EU ETS 101

Začátečníkův průvodce systémem EU pro obchodování s emisemi

EMISSIONS TRADING EXTRA

LIFE ETX

Citace této studie:
LIFE ETX (2021) EU ETS 101 – A beginner's guide to the EU's Emissions Trading System

Publikováno: únor 2022

Autoři analýzy: Wijnand Stoefs (CMW) a Emissions Trading Extra consortium

Kontrola kvality výstupu

Kontrola kvality	Datum	Status	Poznámky
Project consortium	20/02/2024	OK	

PODĚKOVÁNÍ

Projekt Life ETX získal finanční prostředky z programu LIFE Evropské unie.
Projekt také děkuje za štědrou podporu nadace European Climate Foundation.

PRÁVNÍ POUČENÍ

Tato publikace,která odpovídá výstupu C6.1 – "EU ETS 101 – a guide to the EU carbon market", je financována Evropskou komisí prostřednictvím programu LIFE a nadací European Climate Foundation.

Zastřešujícím cílem programu LIFE je působit jako katalyzátor změn v rozvoji a implementaci politik prostřednictvím poskytování a šíření řešení a osvědčených postupů pro dosažení cílů v oblasti životního prostředí a klimatu a prostřednictvím podpory inovativních technologií v oblasti životního prostředí a změny klimatu.

Informace a názory uvedené v této zprávě jsou informacemi a názory autora (autorů) a nemusí nutně odrážet oficiální stanovisko Evropské komise.

DALŠÍ INFORMACE

Elisa Martellucci, projektová manažerka Carbon Market Watch, elisa.martellucci@carbonmarketwatch.org
Noemí Rodrigo Sabio, Communications Officer, Carbon Market Watch, noemi.rodrigo@carbonmarketwatch.org
Wijnand Stoefs, Policy Officer, Carbon Market Watch, wijnand.stoefs@carbonmarketwatch.org

OBSAH

Shrnutí 4

Co je to EU ETS? 6

Cap and trade 7

Nižší strop, vyšší ambice 9

Stručná historie EU ETS 11

Vývoj v čase 11

Měnící se tvář EU ETS 14

Námořní a letecká doprava v EU ETS 14

Nový ETS2 pro emise z budov a silniční dopravy 15

Prospěl vůbec systém EU ETS někdy klimatu? 16

Snižuje EU ETS emise? 16

Přínos platby za znečištění 18

Emisní zlatý důl těžkého průmyslu 19

Emise z letectví letí k výšinám 19

Cena za znečištění 20

Peníze za nic 21

Povolení znečišťovat 23

Ochrana před únikem uhlíku 25

Bezplatné přidělování emisních povolenek 25

Nepřímá kompenzace nákladů 28

Daňové otázky týkající se mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích 28

Pozitivní začarovaný kruh 29

Jak se využívají výnosy z EU ETS? 30

Využití ze strany členských států 30

Inovační fond 32

Modernizační fond 33

Závěr 34

Poznámky 36

Poděkování

Autoři by rádi poděkovali svým přátelům a partnerům Anne Gläser, Yevheniie Zasiadko, Iolimu Christopoulou, Nikosi Mantzarisovi, Pippě Gallop a Tassosi Chatzieleftheriou za nesmírně užitečné komentáře a zpětnou vazbu. Tato studie je díky nim mnohem kvalitnější a případné chyby samozřejmě nejdou za nimi, ale za autory.

Zvláštní poděkování dále patří think tanku Sandbag za sdílení dat o cenách povolenek EUA.

SHRNUTÍ

Systém EU pro obchodování s emisemi (EU ETS) je často označován za základní kámen politiky EU v oblasti klimatu. Jeho cílem je snížit emise prostřednictvím stanovení cen za znečištění skleníkovými plyny (GHG) z energetiky, průmyslu a letectví. Účelem je nejen podporovat investice do snižování emisí tím, že tento systém pokračování v energeticky náročném podnikání prodražuje, ale EU má díky němu také skvělou příležitost přesunout financování od znečišťujících činností směrem k opatřením zaměřeným na klima, inovace a modernizaci energetického sektoru.

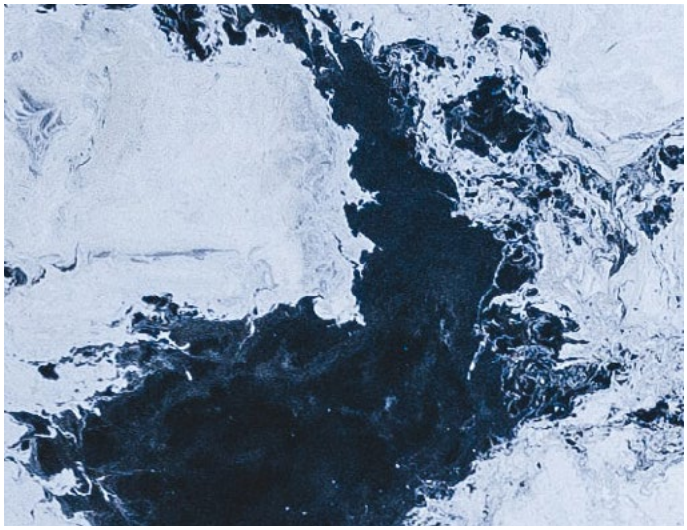
Systém EU ETS zahrnuje více než 10 000 průmyslových a energetických zařízení a letecké společnosti provozující lety na letištích v EU a mezi nimi, a to ve 27 členských státech EU, na Islandu, v Norsku a Lichtenštejnsku (a je také propojen se švýcarským ETS).

Historicky se systém potýkal s problémy s důvěryhodností a nízkými cenami za znečištění kvůli hromadění nadbytečných povolenek na trhu. Tyto nízké ceny podkopaly hlavní cíl EU ETS: snižování emisí. Důvěra v EU ETS však roste od roku 2018, kdy se začaly řešit chronické problémy s nadměrnou nabídkou, což vedlo ke stanovení přesnějších a spravedlivějších cen uhlíku. Nicméně tyto problémy s nabídkou byly vyřešeny jen částečně a přebytek činil v roce 2022 přibližně 1,13 miliardy povolenek.

Nový cíl pro EU ETS, který byl schválen v roce 2023 je snížit emise z pokrytých sektorů do roku 2030 o 62 % ve srovnání s rokem 2005. Předchozí cíl systému EU ETS – snížit emise o 43 % (také ve srovnání s rokem 2005) do roku 2030 – byl dosažen už v roce 2020. Celkové emise ze zařízení spadajících do EU ETS jen v roce 2020 klesly o 11,4 %. Emise z energetiky a průmyslu zaznamenaly ve srovnání s rokem 2005 pokles o 41 %. Jsou zde však skryté rozdíly v emisních trendech mezi sektory. Emise z výroby elektřiny se za posledních deset let snížily o 26 %, zatímco emise z průmyslu se téměř neklesly: mezi lety 2013 a 2019 o pouhých 1,3 %. Snížení emisí v rámci EU ETS částečně ovlivňují také jiné faktory a legislativní předpisy, například pandemie COVID-19, Směrnice o obnovitelných zdrojích energie a Směrnice o energetické účinnosti. Tyto nedávné pozitivní trendy neznamenají, že je EU ETS dokonalým nástrojem. Pokud by to totiž byl skutečně účinný nástroj, požadovaný pokles emisí by musel být mnohem strmější.

EU ETS trpí velkým problémem, spočívajícím v miliardách bezplatně alokovaných emisních povolenek, které nejen podkopávají zásadu „znečišťovatel platí“, ale také umožnily podnikům získat v době ekologické krize nezasloužené zisky ve výši přibližně 50 miliard eur.

Výrobci oceli ArcelorMittal byly jen v roce 2022 přiděleny povolenky v hodnotě 3,7 miliardy EUR.



Z výsledků a reforem systému EU pro obchodování s emisemi můžeme vyvodit řadu cenných ponaučení, na jejichž základě lze učinit následující doporučení:

Mít trh s uhlíkem není cílem samo o sobě. Měl by být v souladu s klimatickými cíli EU a **cílem udržet globální oteplení do 1,5˚C podle Pařížské dohody**, a také by měl pomoci zajistit, aby se EU spravedlivě podílela na klimatických opatřeních.

Nepodkopávejme zásadu „znečišťovatel platí“ poskytováním bezplatných emisních povolenek, umožněním využití mezinárodních kompenzačních kreditů nebo jinými způsoby, jak skrytě dotovat znečišťovatele. Bezplatné přidělování emisních povolenek v rámci EU ETS způsobilo, že emise z průmyslových odvětví stagnují nebo klesají velmi pomalu, zatímco emise z letectví stále raketově rostou, pokud odhlédneme od dočasných dopadů pandemie COVID-19.

Když je poptávka nízká, měla by se podle ní řídit i nabídka. Rezerva tržní stability (MSR), zavedená v roce 2018, funguje jako mechanismus kontroly nabídky systému EU ETS. Každý rok si bere určité procento z přebytku emisních povolenek na trhu. Pro dosažení klimatických cílů EU doporučujeme **zachovat současnou míru stažení povolenek z MSR ve výši 24 % stejně jako zrušení nadbytečných povolenek držených v MSR**.

Všechny příjmy z prodeje „povolenek na znečištění“ by měly být investovány do klimatických opatření a do podpory spravedlivého přechodu ke klimaticky neutrální společnosti a ekonomice. V EU musí být 100 % příjmů z EU ETS využito na opatření v oblasti klimatu. Bohužel, neschopnost EU definovat, co přesně představuje investici s přínosem pro klima znamená, že ve skutečnosti jdou často tyto peníze na běžné veřejné výdaje.

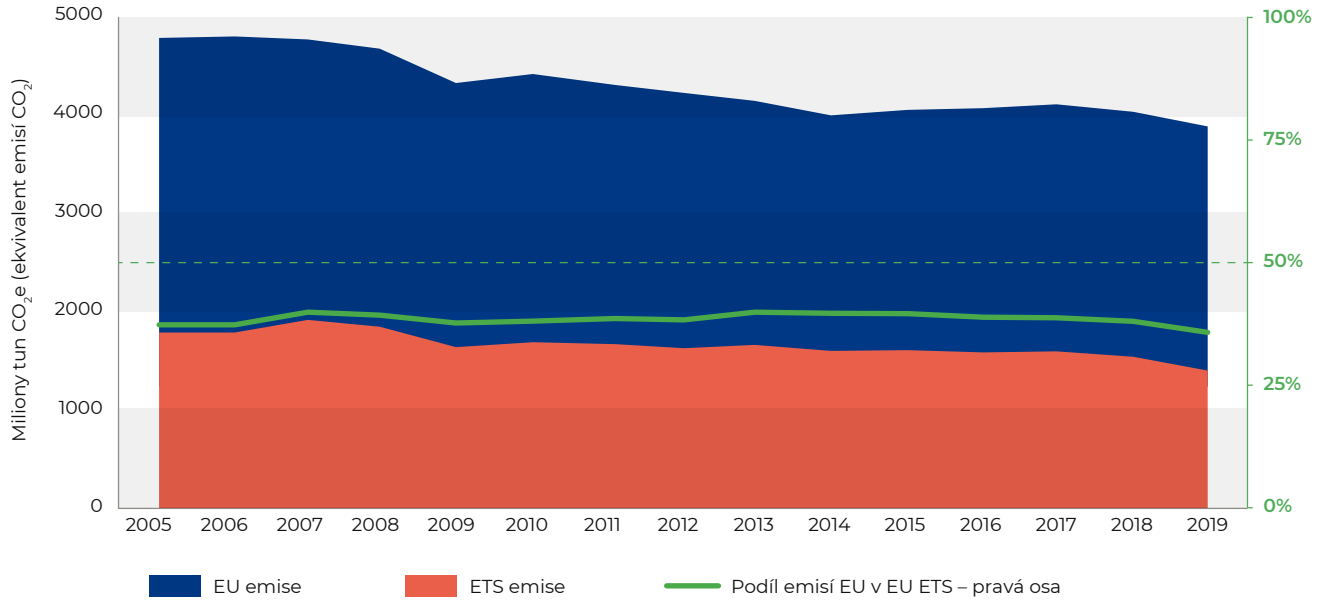
Cílem tohoto průvodce po EU ETS pro začátečníky je prohloubit znalosti a zlepšit porozumění evropskému trhu s uhlíkem na straně organizací občanské společnosti, které mají malé nebo nulové předchozí zkušenosti s klimatickou politikou EU, zejména v zemích sousedících s EU. Průvodce poskytuje základní přehled o tom, jak je systém EU ETS navržen a jak funguje. Zvýšená informovanost by měla v konečném důsledku umožnit občanské společnosti, aby se zapojila do procesů ETS a zasadila se o účinný a spravedlivý evropský trh s uhlíkem.

CO JE TO EU ETS?

Systém Evropské unie pro obchodování s emisemi (EU ETS) je jedním z hlavních nástrojů, pomocí kterých chce EU bojovat proti globálnímu oteplování a nákladově efektivním způsobem snížit emise skleníkových plynů (GHG).

- Je to regulovaný trh, což znamená, že byl vytvořen zákonodárci a nevznikl pouze v důsledku působení tržních sil.
- Hlavním právním předpisem upravujícím řízení a fungování systému obchodování s emisemi je Směrnice o EU ETS, jejímž cílem je uvést do chodu systém *„nákladově efektivní a ekonomicky účinný“* a *„z vědeckého hlediska nezbytný, aby bylo možné zabránit nebezpečným změnám klimatu“*.
- EU ETS prošel v průběhu let mnoha revizemi. Ta poslední byla součástí balíčku „Fit for 55“, který byl dokončen v roce 2023.
- EU ETS má uplatňovat zásadu „znečišťovatel platí“, což znamená, že náklady na znečištění by měli nést ti, kteří jej vytvářejí. EU ETS, který byl spuštěn v roce 2005, je nejstarší systém obchodování s emisemi na světě. Byl také největší, a to až do roku 2021, kdy začal fungovat ETS v Číně.
- Pod EU ETS spadá asi 10 000 průmyslových závodů a elektráren a také přibližně 390 leteckých společností ve 27 členských státech EU, na Islandu, v Norsku a Lichtenštejnsku (je také napojen na švýcarský ETS a elektrárny v Severním Irsku pod něj spadají i po Brexitu).
- V roce 2013 EU ETS pokrýval přibližně polovinu všech emisí skleníkových plynů v EU. Tento podíl poklesl v roce 2020 na 36 %, protože sektory zahrnuté do EU ETS jako celek snižují své emise rychleji než zbytek ekonomiky.

Obrázek 1: Podíl emisí v EU ETS vs. celkové emise EU

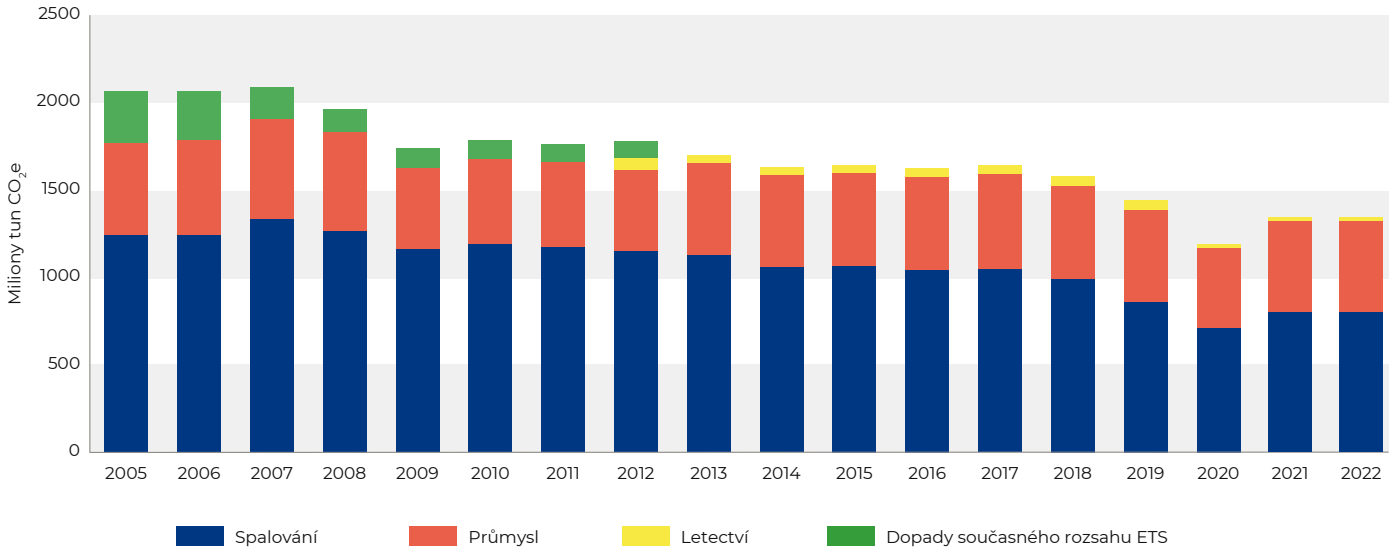


CAP AND TRADE

EU ETS je obchodní systém stanovující stropy emisí („cap and trade“). To znamená, že je stanoven celkový limit („strop“) pro celkový objem emisí skleníkových plynů (GHG), které mohou zařízení v zahrnutých odvětvích kumulativně vypouštět. Cílů v oblasti snížení emisí, které pro odvětví zahrnutá do EU ETS stanovili zákonodárci EU, lze dosáhnout postupným zpřísňováním tohoto stropu.

Klíčovými sektory pro EU ETS jsou elektroenergetika, těžký průmysl a letectví. ETS se vztahuje na šest skleníkových plynů, ačkoli ne ve všech zahrnutých odvětvích[1]. Jedná se například o CO_2 z výroby elektřiny a tepla, letecké dopravy a mnoha energeticky náročných průmyslových odvětví, ale u výroby hliníku jsou zahrnuty pouze zcela fluorované uhlovodíky (PFC).

Obrázek 2: Sektorové emise v EU ETS



Zastropované množství je rozděleno do určitého počtu „povolenek na znečištění” známých jako emisní povolenky EU (EUA). Jedna povolenka představuje jednu tunu ekvivalentu emisí CO_2. V roce 2022 strop tvořilo přibližně 1,52 miliardy povolenek. Zařízení, na která se vztahuje EU ETS, jsou povinna každoročně předat (jinak také „odevzdat“) počet povolenek, který se rovná objemu jejich emisí v předchozím roce. Například zařízení, které v roce 2023 vypustilo 1 milion tun CO_2, by muselo v roce 2024 převést 1 milion povolenek do centrálního registru Evropské komise.

Společnosti mohou tyto povolenky získat prostřednictvím tří hlavních kanálů:

- Koupit je v dražbě: dražby organizuje Evropská energetická burza, přičemž výnosy jdou přímo do 27 členských států EU podle předem stanoveného klíče rozdělení.
- Získat je zdarma: odvětví, která jsou považována za ohrožená únikem uhlíku[2], odvětví letectví a výroba elektřiny v některých členských státech s nižšími příjmy dostávají bezplatné povolenky.
- Nakoupit je na otevřeném (nebo tzv. sekundárním) trhu: existuje několik obchodních platforem, kde mohou provozovatelé spadající pod ETS (nebo jiní aktéři, jako jsou finanční instituce) mezi sebou obchodovat s povolenkami. Převody povolenek mohou být zahrnuty i do jiných smluv (například na nákup tepla nebo elektřiny).

Společnosti mohou nakupovat a prodávat povolenky, včetně těch, které obdržely zdarma, na volném trhu a vzájemně s nimi obchodovat. V tom spočívá „obchodní“ prvek systému typu „cap and trade“. Pokud se například společnosti podařilo snížit emise obzvláště rychle, může své volné povolenky prodat jiné společnosti nebo je uložit pro budoucí potřebu – tomu se říká „převádění našetřených povolenek“. Tento obchodní prvek je tou součástí EU ETS, která by teoreticky měla umožnit nákladově efektivní dekarbonizaci, což znamená, že nejdříve by mělo dojít k nejméně nákladným typům snížení emisí. Samotný trh s uhlíkem však není vhodný k tomu, aby řešil netržní překážky (například nedostatek kapitálu na investice do úspor energie) nebo pomáhal vyvíjet inovativní čisté průlomové technologie.

Dodržování celkového stropu je zajišťováno prostřednictvím omezené nabídky povolenek: každý rok je skrze dražby a bezplatné alokace pro firmy zpřístupněno pouze tolik povolenek, kolik odpovídá stropu. Strop se každý rok snižuje, aby bylo zajištěno také snížení emisí skleníkových plynů z příslušných sektorů. Firmy v systému ETS jsou si této skutečnosti vědomy. Vědí, že to teoreticky znamená, že povolenky budou postupem času stále vzácnější a dražší, i když tomu tak v prvních letech po zavedení systému nebylo. Náklady na pořízení povolenky nyní a v budoucnu v zásadě představují pro společnosti finanční pobídku ke snižování emisí. Tyto společnosti mohou buď nadále platit za to, že pokračují ve vypouštění velkých objemů emisí, nebo investovat do technologií a projektů, které jim sníží emise, a tím i množství povolenek, které potřebují.

KREATIVNÍ ÚČETNICTVÍ

Firmy mají povinnost přesně měřit a vykazovat své emise a odevzdat příslušný počet povolenek. Za každou tunu emisí, které nevykážou a za kterou nevyřadí příslušnou povolenku, musí zaplatit pokutu 100 eur navíc k povolence, kterou musí odevzdat.

Obecně se nejedná o rozšířený problém, ačkoli došlo ke spáchání některých trestných činů související s EU ETS. Organizované zločinecké skupiny se v prvních letech fungování EU ETS dopustily podvodů s daní z přidané hodnoty (DPH) v hodnotě 5 miliard eur a do roku 2010 bylo zatčeno více než 100 osob. Podvody s DPH spočívaly v nákupu uhlíkových povolenek v jiné zemi (bez DPH) a jejich dalším prodeji s DPH, aniž by došlo k převodu DPH příslušnému finančnímu úřadu.

Poměrně nedávno, v roce 2021, novináři odhalili, že bulharský uhelný magnát Hristo Kovachki v letech 2018 až 2020 výrazně podhodnotil emise ze dvou elektráren. Na rozdíl od podvodů s DPH se zde jedná o přímý dopad na životní prostředí, protože pokud se podvod prokáže, takové emise skleníkových plynů nebyly započítány a nebyla na ně uplatněna zásada „znečišťovatel platí“. Celkově se zdá, že obě továrny vykázaly o 1 až 1,5 milionu tun emisí CO_2 méně – a vyhnuly se zaplacení částky mezi 26,6 a 32,2 miliony eur, čímž připravily členské státy o příjmy z EU ETS.

NIŽŠÍ STROP, VYŠŠÍ AMBICE

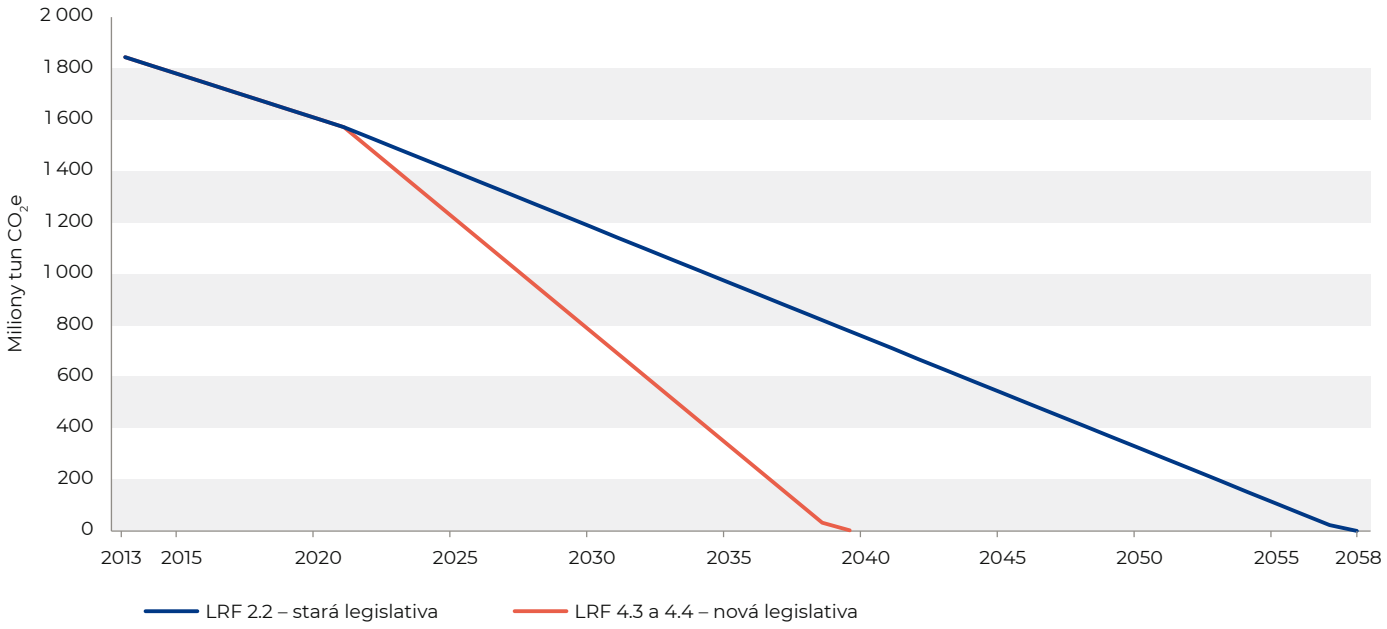
Strop se každý rok snižuje o předem určenou hodnotu, která se vypočítává pomocí tzv. lineárního redukčního faktoru (LRF). LRF je vyjádřen jako procento celkového stropu z roku 2013. Pro roky 2013 až 2020 byl LRF stanoven na hodnotu 1,74 % (asi 34 milionů povolenek ročně) a od roku 2021 je stanoven na 2,2 % (asi 43 milionů povolenek ročně).

Mezi LRF a klimatickými ambicemi existuje přímá korelace: čím vyšší LRF, tím nižší emise. Není překvapením, že hodnota tohoto faktoru se stala ústředním tématem jednání o reformě EU ETS. Poslední schválená revize EU ETS tento faktor dále zvýšila: LRF je stanoven na 4,3 % od roku 2024 do roku 2027 a na 4,4 % od roku 2028 do roku 2030.

Dopad různých výší LRF na strop EU ETS [3] je vidět v grafu a tabulce níže.

Předchozí LRF ve výši 2,2 % (modrá čára) je zde porovnán s revidovaným LRF ve výši 4,3 %/4,4 %, podle poslední revize ETS v roce 2023 (červená čára).

Obrázek 3: Dopad LRF na trajektorii stropu EU ETS



Upozorňujeme, že strop pro období 2013–2020 je zjednodušeným zpětným výpočtem na základě stropu pro rok 2021, aby bylo možné zohlednit Brexit, s využitím skutečného LRF pro dané období (1,74 %). Zdroj: Výpočty Carbon Market Watch založené na European Commission data

Tabulka 1: Dopad navýšení LRF na celkový emisní rozpočet EU ETS

	Kumulativní emise od roku 2021 v milionech tun CO_2e	Rok, kdy strop EU ETS dosáhne nuly
LRF 2,2 Stará legislativa	27,9	2058
LRF 4,3 a 4,4 Nová legislativa	13,4	2039

Tabulka 1 ukazuje dopad zvýšení LRF v roce 2021 ve dvou různých scénářích.

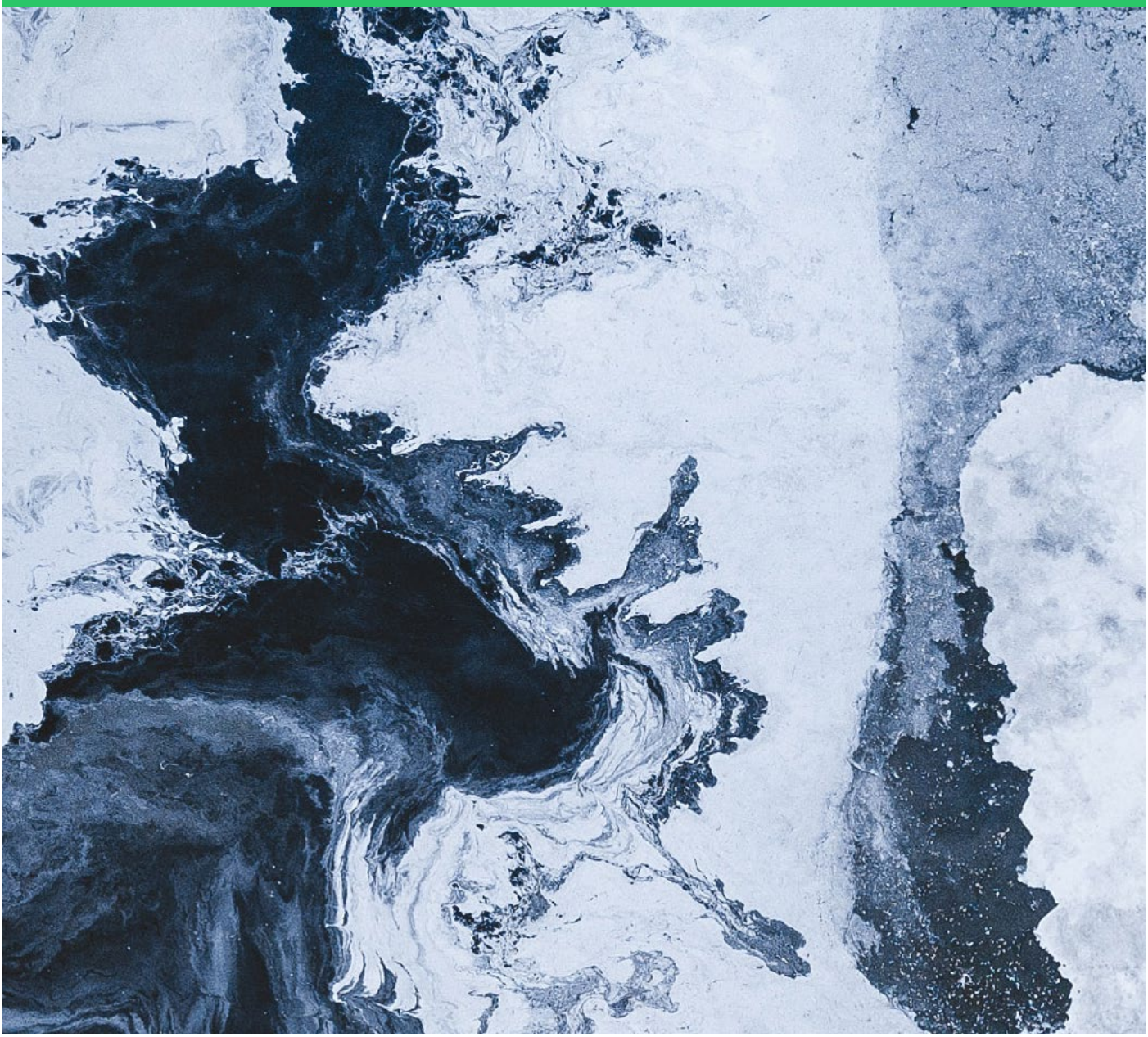
I když se tedy LRF může zdát nízký, má zásadní význam pro fungování a ambice EU ETS. Udává množství povolenek EUA, určuje dostupné způsoby dekarbonizace a celkový uhlíkový rozpočet. LRF má tedy obrovský dopad na environmentální integritu ETS a chování firem, které se jím řídí.

UHLÍKOVÝ STROP NEBO UHLÍKOVÁ DAŇ?

Evropská unie původně plánovala snížit emise skleníkových plynů zavedením uhlíkové daně. V roce 1992 předložila Komise návrh kombinované daně z uhlíku a energií. Podle Smlouvy o Evropské unii takový krok vyžadoval jednomyslný souhlas všech členských států EU (v té době 12). Ten se nepodařilo získat a po téměř deseti letech složitých vyjednávání bylo od uhlíkové daně upuštěno.

Evropská debata o nástrojích pro zpoplatnění uhlíku se poté přesunula od zdanění k zastropování emisí a obchodu s nimi. Do centra pozornosti se dostala mantra „nákladové efektivity" a především pak případná legislativa pro obchodování s emisemi na úrovni EU vyžadovala rozhodnutí kvalifikovanou většinou členských států namísto jednomyslnosti potřebné pro fiskální opatření typu uhlíkové daně.

V tomto kontextu bylo výsledné rozhodnutí o zřízení trhu s uhlíkem v podobě Systému obchodování s emisemi spíše způsobem, jak překonat politickou a institucionální patovou situaci, která blokovala pokrok v oblasti zdanění uhlíku a energií na úrovni EU.



STRUČNÁ HISTORIE EU ETS

Systém EU pro obchodování s emisemi je regulovaný trh, což znamená, že jej zákonodárci nejen zřídili, ale také rozhodují o tom, jak bude fungovat a jak se bude v průběhu času měnit. Tři hlavní orgány EU (Evropská komise, Evropský parlament a Rada Evropské unie) se podílejí na jakýchkoli větších úpravách systému, jako je probíhající reformní balíček „Fit For 55“, který byl představen v létě 2021.

Tato revize se snaží uvést EU ETS do souladu s navýšeným cílem Zelené dohody pro Evropu, a sice snížit emise v Evropské unii o 55 % (z původních 40 %) do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990. Jedná se o klíčovou revizi, která určí tempo a rozsah EU ETS pro celou dekádu od roku 2020, tedy pro rozhodující desetiletí, kdy lidstvo musí ovládnout své emise skleníkových plynů. Revizní balíček Fit for 55 obsahuje 15 legislativních textů, včetně ETS a dalších stávajících právních předpisů, a také některé nové, jako je mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích.

Ačkoli úprava ETS vyžaduje interinstitucionální jednání (známá jako trialogy uzavírající tzv. „řádný legislativní proces“) mezi třemi orgány EU, za provoz a prosazování EU ETS – zejména nastavení technických proměnných – odpovídá Evropská komise. Komise je rovněž povinna podávat zprávy členským státům, Evropskému parlamentu a (někdy) veřejnosti o různých otázkách, včetně výroční zprávy o fungování EU ETS a zpráv o tom, jak se vyvíjejí mezinárodní vyjednávání související s EU ETS.

VÝVOJ V ČASE

Systém EU ETS se od svého zavedení v roce 2005 výrazně změnil. Prošel třemi fázemi a čtvrtá fáze byla zahájena v roce 2021.

Fáze 1 (2005–2007) byla pilotní fází, během níž se vybudovala a otestovala infrastruktura potřebná pro provoz ETS. Podnikům to také poskytlo čas na pochopení systému. Během této fáze byly téměř všechny povolenky rozdány zdarma.

Strop EU byl stanoven na základě součtu jednotlivých národních stropů stanovených každým z členských států (pod dohledem Evropské komise), které byly známy pod názvem národní alokační plány (NAP). Tyto první NAP byly extrémně problematické. Byly založeny na konzervativních odhadech emisí a přidělovaly většinu povolenek zdarma nebo na základě referenčních úrovní pro uhlí v energetickém sektoru, čímž vytvářely pobídky pro nejvíce znečišťující technologie. Kromě toho bylo možné ke splnění podmínek použít velké množství mezinárodních kompenzačních kreditů, aniž by existovala kritéria kvality pro projekty.

Výsledný strop byl tak absurdně vysoký, že celkový počet vydaných povolenek v roce 2006 byl vyšší, než emise ze zahrnutých sektorů. Není překvapením, že ceny povolenek v důsledku toho klesly na nulu. Naštěstí byl tento přebytek dočasným problémem, protože kredity z fáze 1 nebylo možné převést do fáze 2.

Fáze 2 (2008–2012) dále využívala NAP, ale tentokrát byl celkový strop snížen a založen na skutečných datech o emisích z fáze 1. Přibližně 90 % všech emisí v rámci EU ETS bylo stále rozdáno zdarma, ale konaly se také první dražby. Mezinárodní kompenzace byly stále na trhu povoleny a do roku 2012 do EU ETS vstoupila více než 1 miliarda těchto kreditů. Tyto mezinárodní kredity, příliš shovívavý strop a dopady finanční krize (kdy nižší ekonomický výkon snížil emise, ale nabídka povolenek se tomu nepřizpůsobila) vedly k obrovskému převisu nabídky (v roce 2014 dosáhl téměř 2,1 miliardy povolenek).

To drželo ceny povolenek nízko, dokud v roce 2018 nezačala působit rezerva tržní stability (MSR). MSR je mechanismus kontroly nabídky, který může omezit počet povolenek EUA, které jsou v oběhu na trhu EU ETS. Velmi podrobně je popsána dále v dokumentu.

PŘÍLIŠ MNOHO KREDITŮ

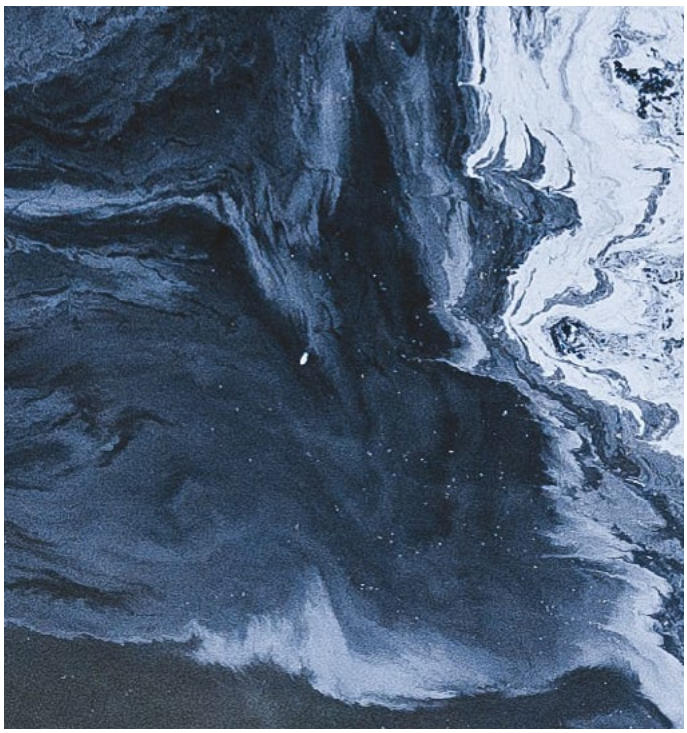
Před rokem 2021 umožňoval EU ETS využití mezinárodních kreditů vytvořených v rámci projektů zaměřených na zmírnění změny klimatu, které vznikly na základě Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu. Tyto takzvané „mezinárodní kompenzační kredity" vznikaly prostřednictvím dvou mechanismů vytvořených v rámci Kjótského protokolu: Mechanismu čistého rozvoje (Clean Development Mechanism, CDM) a Společného provádění projektů (Joint Implementation, JI). Tato výjimka byla postupem času omezena a nakonec ukončena. Současný cíl EU v oblasti snižování emisí do roku 2030 je tedy výhradně domácí a vylučuje využití mezinárodních kreditů.

Využívání kjótských kreditů brzdilo fungování EU ETS, protože zvyšovalo přebytek emisních povolenek, a tím snižovalo motivaci evropského průmyslu k dekarbonizaci. Navíc důvěra v klimatický přínos těchto často levných kreditů prudce klesla kvůli jejich nedostatečné ekologické integritě a škodám, které některé z těchto projektů způsobily místním a domorodým komunitám.

V letech 2013 až 2020 byla zavedena kvantitativní a kvalitativní omezení pro kredity, které bylo možné využít v rámci EU ETS. Například projekty v oblasti jaderné energetiky a lesnictví nebyly povoleny. Navíc byly povoleny pouze kredity ze způsobilých projektů vytvořených po roce 2012, s výjimkou projektů v nejméně rozvinutých zemích. Přibližně 96 % maximálních možných mezinárodních kreditů bylo využito pro splnění požadavků v rámci systému EU ETS, což do konce roku 2020 činilo přibližně 1,6 miliardy kusů. Naprostá většina mezinárodních kompenzačních kreditů pocházela z projektů v malé skupině zemí. Více než 422 milionů jich pocházelo z projektů v Číně, 212 milionů z Ukrajiny, 130 milionů z Ruska a 108 milionů z Indie.

Na začátku 3. fáze (2013–2020) se systém EU ETS výrazně změnil na základě zkušeností a chyb z prvních dvou fází. Namísto předchozího systému vnitrostátních stropů definovaných v národních alokačních plánech byl zaveden jednotný celoevropský strop emisí. Dražby se staly výchozí metodou pro přidělování povolenek a elektroenergetika již nedostávala žádné bezplatné povolenky, s výjimkou omezeného množství v některých členských státech na podporu modernizace tamních energetických sektorů (viz rámeček níže). Bylo zahrnuto více odvětví a skleníkových plynů a na bezplatně rozdávané povolenky se vztahovala harmonizovaná pravidla pro přidělování.

Mezinárodní kredity byly stále povoleny, ale v mnohem menším množství (přibližně 500 milionů ve fázi 3 ve srovnání s více než miliardou ve fázi 2). Tyto mezinárodní kredity musely být směněny za emisní povolenky, a tak už dále nepřispívaly k nadměrné nabídce. Nadále však podkopávaly cenu uhlíku v ETS a přinášely mimořádné zisky mnoha podnikům, protože byly výrazně levnější než povolenky (o čemž podrobně pojednáváme dále v tomto dokumentu v kapitole „Peníze za nic").



ŠOKUJÍCÍ VÝJIMKY PRO ELEKTŘINU

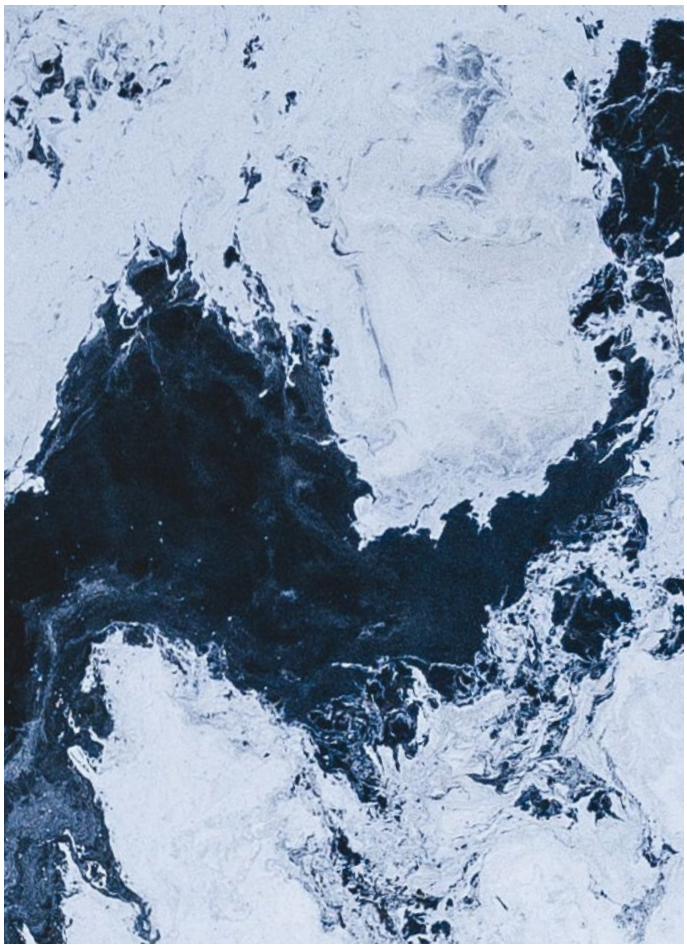
Jednou z hlavních změn zavedených ve fázi 3 bylo, že elektrárny přestaly dostávat bezplatné povolenky a musely za své znečištění platit cenu uhlíku v rámci EU ETS. Existovala však jedna výrazná výjimka. Členské státy s nižšími příjmy mohou elektrárnám poskytnout omezené množství bezplatných povolenek jako podporu investic do diverzifikace energetického mixu, restrukturalizace, vybavení nebo modernizace pro ekologičtější provoz, do čistých technologií nebo modernizace sektoru výroby energie a jejího přenosu a distribuce. Projekty vybrané k financování „nesmějí přispívat k finanční životaschopnosti výroby elektřiny s vysokou intenzitou emisí ani ji zlepšovat, ani nemohou zvyšovat závislost na fosilních palivech s vysokou intenzitou emisí.“ (článek 10c Směrnice o EU ETS). Pro tento režim může být použito maximálně 40 % všech povolenek, které je členský stát oprávněn vydražit. Jakékoli povolenky využité členským státem v rámci tohoto mechanismu se odečítají od celkového množství povolenek, které smí daný členský stát vydražit.

V období 2021 až 2030 je k výjimce způsobilých 10 členských států, ale v současnosti toto pravidlo využívají pouze tři: Bulharsko, Maďarsko a Rumunsko[4]. Ostatní způsobilé členské státy buď přesunuly tyto povolenky do Modernizačního fondu, nebo je přidaly do svých dražeb. Tyto tři státy mohou během tohoto období prostřednictvím tohoto mechanismu zdarma přidělit téměř 78 milionů povolenek (z celkového počtu téměř 640 milionů, které byly k dispozici všem 10 způsobilým členským státům).

V roce 2015 byla vytvořena rezerva tržní stability (MSR), která měla řešit strukturální převis nabídky na trhu. Bylo do ní umístěno 900 milionů povolenek, které byly „odloženy“ (tj. posunuty v kalendáři dražeb) na počátku fáze 3. MSR začala v roce 2018 aktivně vysávat přebytečné povolenky EUA z trhu a ukončila období velmi nízké důvěry (a cen) v ETS.

Fáze 4 začala až v roce 2021, krátce poté, co byl systém EU ETS výrazně modifikován. Byla posílena MSR a také dojde ke zrušení povolenek nad určitou hranici. Bezplatné alokace však budou stále pokrývat přibližně 90 % průmyslových emisí. Byl vytvořen Inovační fond[5] a Modernizační fond, jejichž cílem je investovat do nízkouhlíkových inovací, respektive modernizace energetického sektoru a spravedlivé transformace.

Navzdory krátké době, která uplynula, jsou všechny tyto změny z fáze 4 opět předmětem jednání o revizi systému EU ETS, která byla uzavřena v roce 2023.



MĚNÍCÍ SE TVÁŘ EU ETS

V důsledku poslední revize se změnil rozsah systému EU ETS, aby se zajistilo, že EU splní svůj cíl snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů o 55 % ve srovnání s úrovní v roce 1990. Systém bude muset být dále revidován, aby se splnil cíl EU v oblasti klimatu do roku 2040. Evropský vědecký poradní výbor pro změnu klimatu naléhavě požaduje, aby se do roku 2040 snížily čisté emise o 90–95 % pro zachování naší planety.

Poslední změny lze shrnout takto:

- Ambiciózněji cíl snížení emisí do roku 2030 v odvětvích EU ETS o 62 % ve srovnání s rokem 2005.
- Zavedení mechanismu pro uhlíkové vyrovnání na hranicích (CBAM), jehož cílem je postupné vyřazování povolenek zdarma v zasažených odvětvích v letech 2026-2034. Podle současného rámce však budou bezplatné povolenky přidělovány až do roku 2035, což snižuje motivace těžkého průmyslu ke snížení emisí. I po roce 2035 nejsou v současné době nepřímé emise zahrnuty do CBAM a mnoho vysoce znečišťujících odvětví, jako je například výroba plastů, je vyloučeno, což omezuje dopad tohoto opatření na životní prostředí.
- Rozšíření systému EU ETS na námořní dopravu.
- Vytvoření ETS2, samostatného systému pro obchodování s emisemi pro fosilní paliva spalovaná v budovách a silniční dopravě, a doprovodného Sociálního klimatického fondu (SKF). Sociální klimatický fond byl zřízen s cílem řešit finanční zátěž zranitelných skupin občanů a malých podniků, které jsou nejméně schopny vyrovnat se s nárůstem cen energií na vytápění a v dopravě v důsledku vyšší ceny za uhlíku.
- Vyčlenění 100 % příjmů z EU ETS na klimatická opatření.
- Revize rezervy tržní stability (MSR).
- Navýšení finančních prostředků pro Inovační fond ze 450 milionů povolenek na 575 milionů pro období 2020–2030.

NÁMOŘNÍ A LETECKÁ DOPRAVA V EU ETS

Vzhledem k tomu, že evropský námořní sektor je velkým znečišťovatelem a představuje 3–4 % celkových emisí EU ve výši více než 124 Mt CO_2e v roce 2021, Evropská komise navrhla zahrnout lodní dopravu do EU ETS. Jednání o revizi systému vedla k tomu, že námořní doprava vstoupila do systému EU ETS – a to jak pro lodní dopravu v rámci EU, tak 50 % plaveb mezi přístavy EU a třetími zeměmi. Kvůli krátké fázi zavedení systému budou lodní společnosti jen postupně povolenky získávat a odevzdávat: v roce 2025 budou lodě platit za 40 % svých emisí z roku 2024, v roce 2026 za 70 % a v roce 2027 za 100 %. Systém bude pokrývat emise CO_2 od roku 2024, zatímco metan (CH4) a oxid dusný (N2O) budou pokryty od roku 2026. Zpočátku se ETS bude vztahovat pouze na lodě o hrubé prostornosti (GT) 5 000 a více, přičemž Evropská komise v roce 2027 rozhodne, zda zahrne další lodě (jako jsou lodě pro obecný náklad mezi 400 a 5000 GT).

Zahrnutí letecké dopravy do systému EU ETS bylo poprvé navrženo v roce 2008 s cílem stanovit ceny emisí pro všechny lety v rámci Evropské unie, a také pro lety do a z EU (kdy se letiště odletu nebo příletu nachází v členském státě EU). To rychle vyvolalo politickou roztržku, protože země mimo EU v čele se Spojenými státy, které jsou domovem leteckého giganta Boeingu, rozehrály diplomatickou bitvu, aby tomu zabránily.

Když byla letecká doprava v roce 2012 konečně zařazena do ETS, jednalo se pouze o lety v rámci Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru (EHP). Dálkové lety budou až do roku 2023 nadále vyňaty z povinností v rámci EU ETS a nový návrh Komise by mohl vyloučení takových letů prodloužit i po tomto datu (pokud jde o začlenění mezinárodního letectví do EU ETS, došlo opakovaně k „pozastavení hodin“). Tím zůstává více než 50 % emisí souvisejících s letectvím v EU nepokryto, protože většina emisí leteckých společností z EU pochází z dálkových letů, na které se EU ETS nevztahuje. Po propojení EU ETS se švýcarským ETS a dohodou o Brexitu jsou lety ze zemí EHP do Švýcarska nebo Spojeného království také zahrnuty do ETS (lety z těchto zemí do zemí EHP jsou zahrnuty do příslušného národního ETS).

V roce 2016 se ICAO, agentura OSN pro letectví, dohodla na mezinárodním schématu kompenzace uhlíku známém jako Schéma kompenzace a snižování emisí uhlíku pro mezinárodní letectví (CORSIA), s cílem kompenzovat nárůst CO_2 z mezinárodních letů. Navzdory tomu, že tento systém je velmi slabý a spoléhá na kompenzace namísto snížení v rámci odvětví, bylo dohodnuto uplatňovat systém CORSIA tak, aby zahrnoval lety, na které se v současnosti EU ETS nevztahuje. Z ekologického hlediska se jedná o zhoršení v porovnání se stávajícími pravidly EU ETS. Na lety mezi členskými státy EHP a v rámci nich by se systém EU ETS nadále uplatňoval.

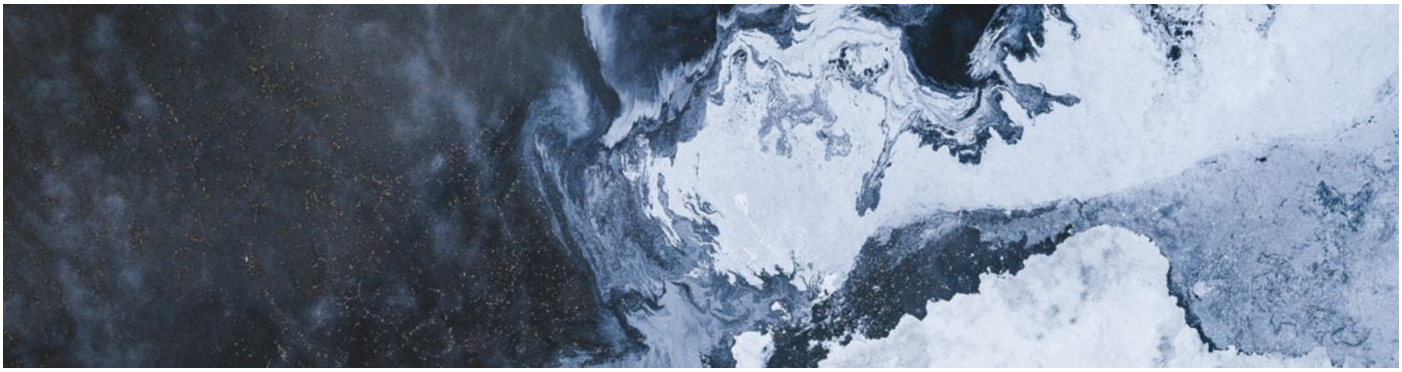
NOVÝ ETS2 PRO EMISE Z BUDOV A SILNIČNÍ DOPRAVY

V rámci balíčku Fit for 55 byl vytvořen samostatný ETS. Tento systém, často označovaný jako ETS2, bude pokrývat emise ze spotřeby paliv v sektorech silniční dopravy a budov. ETS2 vstoupí v platnost v roce 2027 s možností, aby Komise odložila spuštění systému na rok 2028, pokud by ceny energií v předchozích měsících byly mimořádně vysoké.

ETS2 navíc obsahuje mechanismus pro omezení ceny povolenky. Ten do roku 2029 zahrnuje tzv. frontloading neboli dřívější prodej emisních povolenek a přidání 20 milionů povolenek z rezervy tržní stability pokud cena za povolenku bude vyšší než 45 eur více než dva měsíce.

Nový systém bude podporován Sociálním klimatickým fondem (SKF), který poskytne cílenou podporu zranitelným domácnostem a lidem v energetické a dopravní chudobě, s cílem zajištění sociálně spravedlivé energetické transformace. SKF vstoupí v platnost rok před spuštěním ETS2, v roce 2026, s celkovým rozpočtem 86 miliard eur na sedm let.

ETS2 zavazuje členské státy, aby při sestavování svých národních sociálních klimatických plánů provedly povinné konzultační procesy a nastínily, jak budou identifikovat a poskytovat podporu nejvíce zranitelným a nízkopříjmovým skupinám. Zatímco část fondu může být použita na dočasnou podporu příjmů, členské státy budou muset zvážit, jak nejlépe využít prostředky fondu a širší příjmy z ETS2 opatření, která dlouhodobě sníží závislost na fosilních palivech, potlačí energetickou chudobu, a budouc mít jak klimatické, tak sociální výhody.



PROSPĚL VŮBEC SYSTÉM EU ETS NĚKDY KLIMATU?

Deklarovaným cílem systému EU pro obchodování s emisemi je prosadit nákladově efektivní dekarbonizaci v klíčových odvětvích hospodářství EU. To znamená, že EU ETS by měl doplňovat klimatická opatření EU tím, že sníží emise ze zahrnutých odvětví na úroveň, která je v souladu s klimatickými cíli Unie. Na konci roku 2021 platil požadavek, aby EU ETS snížil celkové emise ze všech zahrnutých zařízení do roku 2030 o 43 % ve srovnání s rokem 2005. Tento cíl byl splněn už na konci roku 2020, což naznačuje, že se nejednalo o ambiciózní cíl. Klesající strop dosáhne nuly do roku 2058, což implicitně představuje dlouhodobější cestu k úplné dekarbonizaci.

Zelená dohoda pro Evropu a právní rámec pro klima zvýšily klimatické ambice EU, přičemž cíl zaměřený na snížení emisí v celé ekonomice EU se zpřísnil na nejméně 55 % z předchozích „nejméně 40 %“ (obojí v porovnání s rokem 1990). Tyto vyšší ambice je třeba promítnout do sektorových cílů. V červenci 2021 Evropská komise navrhla cíl EU ETS dále zvýšit, a tedy snížit emise o 62 % do roku 2030 (ve srovnání s rokem 2005).

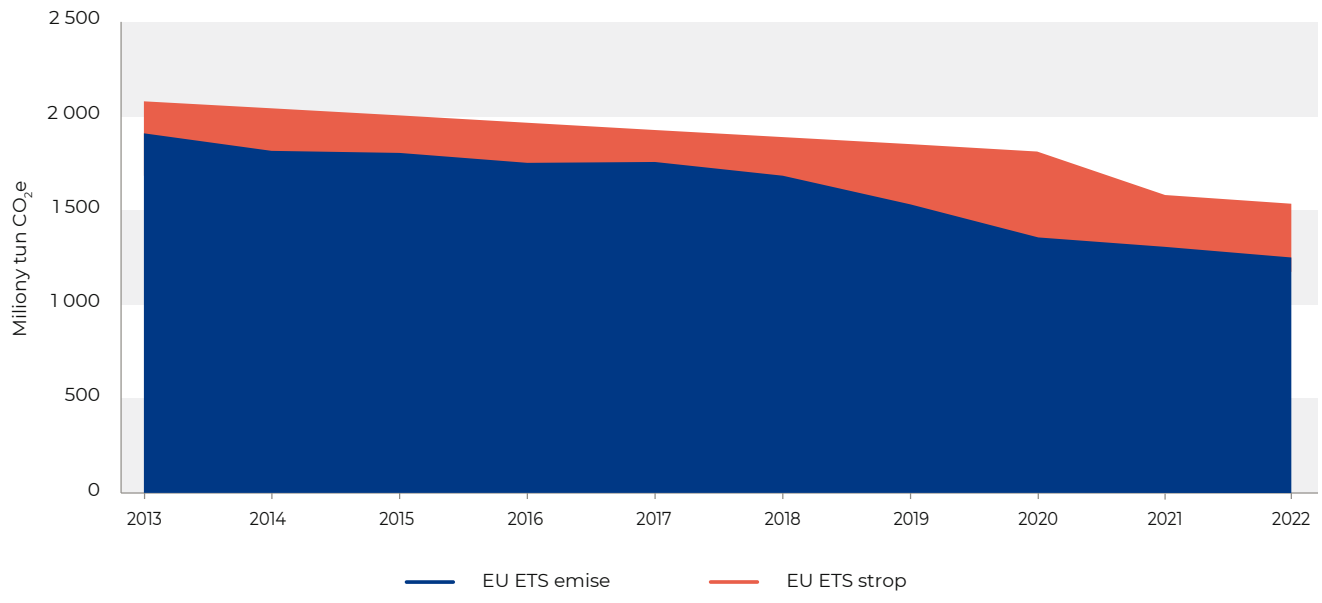
Ačkoli jsou tyto vyšší cíle krokem správným směrem, nezacházejí dostatečně daleko. Environmentální nevládní organizace požadují, aby se EU ETS zaměřil na snížení emisí o 70 % do roku 2030. Evropský vědecký poradní výbor pro změnu klimatu uznává, že abychom měli šanci udržet globální oteplování pod rozhodující hranicí 1,5 °C, musíme do roku 2040 dosáhnout čistého snížení emisí o 90 až 95 %.

Je však EU ETS skutečně úspěšný ve snaze dekarbonizovat odvětví, která do něj spadají?

SNIŽUJE EU ETS EMISE?

Celkové emise v rámci EU ETS výrazně poklesly. Obrázek 2 ukazuje, jak se vyvíjely celkové emise v EU ETS během 3. fáze (2013–2020). Všimněte si také, že během celé třetí fáze byly výrazně pod limitem, a to natolik, že kýžené snížení o 40 % pro rok 2030 bylo dosaženo již v roce 2020, tedy o celé desetiletí v předstihu. To však není důsledek extrémního úspěchu, ale nedostatečných ambicí.

Obrázek 5: Emise EU ETS vs. strop



Tabulka 2: Roční změny EU ETS emisí

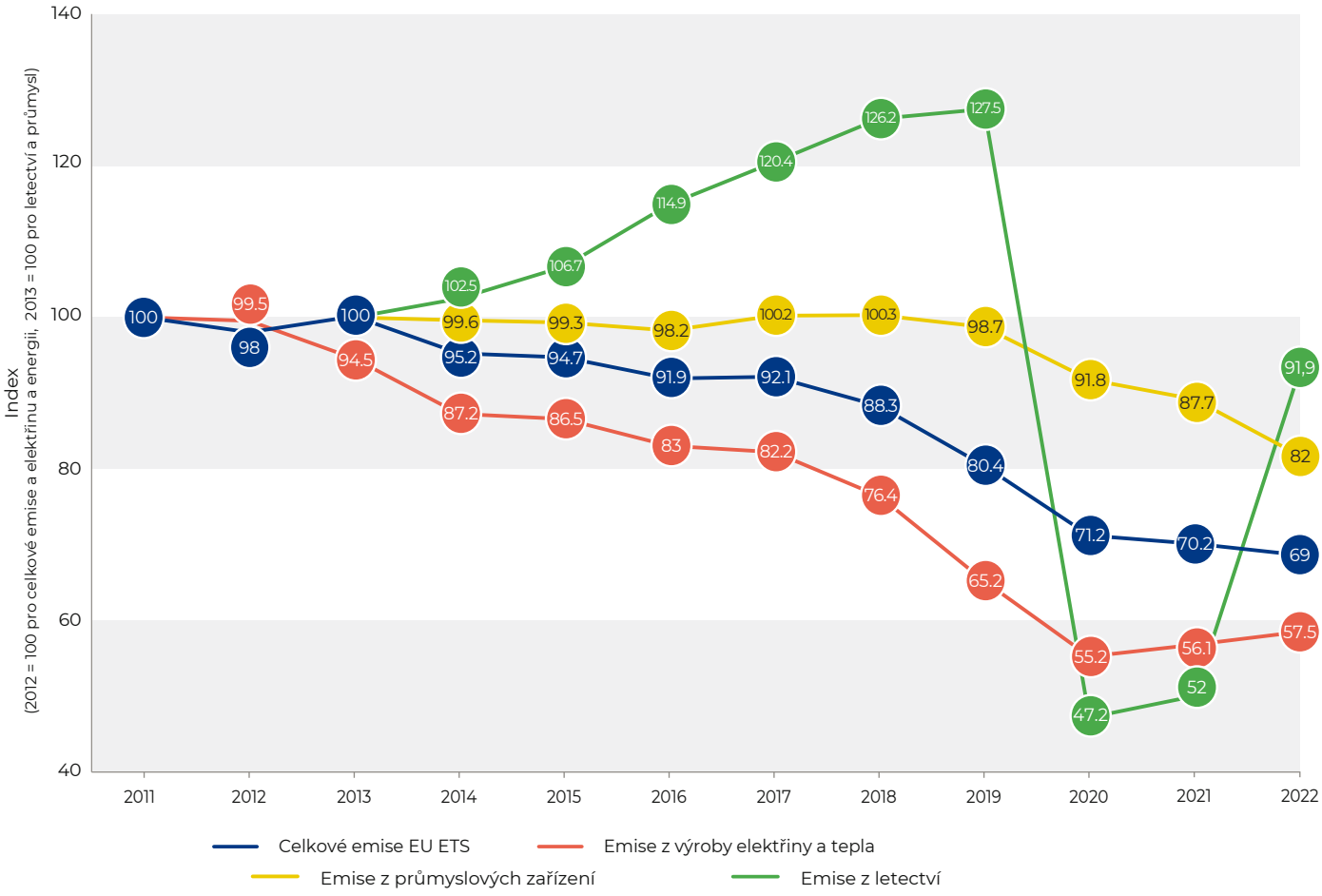
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
-1.94%	2.20%	-4.93%	-0.61%	-2.88%	0.23%	-4.10%	-9.09%	-11.44%	-1.4%	-1.8%

Zdroj: Evropská komise (2022), „Zpráva o fungování evropského trhu s uhlíkem v roce 2022“

Celkové snížení emisí navíc maskuje velké rozdíly mezi sektory. Veřejné služby (elektřina a vytápění) jsou hlavním důvodem, proč se emise EU ETS v průběhu času snížily. Průmyslové emise však od roku 2013 víceméně stagnují, zatímco emise z letectví se zvýšily (s výjimkou roku 2020, kdy pandemie COVID-19 vedla k dočasnému poklesu v letectví a průmyslu). Hlavní příčinou tohoto rozporu je skutečnost, že energetický sektor musí od roku 2013[6] za valnou většinu svých povolenek platit, zatímco letectví a průmysl stále dostávají obrovské množství povolenek zdarma, což pro ně nepředstavuje silnou ekonomickou pobídku k dekarbonizaci.

Obrázek 6 používá indexy ke zvýraznění rozdílů v trendech sektorových emisí.

Obrázek 6: Sektorové emisní trendy



Zdroj: Evropská komise (2021), „Zpráva o fungování evropského trhu s uhlíkem v roce 2020“

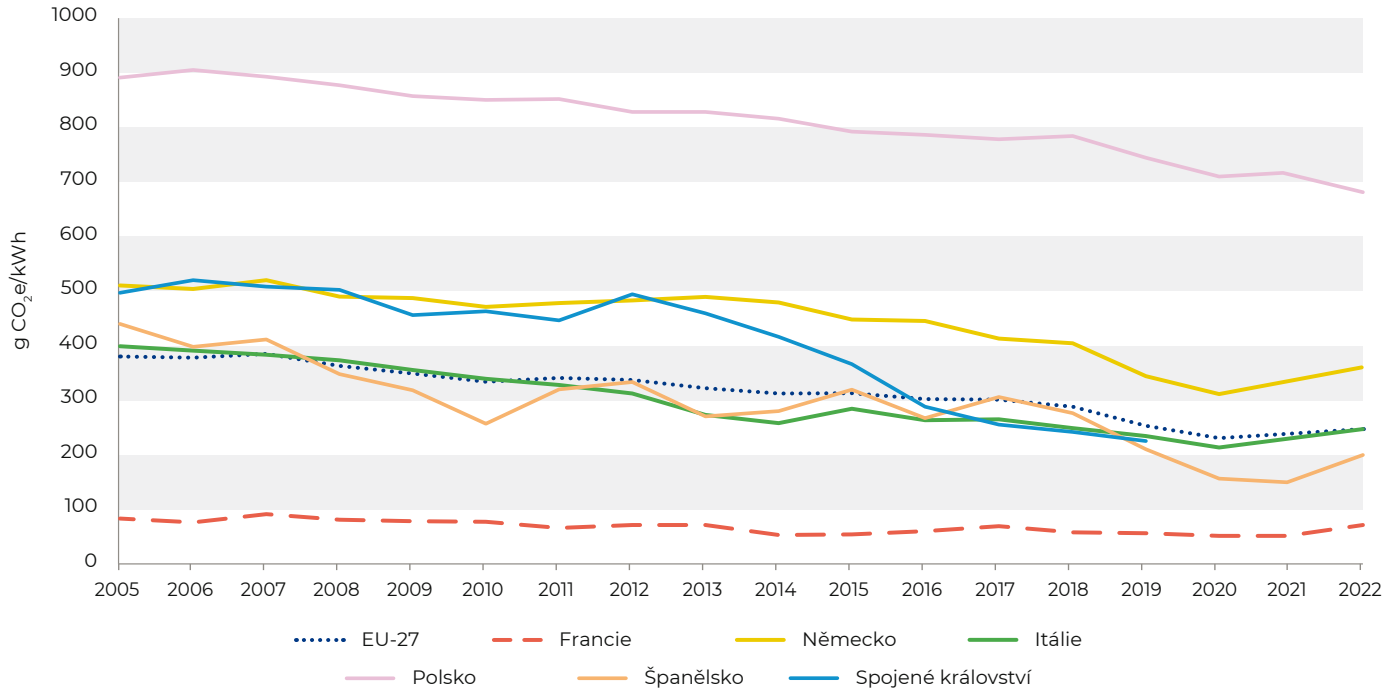
Poznámka: Emise z letectví a průmyslu se zobrazují až od roku 2013, kdy se EU ETS rozšířil o letectví a větší počet průmyslových odvětví. Pokles emisí z letectví a průmyslu v roce 2020 je důsledkem dočasného ekonomického zpomalení způsobeného pandemií.

PŘÍNOS PLATBY ZA ZNEČIŠTĚNÍ

Emise z výroby elektřiny a tepla za poslední desetiletí prudce poklesly, od roku 2011 téměř o 45 %. Klíčovým faktorem podporujícím tento vývoj je klesající množství skleníkových emisí potřebných k výrobě jednotky elektřiny, tedy takzvaná uhlíková náročnost výroby elektřiny.

Obrázek 4 ukazuje, že uhlíková náročnost výroby elektřiny od vzniku EU ETS v roce 2005 ustavičně klesá, a to zejména v Německu, Spojeném království a Polsku, kde se elektřina stala relativně čistší.

Obrázek 7: Náročnost výroby elektřiny z hlediska vyprodukovaných skleníkových plynů v EU a vybraných větších členských státech (+ Spojené království)



Zdroj: EEA (2021, „Intenzita emisí skleníkových plynů při výrobě elektřiny v Evropě“

Ale nakolik k tomu přispívá EU ETS a nakolik jiné faktory?

EU ETS není jediným faktorem, který ovlivňuje dekarbonizaci výroby elektřiny. Studie z roku 2020 ukázala, že v letech 2005 až 2018 mělo lví podíl na poklesu emisí z energetického sektoru zavádění obnovitelné energie v celé EU. Autoři konstatovali, že EU ETS sice sehrál roli při urychlení přechodu na obnovitelné zdroje energie, ale rozhodně nebyl hlavní hnací silou. Od roku 2020 se situace začala měnit, jak naznačují data o trhu s energií, vyšší ceny uhlíku způsobily odklon od nejšpinavějšího z fosilních paliv, tedy uhlí, k méně znečišťujícímu plynu. Mezi další klíčové hnací síly dekarbonizace energetického sektoru EU patří Směrnice o energetické účinnosti, která pomohla zkrotit poptávku po energii, Směrnice o průmyslových emisích, která pomohla omezit látky znečišťující ovzduší jiné než CO_2, a národní plány na postupný odklon od černého a hnědého uhlí v energetickém mixu.

Z toho lze vyvodit klíčové ponaučení. Je jasné, že náklady na povolenky nebyly vždy dostatečně vysoké na to, aby podnítily přechod k obnovitelným zdrojům energie nebo méně znečišťujícím fosilním palivům, ani na to, aby vedly k trvalé nerentabilitě uhelných elektráren. Od roku 2019 měly rostoucí ceny uhlíku výrazný dopad na ziskovost uhelných elektráren v celé EU. To zdůrazňuje fakt, že ceny uhlíku samy o sobě nemusejí být dostatečné a že ke skutečné stimulaci dekarbonizace energetického sektoru jsou nezbytné doplňkové politiky a opatření.

Je třeba vzít v potaz také to, že EU také dováží elektřinu ze sousedních zemí, jako je Bosna a Hercegovina a Srbsko, a to včetně elektřiny vyrobené z uhlí, která není zahrnuta ve výše uvedených číslech a grafech. Dotyčné elektrárny nedodržují pravidla EU o kontrole znečištění[7] a neplatí za uhlík[8]. Od roku 2018 do roku 2020 vyvezly země západního Balkánu do EU 25 TWh elektřiny (přibližně 0,3 % spotřeby elektřiny v EU), což představuje 8 % celkově vyrobené elektřiny z uhlí na západním Balkáně.

EMISNÍ ZLATÝ DŮL TĚŽKÉHO PRŮMYSLU

Průmyslové emise se mezi lety 2013 a 2019 téměř nesnížily, za celé toto období klesly o pouhých 1,3 %. Hlavní rozdíl mezi tím jak EU ETS ovlivňuje energetiku a průmysl je ten, že zatímco energetický sektor musí povolenky nakupovat (v dražbě nebo prostřednictvím sekundárního trhu), průmyslový sektor stále dostává většinu potřebných povolenek zdarma. Více než 95 % průmyslového znečištění klimatu je emitováno, aniž by to pro průmysl představovalo jakékoli náklady, ale zato s obrovskými náklady pro životní prostředí a společnost. Energeticky náročná průmyslová odvětví jsou totiž považována za ohrožená únikem uhlíku (viz sekce Peníze za nic a Ochrana před únikem uhlíku).

Vzhledem k absenci téměř jakýchkoli tržních pobídek není většina energeticky náročných průmyslových odvětví příliš přesvědčena o nutnosti investovat do čistších technologií a provádět změny nezbytné pro dekarbonizaci. Současné dlouhodobé plány předložené samotnými průmyslovými sektory ve skutečnosti ve svém součtu představují snížení emisí skleníkových plynů o pouhých 18 % mezi roky 2016 a 2050. Dekarbonizace energeticky náročných průmyslových sektorů je však možná a již je známa celá řada řešení. Patří mezi ně navyšování úspor energie, rozšířené využití obnovitelných zdrojů energie a uplatňování modelů oběhového hospodářství. Ty v případě úplného přijetí mohou přivést evropský těžký průmysl na cestu, která je slučitelná s cíli Pařížské dohody.

Podle revidované legislativy by EU ETS rozdal v letech 2021 až 2030 až 5 miliard dalších bezplatných emisních povolenek v tržní hodnotě asi 400 miliard eur (při ceně 80 eur za povolenku[9]). Takovéto „dotace na znečištění" podkopávají cíl EU ETS, kterým je stimulace snižování průmyslových emisí, včetně emisí z výroby oceli, chemických látek, cementu a také z ropných rafinérií.

EMISE Z LETECTVÍ LETÍ K VÝŠINÁM

V odvětví letectví předstihl nárůst poptávky rostoucí efektivitu, což znamená, že absolutní emise z tohoto odvětví nadále rostou. Emise na pasažéra a kilometr každým rokem mírně klesají, klimatu to však nijak neprospívá, protože se nad mraky vydává stále více cestujících. Letectví je jediné odvětví v rámci ETS, ve kterém emise setrvale rostou. I když byl tento trend přerušen krizí COVID-19, která uzemnila většinu letadel, tento jev je pravděpodobně dočasný a téměř všechny prognózy předpovídají obnovení růstu emisí kolem roku 2025.

Mezi střednědobé až dlouhodobé příležitosti ke snížení emisí patří například energeticky účinnější a lehčí letadla, reorganizace letových tras a časů a přechod z fosilního leteckého paliva kerosinu na alternativní udržitelná paliva, jako je zelený vodík nebo paliva založená na obnovitelné elektřině (tzv. e-paliva). Všechna tato opatření jsou však pouze okrajová a/nebo jsou zatím v rané fázi vývoje. Z krátkodobého hlediska je jedinou reálnou možností, jak snížit emise z letectví, méně létat. Bezplatné přidělování povolenek do odvětví letectví podkopává snahy o snížení nabídky a poptávky a naléhavou potřebu investovat do skutečného přechodu na nulové emise uhlíku raději dříve než později.

Závěrem je důležité poznamenat, že do EU ETS jsou zahrnuty pouze emise oxidu uhličitého z letectví. To však představuje pouze část

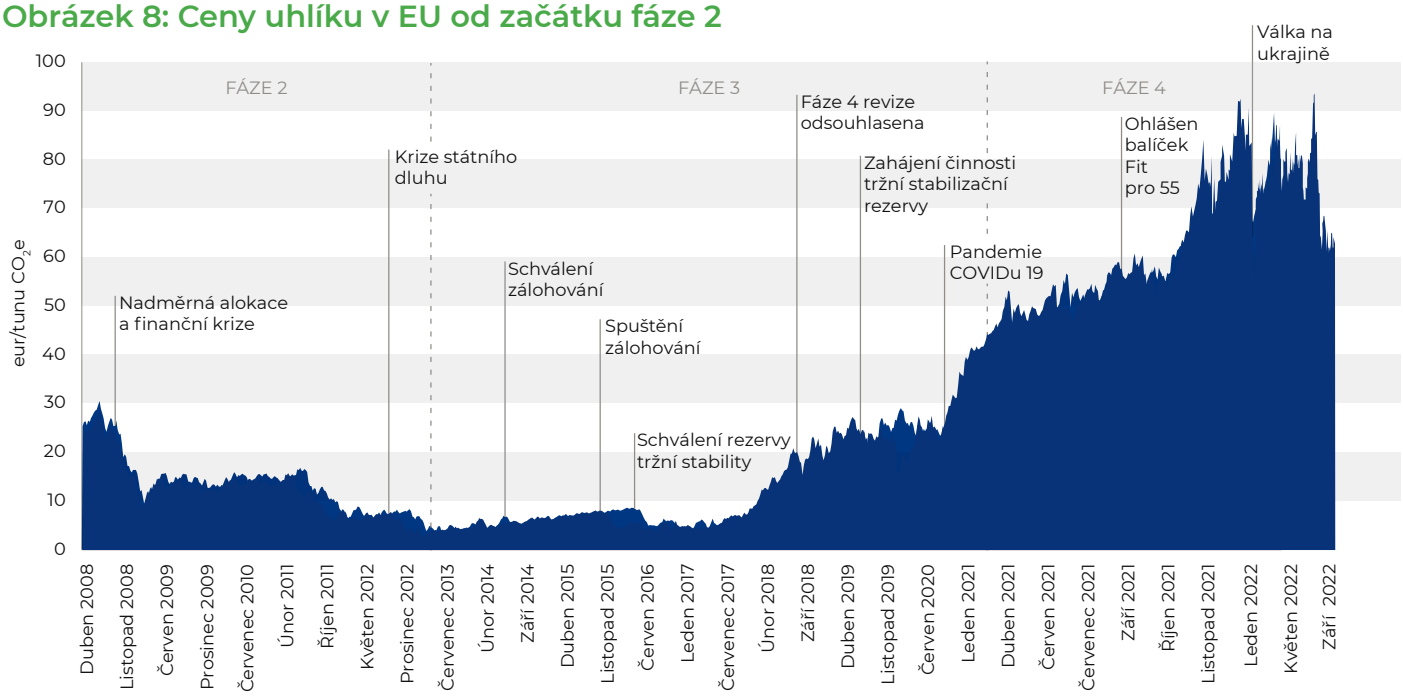
celkového dopadu tohoto odvětví na klima. Takzvané „dopady jiné než CO_2“, jako jsou oxidy dusíku a kondenzační pruhy, mají účinek, který je podle odhadů přibližně dvakrát větší než dopad CO_2. Zatímco oxid uhličitý zůstává v atmosféře nejméně několik staletí, většina dopadů ostatních skleníkových plynů by rychle zmizela, kdyby letadla přestala létat okamžitě.

CENA ZA ZNEČIŠTĚNÍ

EU ETS má zachovat zásadu „znečišťovatel platí“ tím, že požaduje, aby si znečišťovatelé zakoupili a poté odevzdali „povolenky na znečištění” (tzv. EUA). Cena uhlíku představuje přímou pobídku k investicím do snižování emisí a působí jako ukazatel politické ochoty zapojit se do klimatických opatření. Konkrétní technologie, postupy, investice nebo alternativní nízkouhlíkové/bezuhlíkové produkty zaměřené na snižování emisí se mohou stát komerčně konkurenceschopnými pouze tehdy, když cena uhlíku bude dostatečně vysoká.

Cena uhlíku je určena tím, kolik jsou firmy ochotny zaplatit za povolenky EUA v dražbě nebo na sekundárním trhu. Cena povolenek v EU má problematickou historii a po ekonomickém poklesu v roce 2009 se kvůli převisu nabídky a volným kreditům téměř deset let držela na nepříznivě nízké úrovni. Teprve nedávno dosáhl EU ETS smysluplnější ceny za znečištění, která má potenciál změnit palivový mix v odvětví energetiky (viz výše), i když je stále daleko pod cenou škod způsobených tunou emisí CO_2 (ta podle Německé agentury pro životní prostředí činí 180 eur za tunu).

Obrázek 8: Ceny uhlíku v EU od začátku fáze 2



Zdroj: vlastní analýza zpracovaná organizací Sandbag (2023), ‘Sandbag Carbon Price Viewer’
Poznámka: nezahrnuje fázi 1 (2005–2007), protože se jednalo o pilotní fázi.

PENÍZE ZA NIC

Namísto toho, aby EU ETS přinutil znečišťovatele platit, příliš často naopak platí znečišťovatelům a odměňuje je za destruktivní chování. Bezplatné přidělování vedlo podle výzkumu zadaného sdružením Carbon Market Watch k tomu, že řada společností v letech 2008 až 2019 profitovala z EU ETS až do výše 50 miliard eur. Největší zisky zaznamenaly železárny a ocelárny, cementárny, petrochemické závody a rafinerie, přičemž většina těchto neočekávaných zisků[10] vznikla v Německu, Spojeném království, Francii, Itálii a Španělsku.

Existují tři hlavní zdroje těchto zisků:

1. Přebytek bezplatných povolenek

V letech 2008 až 2012 obdržela průmyslová odvětví zdarma mnohem více emisních povolenek, než ve skutečnosti potřebovala. Nadbytečné povolenky dokázali zástupci těchto odvětví prodat na trhu a za toto období vygenerovali zisk více než 8 miliard eur.

Od roku 2013 pravidla ETS mírně snížila množství bezplatných povolenek pro průmysl a nadměrná alokace přestala pro některá odvětví generovat tak velké zisky. Relativní nedostatek bezplatných povolenek je větší u rafinérií, zatímco výrobci cementu stále dostávají příliš mnoho bezplatných „povolenek na znečištění".

Celkově jen 37 % průmyslových zařízení nedostalo v letech 2008 a 2019 zdarma dostatek povolenek k pokrytí svých skutečných emisí. To znamená, že téměř dvě třetiny (63 %) průmyslových zařízení nemusely v tomto desetiletí za své emisní povolenky zaplatit ani euro. To také znamená, že ETS na ně v nejlepším případě neměl žádný vliv a v tom horším případě jim přinesl zisk.

Jak zdůrazňuje nedávná zpráva Carbon Market Watch, „Emisní aristokracie" pouhých 30 společností je zodpovědná za 50 % emisí v rámci ETS1, což je čtvrtina celkové uhlíkové stopy EU. Největšími emitenty jsou energetická společnost RWE a zástupci těžkého průmyslu jako ArcelorMittal, ThyssenKrupp a HeidelbergCement. Těžký průmysl (tvořeným především ocelářským, cementářským a chemickým průmyslem) se v roce 2022 dostal k bezplatným povolenkám v hodnotě přesahující 47,6 miliardy eur.

2. Levnější mezinárodní kompenzace

Do roku 2011 mohly firmy ke krytí svých emisí používat levnější mezinárodní kompenzační kredity[11] místo povolenek EU ETS. Tyto kredity byly mnohem levnější než povolenky EUA, takže je firmy využívaly k dosažení souladu s požadavky, zatímco přidělené bezplatné povolenky prodávaly se ziskem na trhu.

Od roku 2012 se používání mezinárodních kreditů v rámci EU ETS řídilo kvantitativními a kvalitativními limity. To vedlo ke snížení míry využití mezinárodních kreditů na polovinu během dvojnásob dlouhého období, když mezi lety 2012 a 2020 klesla hodnota využitých kreditů na 500 milionů ve srovnání s více než 1 miliardou v letech 2008 až 2012.

Navzdory poklesu objemu zůstala ziskovost těchto směn pro průmysl vysoká. Nová pravidla, která vstoupila v platnost v roce 2012, stanovila, že ačkoli mezinárodní kredity nelze použít přímo pro splnění podmínek EU ETS, některé lze směnit za povolenky. To firmám umožnilo směnit levný mezinárodní kredit za dražší povolenky, a tím získat další zisky. V letech 2008 až 2012 bylo pro mezinárodní převody kreditů využito 201 milionů povolenek, zatímco v období 2013–2019 to bylo asi 230 milionů povolenek. Celkově tyto převody vedly k neočekávaným ziskům ve výši 3 miliard eur.

Od roku 2021 již tato možnost neexistuje, protože EU již nepředpokládá, že by mezinárodní kredity v systému EU ETS hrály nějakou roli.

3. Za bezplatné povolenky platí zákazník

A konečně, průmysl stále přenáší (alespoň část) svých hypotetických nákladů spojených s EU ETS na své zákazníky [12], i když podniky dostávají téměř všechny potřebné povolenky prostřednictvím bezplatných alokací[13]. Hodnota těchto bezplatných povolenek při opětovném prodeji na sekundárním trhu se obvykle odráží v cenách produktů, protože nevyužitou povolenku lze prodat.

Navíc, když firmy započítají hypotetické náklady na ETS do svých cen, obecná cenová hladina produktů na daném trhu vzroste. To znamená, že i výrobci, kteří své náklady záměrně nepřenesli na zákazníky, implicitně profitují z vyšších cen výrobků.

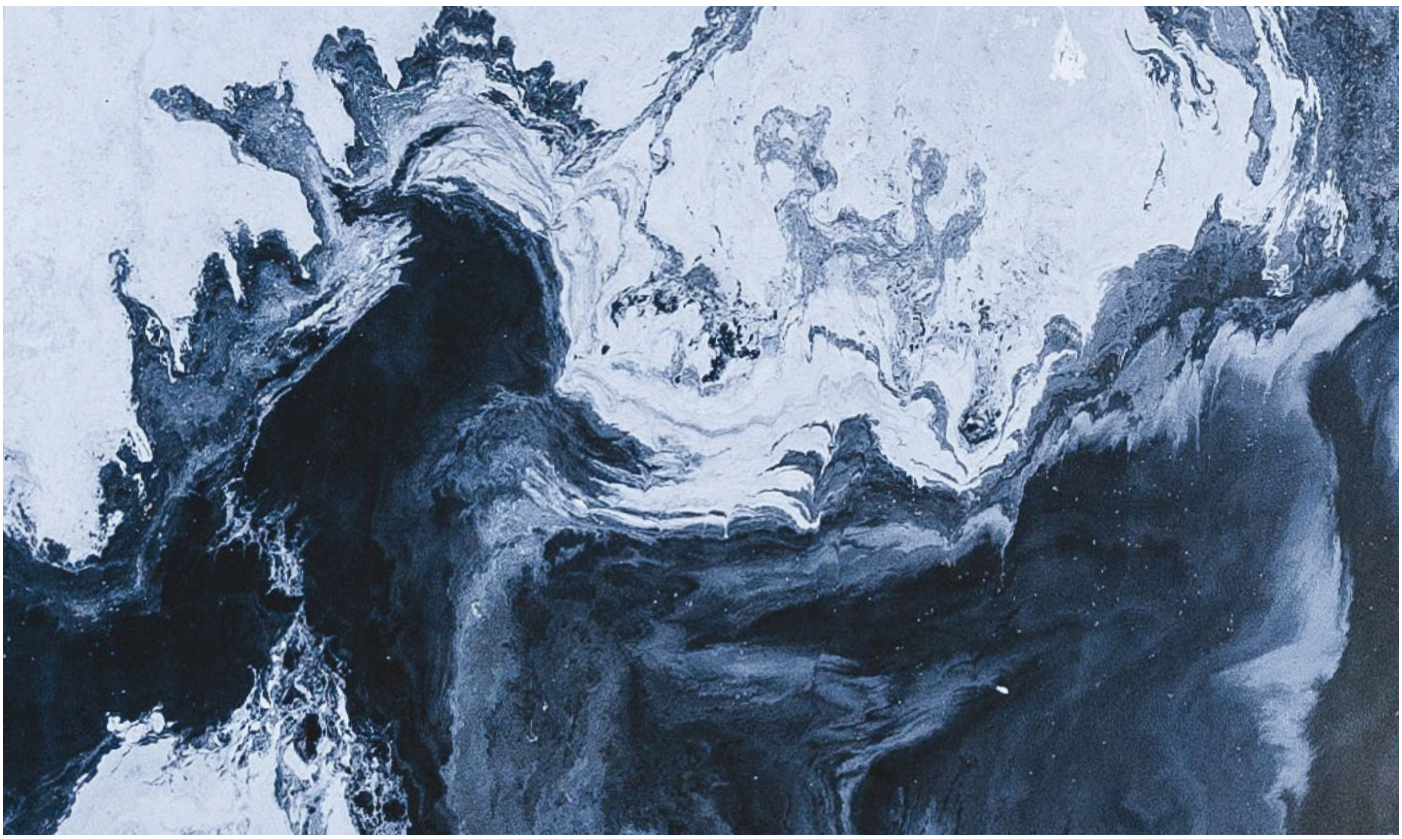
Ve skutečnosti toto dvojí zpoplatnění vedlo ke zvrácené situaci, kdy jak daňoví poplatníci, tak zákazníci (v řadě případů tytéž osoby) dotují průmyslové znečištění, zatímco firmy ze svých emisí spíše profitují, než aby za ně platily. K tomu dochází u řady produktů včetně cementu, železa, oceli, rafinované ropy, chemikálií a stavebních materiálů.

V letech 2008 až 2019 evropská energeticky náročná odvětví získala dodatečné zisky ve výši 26 až 46 miliard eur tím, že přenesla na zákazníky náklady obětované příležitosti související s bezplatně získanými emisními povolenkami. Dodatečné zisky z přenesení nákladů byly nejvýraznější v odvětví železa a oceli (12–16 miliard eur), následovaly rafinérie (7–12 miliard eur) a výroba cementu (3–7 miliard eur).

Tabulka 3: Neočekávané zisky podle odvětví v milionech eur v letech 2008–2019

Sektor	Neočekávané zisky z přebytku	Neočekávané zisky z mezinárodních offsetů	Neočekávané zisky z převodu průměrných nákladů	Celkové neočekávané zisky
Rafinérie	-1800	630	12,460	11,300
Petrochemie	600	320	4010	5000
Cement	3000	310	6630	10,300
Železo a ocel	-710	850	16,000	16,100

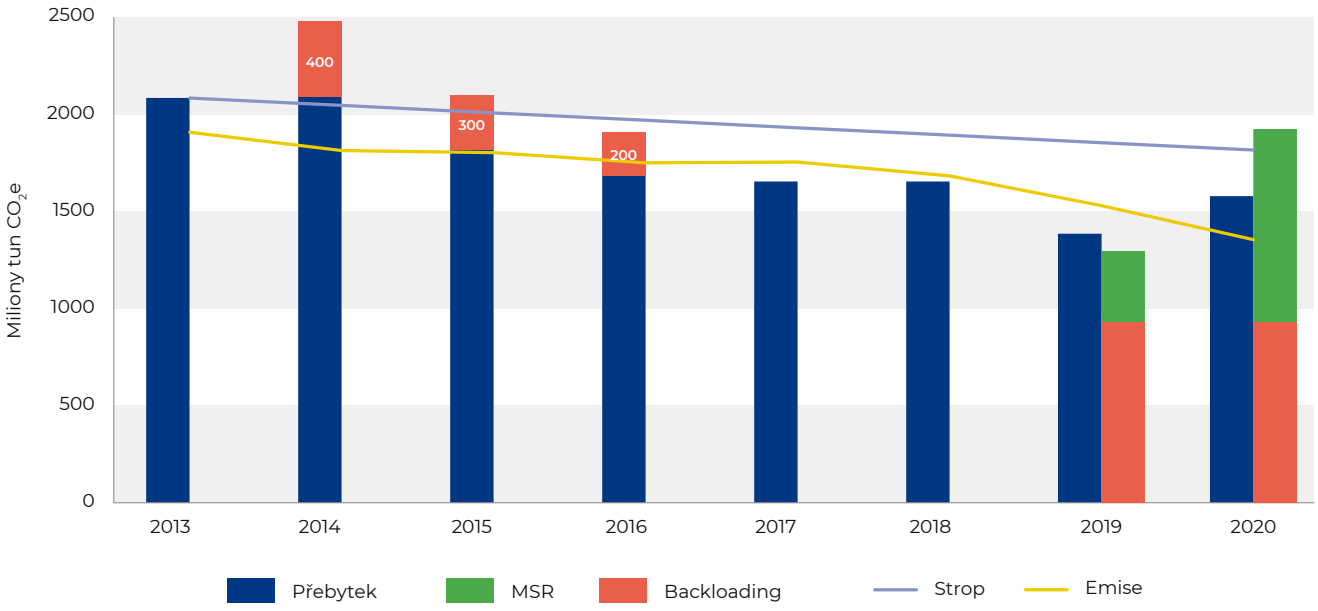
Zdroj: Carbon Market Watch (2021), The Phantom Leakage – industry windfall profits from Europe's carbon market 2008–2019



POVOLENÍ ZNEČIŠŤOVAT

Během fáze 2 (2008–2012) se v systému EU pro obchodování s emisemi vytvořil masivní přebytek povolenek. Nadměrná nabídka byla způsobena příliš velkorysým nastavením stropu, příliš velkým množstvím povolenek rozdávaných zdarma, mezinárodními kredity a hospodářským poklesem v důsledku finanční krize, který vedl ke snížení výroby (a tím i znečištění) v mnoha sektorech EU ETS. Nabídka emisních povolenek (dražby a bezplatné alokace) převýšila poptávku (emise) v průběhu větší části fáze 2 a fáze 3, a tím se rok od roku zvětšovalo množství přebytečných povolenek. Celkové emise se během fáze 3 snížily v průměru o 75 milionů tun CO_2e ročně, zatímco strop se snižoval pouze poloviční rychlostí (36 milionů tun ročně). Kromě toho do EU ETS vstoupily také přibližně 1,5 miliardy mezinárodních kreditů. Upozorňujeme, že nadměrná nabídka byla mírně snížena již ve fázi 3 „odložením" povolenek v kalendáři dražeb: 900 milionů povolenek EUA bylo odebráno z kalendáře dražeb v letech 2014–2016 s cílem vydražit je později. Tyto povolenky nakonec skončily v Rezervě tržní stability.

Obrázek 9: Přebytky v EU ETS během fáze 3



Zdroje: Evropská komise (2021), „Zpráva o fungování evropského trhu s uhlíkem v roce 2020", 'Report on the Functioning of the European Carbon Market in 2020'
Vivid Economics (2021), 'Review of the EU ETS market stability reserve'
Evropská komise (2021), „Zveřejnění celkového počtu povolenek v oběhu v roce 2020 pro účely rezervy tržní stability v rámci systému EU pro obchodování s emisemi zřízeného směrnicí 2003/87/ES", 'Publication of the total number of allowances in circulation in 2020 for the purposes of the Market Stability Reserve under the EU Emissions Trading System established by Directive 2003/87/EC'

Nadměrná nabídka přesáhla v roce 2013 na počátku 3. fáze 2 miliardy povolenek. V důsledku tohoto nasycení cena uhlíku v EU prudce klesla na 5 až 10 eur za tunu uhlíku. Takto nízká cena uhlíku podkopala důvěru v EU ETS jakožto účinný systém snižování emisí. Zatímco poptávka po povolenkách EUA byla flexibilní a řízená ekonomickým vývojem a dalšími faktory, jejich nabídka byla nepružná se stropem stanoveným na několik let dopředu. V roce 2012 se Evropská komise zabývala strukturálními řešeními této nadměrné nabídky, včetně navýšení cíle pro snížení emisí nebo LRF, zrušení některých povolenek, rozšíření EU ETS na další odvětví nebo omezení mezinárodních kreditů a mechanismů stanovování cen, jako je například minimální cena nebo rezerva pro řízení cen.

Nakonec byl zvolen mechanismus založený na objemu, známý jako Rezerva tržní stability – Market Stability Reserve (MSR), který měl fungovat podle předvídatelných a objektivních parametrů. Když byl v roce 2018 uveden do provozu, skončilo období nízké důvěry a nízkých cen uhlíku.

MSR je mechanismus pro kontrolu nabídky, který může omezit počet povolenek v oběhu. Funguje v ročním cyklu. Evropská komise každý rok vypočítává „celkový počet povolenek v oběhu“ (total number of allowances in circulation, TNAC), který v podstatě představuje nadměrnou nabídku v rámci EU ETS. TNAC představuje počet povolenek, které opustily trh, mínus počet povolenek, které na trh vstoupily. Pokud je toto množství vyšší než 833 milionů, určité procento přebytku se převede do MSR (tzv. míra příjmu, která je stanovena na 24 % TNAC pro rok 2022 činil celkem 1,13 miliardy povolenek, což stále výrazně překračuje hranici 833 milionů).

Přebytečné povolenky na trhu nejsou v rukou Evropské komise ani členských států – jsou v držení soukromých subjektů, které je získaly prostřednictvím dražeb, bezplatných alokací nebo na sekundárním trhu. Komise nemůže tyto povolenky jednoduše „stáhnout z oběhu“ a zařadit je do rezervy tržní stability. Takže když se MSR používá k omezení nadměrné nabídky, omezuje se budoucí nabídka jako taková: povolenky se odebírají z dražeb.

MSR nejenže absorbuje nadměrnou nabídku, ale také v roce 2023 začal povolenky „vyřazovat“ (tj. mazat nebo rušit). To znamená, že každá povolenka držená nad rámec objemu vydraženého v předchozím roce bude automaticky zrušena. Mechanismus hraje hlavní roli v regulaci nadměrné nabídky. K 31. prosinci 2022 byly v Rezervě tržní stability 3 miliardy povolenek. K 1. lednu 2023 se 2,5 miliardy těchto povolenek stalo neplatnými a zbývající rezerva činila 486 milionů povolenek, což je objem povolenek vydražených v roce 2022. Mezi zářím 2023 a srpnem 2024 má být dále odebráno více než 272 milionů povolenek. V souladu s klesajícím stropem a objemem aukcí bude MSR v následujících dvou letech nadále odsávat přebytek povolenek ze systému.

Přestože se v současné době stále nacházíme v období masivního převisu nabídky, MSR je také navržena tak, aby byla schopna sehrát roli i v zatím hypotetickém případě, že objem povolenek v oběhu bude považován za nedostatečný pro fungování trhu a likviditu. Pokud je převis nabídky nižší než 400 milionů, je trh zákonodárci považován za „příliš napjatý“. Pokud k tomu dojde, bude v následujícím roce z MSR staženo a vydraženo 100 milionů povolenek navíc.

Rezerva tržní stability od svého spuštění v roce 2018 již prokázala svou účinnost při podpoře ceny uhlíku. Zdá se, že účastníci trhu chápou, že MSR bude mít plné ruce práce s ukončením mnohaleté nadměrné nabídky. MSR však byla navržena pouze proto, aby se vypořádala s historickým převisem nabídky, jehož vstřebání bude trvat několik let. Není vhodným mechanismem pro zvládání současných nebo budoucích přebytků či šoků (jako například pandemie COVID-19, ekonomické poklesy, plánované uzavření uhelných elektráren).

Stávající národní plány postupného odklonu od uhlí by mohly v letech 2021 až 2030[14] přidat k této nadměrné nabídce další 2 miliardy povolenek. Pokud chceme zabránit tomu, aby tento a další dodatečné přebytky znovu snížily cenu uhlíku, je třeba MSR posílit.

OCHRANA PŘED ÚNIKEM UHLÍKU

Jednou z hlavních hrozeb, které systém EU ETS pronásledují od jeho založení, je únik uhlíku. Únik uhlíku je hypotetická situace, kdy evropské podniky soutěžící na mezinárodní úrovni přesunou svou výrobu a/nebo investice (a znečištění) do zemí s méně přísnou nebo žádnou klimatickou politikou. Toto by teoreticky mohlo vést dokonce k vyšším emisím skleníkových plynů. Přízrak úniku uhlíku je zdůvodněním pro velkorysé počty bezplatných povolenek nabízených evropskému těžkému průmyslu v naději, že díky tomu nepřesune své provozy mimo EU a nakonec přejde na čisté výrobní metody.

U průmyslových odvětví jako je výroba oceli, cementu a chemických látek však empirické důkazy ukazují, že se únik uhlíku zatím nepřesunul z oblasti teorie do reálného světa[15]. Tento nedostatek historických důkazů o úniku uhlíku by mohl souviset buď s příliš nízkou cenou povolenek v minulosti a/nebo se stávajícími mechanismy ochrany před únikem uhlíku. Výzkumy naznačují, že u tohoto rizika je malá šance, že se do budoucna stane rizikem reálným, a to i při rostoucích cenách uhlíku.

Navzdory jasným důkazům, že uhlík ze systému neuniká, je úniku uhlíku věnována při nastavování EU ETS enormní politická pozornost (která je často podněcována vlastními zájmy zainteresovaných stran z oblasti průmyslu).

Mechanismy ochrany proti úniku uhlíku se snaží chránit velké producenty emisí tím, že údajně nastavují rovné podmínky pro všechny – buď tím, že odstraní nebo vykompenzují náklady na uhlík vzniklé domácím výrobcům nebo tím, že uvalí podobné náklady na zahraniční výrobce vyvážející do EU. Ukázalo se však, že ochrana před únikem uhlíku v určitých situacích podkopává klíčovou zásadu EU ETS, že znečišťovatel platí, vytváří neočekávané zisky pro některá odvětví a snižuje schopnost systému pozitivně ovlivňovat chování podniků. Ochrana znečišťovatelů před náklady na znečištění podkopává motivaci průmyslu přejít na čistší výrobní postupy a přispět tak ke splnění evropských klimatických cílů.

Na tuto situaci se lze také podívat z hlediska rovného přístupu. Těžký průmysl v současnosti za své znečištění ve skutečnosti neplatí, v některých zemích však platí běžní občané. Například ve Švédsku existuje uhlíková daň na motorová a topná paliva, zatímco průmyslové podniky jsou osvobozeny od vnitrostátní uhlíkové daně, protože spadají do EU ETS. Kromě toho Evropská komise v rámci balíčku Fit For 55 navrhla samostatný ETS pro dopravu a budovy, kde budou muset domácnosti platit za své emise z dopravy a vytápění, zatímco průmysl by stále za své znečištění neplatil. Bezplatné přidělování také znamená, že společnost přichází o ušlé příjmy, které mohly být investovány do ekologizace naší společnosti a ekonomiky, zatímco budoucí generace jsou zatíženy náklady na řešení tohoto bezplatného znečištění a katastrofálních dopadů na klima, které způsobí.

Podívejme se hlouběji na tři klíčové mechanismy ochrany proti úniku uhlíku: bezplatné přidělování emisních povolenek, státní podporu na kompenzaci nepřímých nákladů a navrhovaný Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM).

BEZPLATNÉ PŘIDĚLOVÁNÍ EMISNÍCH POVOLENEK

V rámci systému obchodování s emisemi jsou bezplatné emisní povolenky klíčovým mechanismem na ochranu průmyslu a letectví před předpokládaným, ale neprokázaným rizikem úniku uhlíku. Během fáze 2 a 3 byly přiděleny povolenky v hodnotě asi 200 miliard eur, aniž by to pro těžký průmysl představovalo jakékoli náklady.

Přestože jsou dražby ve fázi 4 (2021–2030) standardním pravidlem, pro průmysl zůstává prodej povolenek výjimkou: více než 95 % průmyslových emisí je nadále pokryto bezplatnými emisními povolenkami. Účetní dvůr, který je externím finančním auditorem EU, dospěl k závěru, že bezplatné alokace povolenek pro

průmyslová odvětví a letectví nejsou založeny na jejich schopnosti přenést dál své přímé náklady spojené s ETS[16] (tj. náklady na získání povolenek) a že je třeba bezplatné přidělování lépe zacílit. Dále uvádí, že bezplatné přidělování dokonce snahy o dekarbonizaci spíše zpomaluje.

Tento trend se nejvíce projevuje v odlišných trajektoriích těžkého průmyslu a letectví ve srovnání s výrobou elektřiny a teplárenstvím. Od roku 2013 nedostává výroba elektřiny bezplatné alokace[17]. Jak již bylo zmíněno dříve, průmyslové emise v posledním desetiletí stagnují a emise z letectví nadále rostou, a to navzdory štědrým dotacím, které dostávají. Naproti tomu energetický sektor dosáhl výrazného a trvalého snížení emisí.

Tyto bezplatné povolenky jsou selháním trhu, protože externí náklady na znečištění uhlíkem (zhroucení klimatu a důsledky znečištění ovzduší pro veřejné zdraví) nenese jeho původce, což firmám umožňuje nespravedlivě maximalizovat své zisky, zatímco účet za toto znečištění platí celá společnost.

Členské státy EU se navíc vydáváním bezplatných „povolenek na znečištění" zříkají příjmů z dražeb, které by mohly být vynaloženy na další klimatická opatření, a ponechávají tak břemeno těchto investic na jiných sektorech společnosti. Navzdory zavedení mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM)[18] se v letech 2021 až 2030 plánuje rozdání dalších 5 miliard emisních povolenek zdarma. To by představovalo bezplatnou dotaci na znečištění ve výši více než 400 miliard eur (při ceně 80 eur za povolenku).

Metoda, na jejímž základě se rozhoduje o tom, kdo dostane kolik bezplatných povolenek, je pro průmysl složitá[19] a skládá se ze dvou částí:

- Určení průmyslových odvětví, která jsou považována za ohrožená únikem uhlíku.
- Stanovení počtu povolenek, které by měla jednotlivá zařízení v těchto odvětvích obdržet.

Seznam ohrožených odvětví (tzv. seznam odvětví ohrožených rizikem úniku uhlíku) má být nástrojem, s jehož pomocí lze nasměrovat bezplatné příděly do těch odvětví, která skutečně ohrožuje zahraniční konkurence produkující vysokou míru znečištění nebo u nichž hrozí, že své znečišťující provozy spíše přesunou jinam, než by se snažila o jejich eliminaci. Odvětví na seznamu získávají 100 % bezplatné alokace na úrovni referenční hodnoty (viz podrobnější vysvětlení níže). Nicméně i odvětví, která nejsou na seznamu, dostávají 30 % bezplatných povolenek (tento podíl by se měl od roku 2026 snížit na nulu).

Ačkoli smyslem tohoto „seznamu odvětví ohrožených rizikem úniku uhlíku" je pomoci zaměřit se na skutečně ohrožená odvětví, v praxi jsou zahrnuty téměř všechny průmyslové sektory. Ve fázi 4 se na něm objevují sektory, které představují 94 % průmyslových emisí EU, což je pouze nepatrný pokles z 98 % ve fázi 3.

Jakmile je určité odvětví zařazeno na seznam, jednotlivá zařízení obdrží 100 % bezplatných povolenek na základě emisní náročnosti jejich výroby ve srovnání s jinými zařízeními ve stejném odvětví. Toto se v praxi realizuje pomocí tzv. referenčních úrovní[20] produktů (product benchmarks). Ty jsou stanoveny jako průměrné emise, které vypouští 10 % výrobců daného produktu s nejnižšími emisemi v rámci EU ETS (bez ohledu na použité technologie, palivo nebo výrobní postupy).

Každé zařízení v odvětví obdrží bezplatné povolenky na úrovni referenční hodnoty[21]. Zařízení, jejichž emise jsou nižší než referenční úroveň, tedy dostávají více povolenek, než potřebují, zatímco ti, kteří vypouštějí více emisí, musejí další povolenky nakoupit. Cílem je odměnit nejúčinnější zařízení a zároveň pobídnout ta, která zaostávají, aby se dotáhla na referenční úroveň a v ideálním případě ji předstihla. Referenční hodnoty se budou od 4. fáze tedy mezi roky 2021 a 2025 každoročně zlepšovat, ale tak pomalým tempem (mezi 0,2 % a 1,6 %), že to pravděpodobně nebude průmyslová odvětví příliš motivovat ke snižování emisí.

Jak již bylo zmíněno, směrnice o ETS definuje bezplatné povolenky jako přechodnou metodu přidělování povolenek na rozdíl od výchozí metody (aukce). Pro třetí a čtvrtou fázi EU ETS však bezplatné povolenky nadále představují více než 40 % celkového počtu dostupných povolenek. Situace je zvláště příznivá pro těžký průmysl: před rokem 2016 sektory považované za ohrožené rizikem úniku uhlíku soustavně

dostávaly více povolenek, než kolik vykázaly ověřených emisí; a dokonce i v roce 2020, 2021 a 2022 bezplatné přidělování pokrývalo 104,5 %, 89,5 % a 94,7 % těchto průmyslových emisí.

Limity na počet povolenek, které lze průmyslu přidělit zdarma, však existují. Počty stanovené pomocí seznamu odvětví ohrožených únikem uhlíku a referenčních hodnot tento limit ve fázi 3 vždy překračovaly. Bezplatné přidělování tedy potřebovalo „přistřihnout křídla" všem průmyslovým zařízením bylo každoročně odečteno určité procento z bezplatné alokace. Tento tzv. meziodvětvový opravný koeficient (CSCF) dosáhl do roku 2020 hodnoty 78 %, což znamená, že došlo k odečtení 22 % bezplatných přídělů.

Ve fázi 4 se situace změnila, protože 57 % všech povolenek se musí dražit, ačkoli je možné průmyslovým odvětvím zdarma poskytnout 3 % všech povolenek v případě dosažení limitu pro bezplatné alokace. Je tedy pravděpodobné, že CSCF bude hrát roli až v pozdějších etapách fáze 4, protože součet bezplatných přídělů do té doby pravděpodobně tento limit nepřekročí.

Nově revidovaná směrnice o EU ETS mírně zlepšila pravidla pro bezplatnou alokaci povolenek a stanovila, že k nim budou připojeny určité podmínky. Jednalo se o skromný pokus lépe zacílit bezplatné povolenky na výkonnější zařízení a penalizovat ty velké znečišťovatele, kteří stále zaostávají.

Revidovaná směrnice zavedla čtyři hlavní změny.

- Snížení bezplatných povolenek o 20 % pro zařízení, která podléhají energetickým auditům nebo systémům hospodaření s energií, ale neuplatňují požadovaná doporučení o energetické účinnosti. Tato podmíněnost má za cíl podněcovat investice do energetické účinnosti ve všech zařízeních ETS a snížit přidělené bezplatné povolenky jako pokutu pro podniky, které do ní neinvestují.

- Snížení počtu bezplatných povolenek o 20 % pro zařízení, která patří mezi 20 % nejhorších ve svém odvětví, pokud nevypracují plán klimatické neutrality a nesplní v něm stanovené cíle a milníky. Tato podmíněnost má za cíl povzbudit nejvíce znečišťující zařízení, aby vypracovala robustní a smysluplný plán, který nastíní, jak se do roku 2050 stanou klimaticky neutrálními. Snížení počtu bezplatně přidělených povolenek se používá jako sankce pro zařízení, která tento požadavek nesplňují.

- Zvýšení roční míry referenčních hodnot pro EU ETS pro druhou polovinu čtvrté fáze (2026–2030). Rozsah aktualizací se zvýšil z 0,2 %–1,6 % na 0,3 %–2,5 %. Maximální míra (2,5 %) je výrazně vyšší a vyžadovala by větší investice pro průmyslová odvětví, na která se referenční hodnoty vztahují. Minimální míra zvýšení (0,3 %) je místo toho stále velmi nízká a vztahuje se na některá z nejvíce znečišťujících odvětví, jako je ocelářský průmysl.

- Možnost, aby Evropská komise upravila definice a systémové hranice stávajících referenčních úrovní pro produkty v EU ETS. Hlavní zásady pro takové úpravy jsou potenciál pro cirkulární využití materiálů a skutečnost, že referenční úrovně by měly být nezávislé na vstupní surovině a typu výrobního procesu. Tato změna otevírá možnost pro smysluplnou revizi referenčních hodnot v EU ETS tak, aby bylo zajištěno, že hodnoty odrážejí dosažený a plánovaný pokrok a plánovaný v odvětvích ETS. To vytváří další pobídky pro méně emitující výrobce vstupující na trh.

I když jsou tyto prvky malé, jsou krokem správným směrem. Je však důležité poznamenat, že ocel, jedno z nejvíce znečišťujících odvětví v EU ETS, získala výjimku z redefinice referenční hodnoty horkého kovu a rovněž z aktualizace její hodnoty. To znamená, že žádná nová nebo čistší zařízení nemohou být zahrnuta do výpočtu referenční hodnoty, i když patří mezi 10 % nejlepších v odvětví. To znamená, že udržováním vysoké referenční hodnoty založené na výkonu zařízení s vyššími emisemi budou hlavní znečišťovatelé nadále dostávat velké množství povolenek zdarma.

Odvětví letectví také obdrželo velké množství povolenek bezplatně, kdy muselo nakoupit pouze 15 % povolenek, které potřebuje ve srovnání s „baseline" emisemi v aukci. Zbývajících 85 % obdrží zdarma. S reformou EU ETS však letecké společnosti začnou od roku 2026 platit za 100 % emisí, na které se systém vztahuje.

NEPŘÍMÁ KOMPENZACE NÁKLADŮ

Kromě bezplatných povolenek ETS má řada odvětví těžkého průmyslu nárok na dotace ze státní podpory. Mezi tato odvětví patří odvětví s velkou spotřebou elektřiny, jako je výroba nebo zpracování hliníku, chemikálií, papíru a celulózy, oceli a železa, neželezných kovů a některých plastů a dále ropné rafinérie. Tato státní podpora má formu hotovostních plateb od členských států, v nichž se daná zařízení nacházejí, s cílem chránit je před rizikem úniku uhlíku, které je způsobeno tím, že dodavatelé elektřiny přenášejí své vlastní přímé náklady spojené s EU ETS prostřednictvím vyúčtování za elektřinu.

Tyto režimy státní podpory jsou upraveny souborem pokynů EU s cílem omezit narušení hospodářské soutěže mezi státy. Jelikož se však členské státy na základě těchto pokynů mohou rozhodnout, zda budou průmysl dotovat či ne, dochází k neustálému zhoršování situace: státy, které svým podnikům tyto dotace neposkytují, vytvářejí podnikům konkurenční nevýhodu ve srovnání se státy, které dotace udělují.

Částky vyplácené v rámci těchto programů státní podpory v poslední době raketově vzrostly, a to nejen kvůli rostoucím cenám povolenek, ale také proto, že více států pod tlakem průmyslových lobby zavádí své vlastní režimy státní podpory. V roce 2018 bylo v 10 členských státech (+ Spojené království[22]) vyplaceno něco přes 460 milionů eur. Do roku 2020 se tato částka ztrojnásobila na téměř 1,4 miliardy eur ve 13 členských státech (+ Spojené království). Tyto členské státy vyplatily v roce 2019 na podporu znečišťujících průmyslových odvětví částku, která odpovídá 8 % všech jejich příjmů z dražeb, a tato suma se v roce 2020 navýšila na neuvěřitelných 13,7 %.

V roce 2021 začaly pomocí tohoto režimu rozdávat peníze daňových poplatníků další dva členské státy (Itálie a Česko), čímž se celkový počet zvýšil na 15 z 27 členských států, včetně 10 největších.

Tyto drahé režimy státní podpory jsou příliš štědré a zcela zbytečné. Studie zpracovaná pro Evropskou komisi nenašla žádný důkaz o úniku uhlíku v důsledku přenesení nepřímých nákladů EU ETS ze sektoru veřejných služeb na průmysl. Některá odvětví způsobilá pro tuto státní podporu, jako například ropné rafinerie a výroba plastů, jsou neudržitelná a způsobují velkou míru znečištění. Seznam byl také rozšířen o kvalitativní posouzení a došlo k doplnění některých odvětví, která si to ani podle poradců Komise nezasloužila.

Přehnaně velkorysý je i vzorec pro výpočet částek, které lze vyplatit jednotlivým průmyslovým závodům. Tento vzorec předpokládá, že každá továrna nakupuje pouze tu nejméně ekologickou elektřinu dostupnou v daném regionu, a ignoruje energetickou účinnost a rozvoj v oblasti obnovitelných zdrojů energie.

Tyto prostředky se vyplácejí, aniž by se k nim vázaly jakékoli skutečné podmínky nebo požadavky. Vhodně nastavené podmínky přitom mohly zajistit, že státní podpora bude mít nějaký přínos pro klima. Sektorům, které dostávají tyto veřejné prostředky, bylo například možné uložit povinnost využít tyto dotace ke snížení emisí nebo spotřeby energie.

V roce 2022, hlavně kvůli energetické krizi způsobené především invazí Ruska na Ukrajinu, dramaticky vzrostlo množství peněz vynaložených členskými státy na kompenzaci nepřímých nákladů. To bylo odůvodněno jako pokus členských států ochránit elektrointenzivní průmyslová odvětví před bankrotem nebo uzavřením, protože si nemohli dovolit platit za dodatečné náklady spojené s cenou za uhlík.

DAŇOVÉ OTÁZKY TÝKAJÍCÍ SE MECHANISMU UHLÍKOVÉHO VYROVNÁNÍ NA HRANICÍCH

Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM) byl navržen v červenci 2021 Evropskou komisí jako součást balíčku Fit for 55 a oficiálně přijat v dubnu 2023.

CBAM, popisovaný jako uhlíkové clo na hranicích, vyžaduje, aby dovozci zboží vyrobeného mimo Evropskou unii kupovali uhlíkové certifikáty na pokrytí emisí obsažených v jejich produktech. Cena certifikátů bude vypočítána v závislosti na týdenní průměrné aukční ceně povolenek EU ETS. Aby bylo možné tento nový

systém zavést postupně a umožnit průmyslu a obchodním partnerům EU se novému systému přizpůsobit, mezi říjnem 2023 a prosincem 2025 se budou emise muset emise v rámci CBAM jen reportovat. V této takzvané přechodné fázi budou muset společnosti dovážející zboží do EU pouze hlásit emise skleníkových plynů obsažené v jejich dovozu (přímé a nepřímé emise), aniž by prováděli jakékoli finanční platby nebo úpravy.

Od ledna 2026 budou muset dovozci každý rok deklarovat množství zboží dovezeného do EU v předcházejícím roce a emise uhlíku s nimi spojené. Za to pak zaplatí odpovídajícím počtem CBAM certifikátů. Dovozci zboží se musí jednotlivě nebo prostřednictvím zástupce zaregistrovat u vnitrostátních orgánů, aby mohli nakupovat certifikáty CBAM. Příjmy z prodeje certifikátů CBAM půjdou do zdrojů EU, ale zatím není jasné, jaké bude možné využití těchto příjmů.

Certifikáty CBAM odrážejí ceny ETS a odpovídají ceně uhlíku, která by byla zaplacena, kdyby bylo dané zboží vyrobeno v rámci EU ETS. Tento systém stanoví cenu uhlíkových emisí, ale neuplatňuje na tyto emise žádný klesající limit. A protože CBAM není trh, uhlíkové certifikáty nejsou obchodovatelné ani ziskové a zanikají, jakmile je subjekt odevzdá v rámci splnění požadavků.

Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích bude zaváděn postupně a zpočátku se bude vztahovat pouze na omezený soubor odvětví, která jsou považována za vysoce ohrožená únikem uhlíku: železo a ocel, cement, hnojiva, hliník a výrobu elektřiny.

Ačkoli v rámci CBAM neexistují žádné zvláštní výjimky, tento nástroj umožňuje úplné odečtení cen uhlíku, které již výrobce zaplatil mimo EU.

POZITIVNÍ ZAČAROVANÝ KRUH

Evropská komise pojala CBAM jako nástroj na podporu snižování emisí v EU a zároveň jako pobídku pro obchodní partnery, aby navýšili své cíle. Bude-li CBAM řádně prováděn, mohl by účinně přispět k dekarbonizaci průmyslu v EU i mimo ni. Komise jej rovněž označila za alternativu k opatřením EU ETS na ochranu proti úniku uhlíku, jako jsou bezplatné povolenky a kompenzace nepřímých nákladů. CBAM má zajistit rovné zacházení s produkty vyrobenými v EU a zbožím dováženým odjinud tím, že zajistí, aby dovozci platili za uhlík stejnou cenu jako domácí výrobci v rámci EU ETS.

Současná opatření na ochranu před únikem uhlíku jsou tržním i regulačním selháním a neposkytují evropskému průmyslu prakticky žádné pobídky k přechodu na čistší výrobní procesy. Zavedení CBAM jako alternativy k těmto opatřením by tedy mohlo být užitečným impulsem pro snižování emisí v Evropě. Mechanismus CBAM pomůže zajistit, aby všechna průmyslová odvětví s přístupem na jednotný trh EU konečně platila za své znečištění – ovšem pouze v případě, že bude implementován v kombinaci s úplným zrušením bezplatných alokací v rámci EU ETS a dalších státních dotací.

Konečná podoba mechanismu však vyústila v mnohem méně ambiciózní nástroj. Jeho zavedení nebude mít za následek ukončení přidělování povolenek zdarma. Postupné stahování bezplatně přidělovaných povolenek začne až v roce 2026 a bude velmi pomalé. Sektory pod CBAM budou i nadále dostávat více než polovinu povolenek zdarma do roku 2030. Tato praktika skončí až v roce 2034. Postupné vyřazování bude rovněž vyžadovat úpravu fungování certifikátů CBAM tak, aby byl nástroj spravedlivý a kompatibilní s pravidly Světové obchodní organizace (WTO). Dovozci obdrží „slevu“ na certifikáty CBAM, aby se zohlednilo množství bezplatně přidělených povolenek výrobcům v EU.

Toto řešení výrazně sníží pozitivní dopad CBAM na klima a jeho potenciál podnítit snižování emisí vně i mimo EU.

Další potenciální kritikou nástroje CBAM je nejistota ohledně využití jeho příjmů: jelikož se nástroj zaměřuje na rozvinuté i rozvojové ekonomiky podobně, bude klíčové v nadcházejících letech zajistit, aby byly příjmy převedeny do konkrétních fondů na podporu nízkouhlíkové transformace v rozvíjejících se ekonomikách, aby se snížily možné negativní dopady na jejich průmyslová odvětví.

JAK SE VYUŽÍVAJÍ VÝNOSY Z EU ETS?

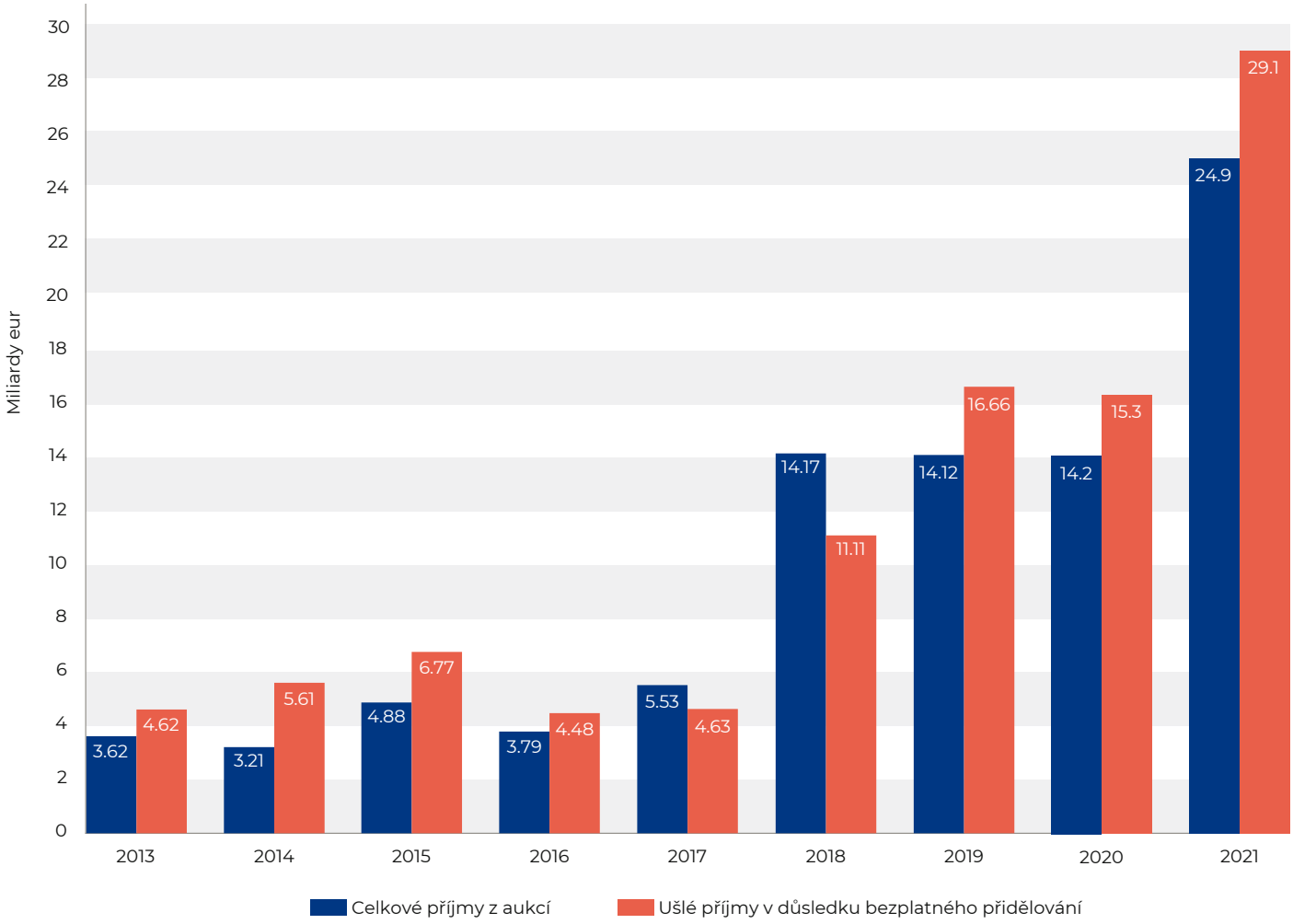
VYUŽITÍ ZE STRANY ČLENSKÝCH STÁTŮ

Ačkoli hlavním cílem systému EU ETS je snížení emisí, jeho vedlejším přínosem je generování značných příjmů prostřednictvím dražeb povolenek, a to navzdory skutečnosti, že většina povolenek je průmyslu rozdávána zdarma. Tyto příjmy jsou obrovskou příležitostí, jak financovat klimatická opatření a podpořit občany při přechodu na ekonomiku odolnou vůči změně klimatu.

Od svého založení v roce 2005 přinesl EU ETS členským státům příjmy ve výši 152 miliard eur. Tato částka se kvůli rostoucím cenám uhlíku rychle zvyšuje, i když strop klesá. V roce 2022 činily příjmy 38,8 miliardy eur, což je o 7,7 miliardy eur více než v roce 2021.

Příjmy z ETS by však mohly být mnohem vyšší, nebýt bezplatných povolenek pro průmysl a letecké společnosti. Podle odhadů se mezi roky 2021 a 2030 přidělí zdarma přibližně 5 miliard povolenek. S cenou 80 eur za za tunu uhlíku se jedná o ušlé aukční výnosy ve výši 400 miliard eur, což je promarněná příležitost financovat tolik potřebná klimatická opatření.

Obrázek 10: Ušlé příjmy v důsledku bezplatného přidělování ve srovnání s výnosy z aukcí (2013–2021)



Zdroj: WWF (2022), Where did all the money go? How EU Member States spent their ETS revenues

Regulace týkající se využívání příjmů z EU ETS prošla v posledních letech mnoha změnami. Zpočátku měly členské státy úplnou svobodu v rozhodování o tom, jak naloží s většinou výnosů z EU ETS, pokud jsou tato použití v souladu s volnými pokyny obsaženými ve směrnici o EU ETS.

Reformy EU ETS zavedly pravidlo, aby alespoň 50 % příjmů „mělo být" využito na klimatické a energetické účely. Toto se později zvýšilo na 100 % všech příjmů ze systému. Toto „mělo být" představuje nezávazné doporučení a členské státy ho mohou ignorovat, ačkoli musí o využití svých příjmů podávat zprávy. Seznam činností, na které lze vynaložit příjmy z EU ETS, je velmi široký a nekonkrétní. Členské státy potřebují další pokyny, aby zajistily, že výdaje budou mít potřebný dopad na klima. I když je nastíněno podrobnější vysvětlení toho, co se kvalifikuje jako „klimatický výdaj", 25 % příjmů lze stále utratit na kompenzaci nepřímých nákladů, pokud je poskytnuto platné odůvodnění. Vlády jednotlivých států podle svých vlastních odhadů tyto požadavky překročily. Evropská komise uvádí, že členské státy během 3. fáze (2013–2020) vynaložily přibližně 75 % všech příjmů z EU ETS na „klimatická opatření". Pouze malá část všech příjmů byla věnována na mezinárodní opatření (3 %).

WWF však uvádí, že sedm členských států ve skutečnosti toto doporučení v období 2013–2019 nesplnilo. Chorvatsko, Itálie, Slovensko a Rumunsko dokonce vynaložily méně než 20 % svých příjmů z dražeb na klimatická opatření.

I když je nyní požadavek na využití výnosů z EU ETS k financování klimatických opatření technicky 100 %, seznam vhodných výdajových položek na „klimatické a energetické účely" je vágní a plný mezer.

Zprávy členských států zaslané Komisi ukazují, že většina příjmů označených jako „výdaje na klima" by měla směřovat do podpory obnovitelných zdrojů energie a energetické účinnosti. To je však sporné, protože podávané zprávy jsou nekonkrétní a mají velmi nízkou kvalitu, přičemž některé země nechávají většinu nebo všechny kolonky ve formuláři hlášení prázdné. To neumožňuje nezávislý přezkum toho, zda každé euro vykázané jako „výdaj na klima" bylo skutečně vynaloženo na klimatická opatření. Některé výdaje jsou například zjevně v rozporu s étosem klimatických opatření (a mohou dokonce brzdit dosažení klimatických cílů). WWF zdůrazňuje, že Německo a Belgie utratily 7 % a 9 % svých příjmů za dotační programy kompenzující nepřímé náklady průmyslu, zatímco Polsko a Maďarsko vynaložily 11,6 a 25,2 milionů eur ze svých příjmů z ETS na financování systémů vytápění s využitím fosilních paliv.

Očekává se, že nový systém ETS2 pro budovy a silniční dopravu přinese dodatečné příjmy ve výši 260 miliard eur od uvedení na trh v letech 2027 až 2032, za předpokladu průměrné ceny 45 euro za tunu CO_2. Je nezbytné, aby byla přijatelná opatření v oblasti klimatu pro utrácení příjmů z ETS jasně definována ještě před spuštěním ETS2 tak, aby tento nový zdroj příjmů pomohl dosáhnout účinné a spravedlivé dekarbonizace sektorů budov a dopravy.

Kromě toho není možné zjistit, zda prostředky vyčleněné na klimatické účely byly vynaloženy nad rámec obvyklých závazků, nebo zda členské státy pouze označily již přislíbené prostředky jako využití příjmů z EU ETS. Vzhledem k netransparentním pravidlům ohledně vyčleňování příjmů z EU ETS to lze jen obtížně rozpoznat. Navíc v řadě případů členské státy označují vybrané části svého národního rozpočtu týkající se klimatu jako „využití příjmů z ETS", i když mezi oběma neexistuje žádná přímá souvislost. Tři členské státy například vykázaly jako „využití příjmů z ETS" více výdajů, než kolik měly ve skutečnosti příjmů: Slovinsko vykázalo výdaje na klima ve výši 227 % svých příjmů z ETS, Kypr 220 % a Litva 161 %.

Tyto příjmy by byly investovány lépe, kdyby byly transparentně vyčleněny na konkrétní projekty v oblasti klimatu, a zrušení bezplatných alokací povolenek by je mohlo výrazně navýšit.

INOVAČNÍ FOND

Inovační fond EU ETS, který byl zřízen v roce 2017, je fond na úrovni EU určený na podporu inovativních nízkouhlíkových technologií. Projekty financované z Inovačního fondu musí být inovativní a na pokročilé úrovni technologické připravenosti, aby jim fond mohl pomoci získat přístup na trh. Tyto projekty jsou určeny pro energeticky náročná průmyslová odvětví (včetně těch, která nahrazují uhlíkově náročné produkty), zachycování a využívání uhlíku (CCU) a zachycování a ukládání uhlíku (CCS), inovativní technologie pro obnovitelné energie a ukládání energie.

Nedávná reforma systému EU ETS zvýšila jak zdroje přidělené Inovačnímu fondu, tak jeho rozsah. Inovační fond může nově financovat projekty v odvětví lodní dopravy, letectví a dalších sektorech dopravy. Fond může také financovat konkrétní produkty a technologie nejen prostřednictvím grantů, ale také prostřednictvím soutěžních nabídek (tzv. competitive bidding).

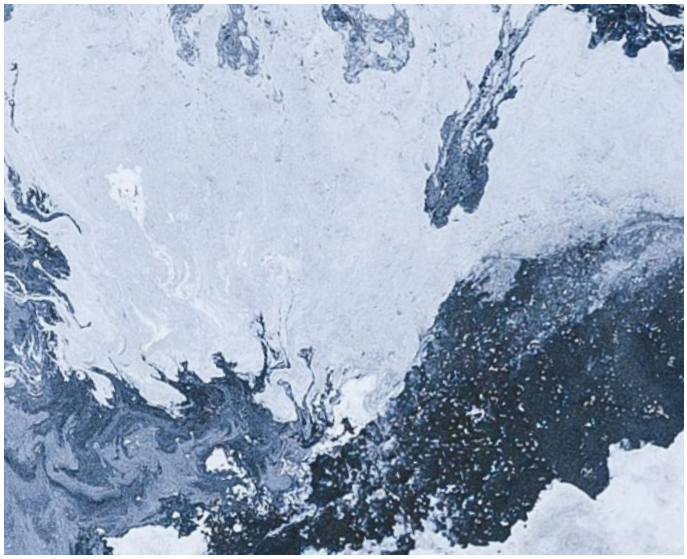
Inovační fond má tři typy projektů: velké, střední a malé. Projekty malého rozsahu jsou definovány jako projekty se způsobilými náklady pod 20 milionů eur, které mohou využívat zjednodušená opatření pro podávání žádostí, výběr a definici příslušných nákladů. Střední rozsah jsou ty, které vyžadují rozpočet mezi 20 miliony a 100 miliony eur. Projekty velkého rozsahu potřebují nejvyšší množství finančních prostředků a jsou vybrány na základě dvoustupňového procesu podávání žádostí. Konečnou odpovědnost za výběr projektů, kterým jsou uděleny granty, má Evropská komise. Komise před udělením grantů konzultuje seznam předvybraných projektů s členskými státy.

Projekty jsou vybírány na základě souboru kritérií, z nichž hlavním je, jak účinně dokáží zabránit emisím skleníkových plynů ve srovnání s již existující technologií. Dalšími kritérii v pořadí podle důležitosti jsou: míra inovace, vyspělost projektu, škálovatelnost a nákladová efektivita.

Inovační fond podporuje až 60 % dodatečných kapitálových a provozních nákladů u projektů velkého rozsahu a až 60 % pouze kapitálových nákladů u projektů malého rozsahu. Finanční prostředky na každý projekt jsou vypláceny ve formě grantů, přičemž až 40 % těchto grantů může být poskytnuto na základě předem definovaných milníků dříve, než je celý projekt plně spuštěn.

Příjmy Inovačního fondu pocházejí z dražeb 425 milionů emisních povolenek v letech 2023 až 2030 a také z nevyužitých finančních prostředků pocházejících z rezervy pro nové účastníky (NER300), což je program, do něhož bylo alokováno 300 milionů povolenek na zavádění inovativních technologií pro obnovitelnou energii a zachycování a ukládání uhlíku. Celkový rozpočet Inovačního fondu proto závisí na ceně uhlíku, za kterou se vydraží povolenky ETS přidělené fondu. Při ceně 80 eur za povolenku by měl fond hodnotu přibližně 40 miliard eur.

Výzkum Carbon Market Watch a Sandbag zdůrazňuje potřebu reformy Inovačního fondu. Zastaralé referenční hodnoty pro to, co se považuje za významné snížení emisí, aby bylo možné získat finanční prostředky, znamenala, že byly vybrány projekty s pouze okrajovým potenciálem snížení emisí. Tento nedostatek vedl k tomu, že EU začala financovat projekty, které již nejsou považovány za „nejmodernější“ nebo skutečně inovativní, když projekt dosáhne zralosti, a to s ohledem na dobu realizace projektů. Navíc, velké množství projektů, které se zaměřují na zachycování a využití uhlíku (CCU), není v souladu s Pařížskou dohodou. Bez trvalého ukládání CO_2 se zachycený uhlík uvolňuje zpět do životního prostředí s minimálním klimatickým přínosem.



MODERNIZAČNÍ FOND

Modernizační fond pomáhá 10 členským státům s nižšími příjmy, jejichž počet by se podle návrhu balíčku Fit for 55 [23] zvýšil na 12, při modernizaci jejich energetických sektorů a zlepšování energetické účinnosti. V tomto smyslu se jedná o mechanismus solidarity v rámci EU ETS. Je rozdělen mezi tyto členské státy, přičemž každý členský stát má přidělený podíl, který lze v dané zemi vynaložit. Bude aktivní v průběhu celé 4. fáze (2021–2030), v tomto období rozdělí 48 miliard eur.

Členské státy vyberou projekty, které by chtěly financovat, a tento seznam zašlou Evropské investiční bance (EIB), Evropské komisi a výboru složenému z EIB, Komise a členských států (Investiční výbor). Projekty jsou buď „prioritní investicí“ nebo „neprioritní investicí“ – o tomto statusu rozhoduje EIB. Prioritní investice se týkají oblastí jako je obnovitelná energie, energetická účinnost (pokud nesouvisí s výrobou energie z pevných fosilních paliv), ukládání energie, energetické sítě (rozvodné sítě, potrubí a dálkové vytápění) a spravedlivá transformace v regionech, které jsou ekonomicky závislé na fosilních palivech.

Prioritní investice mohou začít okamžitě, přičemž finanční prostředky se odečítají od objemu, který byl přidělen členskému státu, ve kterém se investice uskuteční. EIB posoudí neprioritní investice a určí, zda jsou v souladu s klimatickými cíli EU a Pařížské dohody, a pokud v tomto testu obstojí, hlasuje o nich investiční výbor. Modernizační fond může pokrýt pouze 70 % nákladů neprioritních projektů. Nejméně 70 % všech prostředků pro každý členský stát musí směřovat do prioritních investic, které mohou být plně financovány z Modernizačního fondu.

Modernizační fond je financován ze dvou odlišných zdrojů. Za prvé jsou pro Modernizační fond vyčleněny výnosy z 2 % z celkového počtu povolenek pro fázi 4, tedy přibližně 275 milionů povolenek. Za druhé, přijímající členské státy mohou do Modernizačního fondu přidělit dodatečné povolenky ze dvou dalších zdrojů EU ETS, což dohromady činí přibližně 365 milionů povolenek. Ty nejdou do společného rozpočtu, ale jsou přičteny k tomu, na co má konkrétní příjemce právo. Celkem do Modernizačního fondu poplynou příjmy z dražby více než 640 milionů povolenek (což představuje 32 miliard eur při ceně 50 eur za povolenku). Podíly přidělené různým příjemcům se značně liší, přičemž na Česko a Rumunsko připadá téměř třetina celkového objemu fondu (především proto, že ke svým podílům přidaly více než 150 milionů povolenek z jiných zdrojů), zatímco Lotyšsko může čerpat pouze 0,6 % objemu Modernizačního fondu.

Výzkum organizace Bankwatch však odhalil, že cíl zvýšit účinnost fosilních paliv umožnil neustálé investice do fosilních projektů v rámci Modernizačního fondu, přičemž některé také projekty byly dokonce financovány jako „prioritní investice“. Více než 1 miliarda eur byla vyčleněna na plynové projekty, převážně na přeměnu uhlí na plyn pro teplárny a elektrárny, ale také na plynovod v Rumunsku, pro elektrárny a průmyslové využití. Přechod z uhlí na plyn znamená nahrazení jednoho znečišťujícího paliva jiným. Vzhledem k tomu, že se EIB staví do pozice „evropské klimatické banky“, je třeba si uvědomit, že vzhledem ke klimatické krizi nejsou žádné další investice do fosilních paliv bezpečné. Tato zařízení budou pravděpodobně v provozu příštích 30-40 let, tedy mnohem déle, než je závazek EU ke klimatické neutralitě. Jakýkoli projekt v oblasti fosilních plynů, který bude umožněn z fondů EU, bude nutně realizován na úkor zoufale potřebných investic do obnovitelných zdrojů energie a energetické účinnosti, máme-li udržet naději, na oteplení do 1,5 stupně Celsia.

ZÁVĚR

EU ETS je složitý nástroj. Jeho cílem je stanovit cenu za znečištění z energetiky, výroby, letectví a námořní dopravy, aby se nákladově efektivním způsobem snížily emise, se samostatným ETS systémem pro sektor silniční dopravy a budov.

EU ETS má za sebou nemálo selhání a problémů, ale také úspěchů.

Jeho hlavní neúspěchy byly způsobeny především nedostatkem prozíravosti nebo příliš velkorysými výjimkami na základě zdánlivé potřeby chránit určitá odvětví před skutečnými dopady EU ETS.

V rámci EU ETS se od roku 2008 nahromadil velký a neudržitelný přebytek nabídky a trvalo deset let, než začal fungovat smysluplný mechanismus k jeho řešení, tedy rezerva tržní stability (MSR). Během tohoto období klesla cena uhlíku v EU na úroveň, která mařila klimatická opatření a zahájila promarněnou dekádu nízké důvěry v trh. Existuje více zdrojů nadměrné nabídky, které mají dopad na EU ETS nebo se teprve formují. Je nezbytné MSR posílit, aby bylo možné tyto nově vznikající problémy s nadměrnou nabídkou řešit a zajistit, že se období nepříznivě nízkých cen nebude opakovat.

Mechanismy ochrany proti úniku uhlíku jsou příliš velkorysé, podkopávají zásadu „znečišťovatel platí“ a vážně narušují fungování EU ETS. EU ETS pronásleduje strach z rizika úniku uhlíku, aniž by však ke skutečnému úniku uhlíku docházelo. Energeticky náročná průmyslová odvětví proto za své znečištění dosud neplatila. Místo toho realizovala neočekávané zisky ve výši přibližně 50 miliard eur. To je stejně absurdní jako zdanit tabák, ale dát kuřákům cigarety zdarma a štědrý veřejný příspěvek na kouření – ovšem s důsledky pro zdraví celé planety.

Dopad na přechod k ekonomice odolné vůči změně klimatu byl katastrofální: průmyslové emise se mezi lety 2013 a 2022 snížily o pouhá 3 %. To zásadně maří snahy o dekarbonizaci těchto odvětví. Z tohoto důvodu navíc nejsou zástupci těchto odvětví vůbec připraveni stát se lídry v oblasti inovací v klimaticky neutrálním světě. Další rozdávání bezplatných „povolenek na znečištění” uprostřed klimatické krize je neudržitelné a neetické.

Podařilo se však také dosáhnout významných úspěchů. EU ETS se postupem času vyvíjel a při každé revizi se stal účinnějším nástrojem pro zmírnění dopadů klimatických změn. Rezerva tržní stability aktivně bojuje s historickým převisem nabídky, přičemž emise zapojených subjektů klesly ve srovnání s rokem 2005 o 43 %. Je tomu tak z velké části díky energetickému sektoru, který se postupně dekarbonizuje, nicméně tento proces ještě není u konce. Emise z výroby elektřiny a tepla se za posledních 10 let prudce snížily, od roku 2011 téměř o 45 %.

EU ETS navíc představuje příklad a poučení pro sousední a další státy, které mají v úmyslu zavést obchodní mechanismus s nastavenými limity (cap-and-trade). Například korejský ETS a čínský ETS se v některých oblastech poučily, ale některé chyby také opakují.

Toto jsou klíčová opatření, která jsou v době psaní tohoto textu nezbytná:

Snížit emisní strop tak, aby byl EU ETS v souladu s cílem 1,5° C stanoveným v Pařížské dohodě, a aby se EU spravedlivě podílela na klimatických opatřeních (–65 % celkových emisí skleníkových plynů do roku 2030 a klimatická neutralita do roku 2040). Toho lze dosáhnout jednorázovým snížením stropu o 450 milionů povolenek EUA, aby odpovídal skutečné úrovni emisí a zavedením vyššího lineárního redukčního faktoru, který odpovídá klimatické neutralitě evropské ekonomiky do roku 2040.

Zrušit bezplatné přidělování „povolenek na znečištění" a využít CBAM jako alternativu k opatřením na ochranu proti úniku uhlíku v rámci EU ETS.

Zachovat nebo posílit míru stahování přebytečných emisních povolenek (aktuálně 24 %) do rezervy tržní stability (MSR) a trvale odstranit přebytečné povolenky v rezervě nad 400 milionů EUAs.

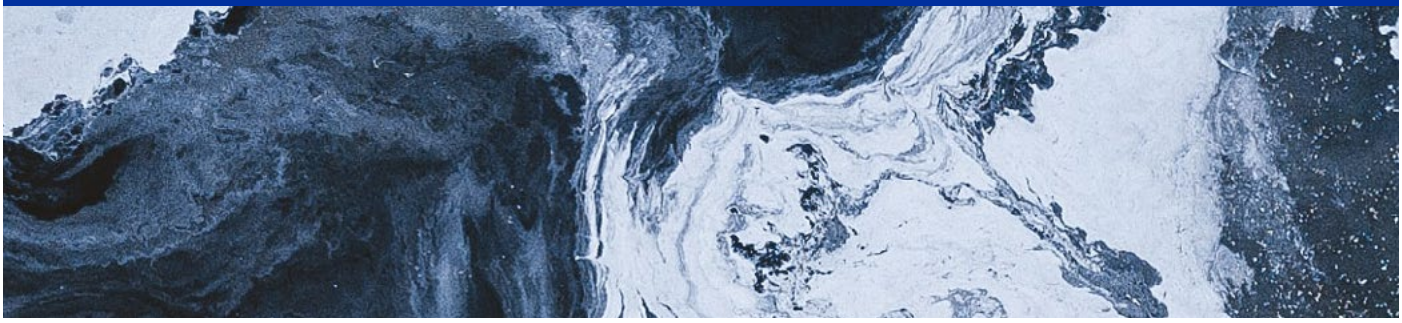
Zlepšit definici opatření a projektů, které mohou být financovány z výnosů EU ETS tak, aby se zajistil dlouhodobý přínos pro klima a zabránilo se podpoře činností, které slouží jako zadní vrátka pro financování fosilních paliv.

Prostřednictvím Inovačního fondu využívat výnosy ze systému EU ETS k financování výzkumu, vývoje a inovací osvědčených, škálovatelných bezuhlíkových technologií, které umožňují výrazné snížení emisí.

Příjmy z mechanismu uhíkového vyrovnání na hranicích (CBAM) směřovat na financování klimatických opatření v nejméně rozvinutých zemích světa, na které tento mechanismus dopadá.

Zahrnout všechny emise z dálkové letecké a lodní dopravy produkované evropskými provozovateli mimo Evropskou unii do systému EU ETS.

Příjmy z nadcházejícího systému ETS2 a Sociálního klimatického fondu (SKF) musí být vynaloženy na projekty s maximálním klimatickým a sociálním přínosem, aby byla zajištěn spravedlivý přechod od fosilních paliv v odvětvích budov a dopravy.



POZNÁMKY

1 Oxid uhličitý (CO_2), metan (CH_4), oxid dusný (N_2O), fluorované uhlovodíky (HFC), perfluorované uhlovodíky (PFC) a fluorid sírový (SF_6) – Příloha II Směrnice o systému EU ETS.

2 Únik uhlíku představuje hypotetickou situaci, kdy by evropské společnosti konkurující si na mezinárodní úrovni přesunuly svoji výrobu a/nebo investice (a znečištění) do zemí s méně přísnou nebo žádnou klimatickou politikou. Teoreticky by tento stav mohl vést dokonce k vyšším emisím skleníkových plynů.

3 Při nezohlednění sektoru letectví.

4 Jedním z klíčových důvodů, proč tak málo členských států využívá výjimku podle Článku 10c, je to, že ji nelze použít na podporu uhelných elektráren.

5 Program NER300 byl předchůdcem Inovačního fondu a začal fungovat v roce 2012.

6 Výjimky jsou popsány výše v rámečku o výjimce podle Článku 10c.

7 Podle Smlouvy o Energetickém společenství by měly být v souladu se Směrnicí o velkých spalovacích zařízeních, ale všechny státy západního Balkánu s uhlím ji v současné době porušují. Viz Centre for Research on Energy and Clean Air a CEE Bankwatch Network, Comply or Close, září 2021. complyorclose.org

8 Černá Hora zavedla systém nacenění uhlíku, který je však od prosince 2021 do současnosti revidován.

9 Všimněte si, že budeme používat konzervativní odhady cen ve výši 50 eur za EUA pro období 2021–2030, které jsou v souladu s odhady použitými Evropskou komisí v posouzení dopadů, které doprovází její návrh revize systému EU ETS z července 2021 v rámci balíčku Fit for 55 (viz strana 35 pracovního dokumentu útvarů Komise v příloze návrhu zde: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-eu-ets_with-annex_en_0.pdf)

10 V ekonomické teorii je neočekávaný zisk neočekávaným nebo abnormálním ziskem, kterého firmy dosahují na základě nepředvídaných scénářů.

11 Vytvořeno v rámci Mechanismu čistého rozvoje (CDM) a Společné implementace (JI).

12 Více informací k tomuto tématu naleznete v Příloze A na https://carbonmarketwatch.org/publications/additional-profits-of-sectors-and-firms-from-the-eu-ets-2008-2019/

13 Všimněte si, že i ve 4. fázi bude více než 95 % jejich skutečných emisí pokryto bezplatně alokovanými emisními povolenkami.

14 Všimněte si, že členské státy se mohou rozhodnout dobrovolně vyjmout emisní povolenky ze svých aukcí v reakci na vypínání výrobních kapacit elektrických elektráren. Jelikož to však znamená vzdát se příjmů z aukcí, mají členské státy silnou motivaci tuto možnost nevyužít. Omezený počet členských států, včetně Německa a Švédska, uvedl, že toto ustanovení využije.

15 Bruegel (2020), 'A European carbon border tax: much pain, little gain (https://www.bruegel.org/2020/03/a-european-carbon-border-tax-much-pain-little-gain/); Dechezleprêtre A., Gennaioli C., Martin R., Muûls M. a Stoerk T. (2021) Searching for carbon leaks in multinational companies. Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 187 a Eugénie Joltreau & Katrin Sommerfeld (2019) Why does emissions trading under the EU Emissions Trading System (ETS) not affect firms' competitiveness? Empirical findings from the literature, Climate Policy, 19:4, 453-471, DOI: 10.1080/14693062.2018.1502145

16 Společnosti v rámci systému EU ETS zvyšují ceny svých výrobků, aby pokryly vlastní náklady na nákup povolenek – to je se označuje jako „přenos přímých nákladů ETS".

17 S výjimkou Článku 10c, o němž bylo pojednáno dříve.

18 Podrobněji vysvětleno ve vyhrazené části níže.

19 Pravidla určující způsob operativního přidělování volně alokovaných povolenek jsou uvedena pod položkou „Přechodná opatření na podporu některých energeticky náročných odvětví v případě úniku uhlíku" – tato pravidla jsou v různých podobách zavedena již více než 15 let a a budou platit ještě téměř 10 let, takže je nelze označit za přechodná. A žádný případ „úniku uhlíku" nebyl zdokumentován. Podrobněji vysvětleno ve vyhrazené části níže.

20 Pro některá odvětví bylo považováno za příliš náročné zavést referenční úroveň produktu, a proto byly referenční úrovně založeny na spotřebě paliva nebo tepla.

21 Ve 3. fázi byla toto znásobeno kvůli jejich „historické úrovni aktivity", což představuje jejich historickou produkci. Pokud jste snížili výrobu, počet bezplatně alokovaných povolenek se nesnížil, což vedlo k určitým perverzním pobídkám ke snížení výroby. Ve čtvrté fázi bude toto částečně napraveno tím, že se bezplatný příděl přiblíží skutečné úrovni výroby.

22 Což je sice významné číslo, ale bledne ve srovnání s bezplatnými dotacemi na znečišťování životního prostředí ve výši více než 360 miliard eur (při ceně 55 eur za povolenku), kterou představují bezplatně alokované povolenky v letech 2021 až 2030.

23 Bulharsko, Chorvatsko, Česko, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Polsko, Rumunsko a Slovensko; doplněno o Řecko a Polsko podle návrhu Evropské komise.

DĚKUJEME

za pozornost.

KONTAKTNÍ INFORMACE:

Wijnand Stoefs, Policy Officer, wijnand.stoefs@carbonmarketwatch.org

EMISSIONS TRADING EXTRA LIFE ETX