. Je velmi žádoucí, aby byla veškerá měření na místní a individuální úrovni a zaváděné monitorovací systémy v souladu s měřeními a monitorovacími systémy existujícími na vnitrostátní a mezinárodní úrovni, aby bylo snadné agregovat i diferencovat údaje a bylo možno porovnat a vyhodnotit příspěvek různých politik a opatření různých subjektů. Ačkoliv se nejedná o bezprostřední cíl tohoto nařízení, je velmi důležité, aby byl tento požadavek plně zohledněn při rozvoji monitorovacích systémů EU i jednotlivých států, a tyto systémy byly vzájemně plně v souladu.

4.19 Konstatujeme také, že toto důležité shromažďování a monitorování údajů nabízí prostor pro zapojení občanů prostřednictvím informačního a vzdělávacího materiálu a souvisejících praktických akčních programů. Je třeba využít každé příležitosti ke zvýšení povědomí, vysvětlování a monitorování sociálních dopadů politiky týkající se změny klimatu na evropské občany a Výbor bude v této oblasti i nadále zastávat aktivní úlohu.

V Bruselu dne 28. března 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON