**ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE**

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.**

****

**2023**

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

**SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA**

|  |
| --- |
| 1. Základní identifikační údaje |
| Název návrhu: zákon, kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů |
| Zpracovatel / zástupce předkladatele:Ministerstvo životního prostředí | Předpokládaný termín nabytí účinnosti:1. ledna 2024
 |
| Implementace práva EU: [x]  ANO [ ]  NE. Pokud ano, uveďte:* *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2023/959 ze dne 10. května 2023, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a Rozhodnutí Evropského parlamentu a rady (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů*
* *Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/136 ze dne 18. ledna 2023, kterým se mění směrnice 2003/87/ES, pokud jde o oznámení kompenzace v souvislosti s celosvětovým tržním opatřením pro provozovatele letadel se sídlem v Unii*

- termín stanovený pro implementaci: 1. ledna 2024- zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU: [x]  ANO [ ]  NE*V rámci návrhu jsou provedeny úpravy netranspoziční povahy, které se týkají zjištěných nedostatků v dosavadní právní úpravě:** *Výše pokut za přestupky (viz kapitola 3.4)*
* *Mimořádný dohled (viz kapitola 3.5)*
* *Systém správy (viz kapitola 3.6)*
 |
| 2. Cíl návrhu zákona  |
| Cílem návrhu (implementace a změn v národní diskreci) z pohledu ČR je optimální volba nástrojů pro:* implementaci revize směrnice o obchodování s emisními povolenkami související s přijetím energeticko-klimatického balíčku legislativních návrhů EU Fit for 55,
* efektivní dosáhnutí redukčního cíle – tzn. efektivní pokrok v dekarbonizaci hospodářství a zároveň neohrožení mezinárodní konkurenceschopnosti,
* zajištění rovnosti podmínek pro všechny dotčené subjekty pro zachování férové hospodářské soutěže,
* efektivní využití finančních prostředků z aukcí emisních povolenek pro financování opatření tak, aby bylo dosaženo redukčních cílů,
* zajištění spravedlivé transformace, tzn. implementace energeticko-klimatických politik bez negativních sociálních dopadů.
 |
| 3. Agregované dopady návrhu zákona*Pozn.: V průběhu vypracovávání dopadů regulace předmětného návrhu jsou zpracovávány stěžejní strategické dokumenty v oblasti energetiky a ochrany klimatu - dekarbonizace: aktualizace Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu, Státní energetické koncepce a Politiky ochrany klimatu. Tyto dokumenty problematiku dopadů dekarbonizace včetně finančních a investičních potřeb aktualizují a upřesňují.* |
| 3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: [x]  ANO [ ]  NE |
| Oproti stávající úpravě, kdy jsou výnosy z dražeb emisních povolenek systému ETS1 příjmem státního rozpočtu, stanovuje revidovaná směrnice EU povinnost využívat 100 % výnosů na opatření související s dekarbonizací dle vymezení směrnice.S ohledem na těžce předvídatelný vývoj ceny povolenek, kurzu koruny a fungování rezervy tržní stability (MSR) se výnosy z aukcí emisních povolenek odhadují následovně: * varianta s průměrnou cenou povolenky 80 EUR a výraznou MSR by představovala výnosy v období 2021-2030 celkem 193 mld. Kč,
* realistická varianta s dynamickým vývojem by představovala výnosy v období 2021-2030 celkem 316 mld. Kč,
* varianta s průměrnou cenou 120 EUR a omezenou MSR by představovala výnosy v období 2021-2030 celkem 400 mld. Kč.

Odhady neberou v potaz možnou dohodu o vlastních zdrojích EU, díky které by se mohly snížit disponibilní výnosy členských států z aukcí.Dopady na státní rozpočet jsou dány limity směrnice, kdy z pohledu bilance veřejných rozpočtů se musí příjmová stránka výnosů rovnat výdajové stránce v souladu na směrnicí vymezené oblasti. S ohledem na nutnost vykazování, nesení zodpovědnosti za implementaci a snížení administrativní zátěže při realokaci výnosů v souladu se směrnicí, je pro efektivní správu prostředků nutné zajistit jak dlouhodobou vizi stanovenou na základě robustních analytických podkladů, tak určitou flexibilitu v praxi a reagovaní na potřeby trhu a absorpční kapacity. Proces tvorby a schvalování státního rozpočtu takové mechanismy neumožňuje. Od roku 2026 tak budou výnosy z dražeb povolenek příjmem SFŽP, s výjimkou příjmů odpovídajících výdajům nezbytným k pokrytí administrativních nákladů na fungování systému obchodování s povolenkami a příspěvků mezinárodním organizacím v rámci plnění závazků České republiky v oblasti ochrany klimatu a budou proto příjmem Ministerstva životního prostředí, a příjmů odpovídajících výdajům spojených s provozní podporou nových obnovitelných zdrojů energie a výdajům na kompenzace nepřímých nákladů pro energeticky náročná odvětví, a budou tak příjmem Ministerstva průmyslu a obchodu. Rozpočet SFŽP podléhá stejné míře veřejné a vládní kontroly jako je tomu v případě státního rozpočtu, pro zajištění zjednodušení a urychlení procesů, stejně tak jako snížení administrativní zátěže na straně Vlády pak bude zřízena Rada vlády pro využití výnosů z dražeb. Z pohledu státního rozpočtu, stejně jako veřejných rozpočtů obecně, představuje minimální implementace směrnice vždy nulovou bilanci – prostředky je nutné využít na výdaje v souladu se směrnicí, jinak ČR hrozí infringement. S ohledem na potřebu fiskální konsolidace veřejných rozpočtů jako celku, může v aktuálním rozpočtovém roku 2024 dojít k určitým přesunům v maximální výši 23 mld. Kč (předpokládané výnosy pro rok 2024), kdy efektivní opatření nyní hrazená ze státního rozpočtu mohou být hrazena v souladu se směrnicí a její implementací předkládaným zákonem, a neefektivní opatření by měla být zrušena.**Využití výnosů ze systémů emisního obchodování (včetně výnosů ze systému EU ETS 2 na paliva pro vytápění rezidenčního sektoru a v dopravě)**Předběžná koncepce využívání výnosů je navržena na základě 1. vlny modelování SEEPIA v roce 2022. Modelování variant využití výnosů bylo provedeno dynamickým makro-ekonometrickým modelem E3ME (obsahující celé hospodářství, v detailu země EU, v agregované podobě ostatní části světa). E3ME je pokročilým nástrojem pro hodnocení dopadů strukturálních politik v dlouhém časovém výhledu, protože zohledňuje cenový signál uhlíku napříč ekonomikou, a následně dynamicky mění i rozložení spotřeby a v delším horizontu i posuny ve struktuře ekonomiky. |
| 3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: [x]  ANO [ ]  NE |
| V rámci EU jsou nastaveny jednotné podmínky, tzn., že všechny sektory v EU-ETS jsou v rámci EU příjemci stejných cen za emisní povolenky. Mezinárodní (mimo EU) konkurenceschopnost dotčených sektorů ovlivňuje míra bezplatné alokace povolenek dle zařazení na seznamu sektorů ohrožených únikem uhlíku. Od roku 2026 budou postupně zpoplatněny emise v dovážených produktech (př.: cement, železo, ocel, hliník, vodík) pomocí mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) se sazbou, která dorovnává případné nacenění uhlíku v třetích zemích do úrovně ceny povolenky v EU. CBAM by měl zajistit rovné konkurenční prostředí v rámci EU mezi evropskými výrobci a dovozem do EU ze zemí bez klimatických nebo s omezenými klimatickými opatřeními. Cílem CBAM je, aby na vnitřním trhu EU všichni podléhali stejnému zpoplatnění emisí a postupně by tento systém měl nahradit bezplatnou alokaci emisních povolenek pro zařízení v EU. Z důvodu nutnosti souladu CBAM a systému EU ETS s pravidly WTO, tzn. pro vyloučení exportní podpory, se bude sektorům pokrytým v CBAM postupně snižovat bezplatná alokace povolenek v rámci systému EU ETS. Pro sektory CBAM (a tedy spojitě sektorům, jimž se bude snižovat bezplatná alokace) budou vyhlašovány speciální výzvy z Inovačního fondu a také budou jejich investice do snížení emisní náročnosti výroby podporovány z výnosů z aukcí povolenek.Vliv na cenové hladiny mají však taktéž ostatní trendy: např. situace na klíčových trzích globální ekonomiky, cena zemního plynu, geopolitické krize atd. Dopad zvýšení cen plynu na cenu elektřiny je v posledních letech mnohonásobně vyšší než dopad zvýšení ceny uhlíku:V národní diskreci se pro podporu konkurenceschopnosti v návrhu zákona upravuje: * Ponechání možnosti kompenzace nepřímých nákladů (zvýšených cen elektřiny) pro průmysl do výše až 25 % výnosů z dražeb (limit daný směrnicí). S ohledem na nutnost efektivity nakládání s veřejnými prostředky jsou však podmínky pro udělení kompenzace testovány na individuální úrovni podniku, zda je konkrétní podnik fakticky ohrožen na konkurenceschopnosti vlivem systému EU ETS.
* Zaměření prostředků pro podporu modernizace a dekarbonizace sektorů v EU ETS z výnosů povolenek, zejm. skrze Modernizační fond na základě zpracované studie dopadů Fit for 55 na ČR (Centrum socio-ekonomického výzkumu dopadů environmentálních politik, MŽP, TAČR), kde byly testovány dopady využití výnosů skrze makro-ekonomický model E3ME.[[1]](#footnote-2)
 |
| 3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: [x]  ANO [ ]  NE |
| Dopady na podnikatelské prostředí mají zejm. změny v bezplatné alokaci povolenek:* Reporting dat jako takový se neliší od současné úpravy. Přidělování bezplatných povolenek představuje mírnou administrativní zátěž pro podnikatele – zpracování žádosti o bezplatnou alokaci.
* Teplárny mohou získat 30 % bezplatné alokace navíc, pokud budou mít vypracován plán přechodu na klimatickou neutralitu – podrobnosti náležitostí plánu budou stanoveny delegovaným aktem ze strany Evropské komise.
* Ostatní průmyslové podniky budou muset podmínit získání bezplatných povolenek plněním doporučení z energetických auditů, přičemž 20 % emisně nejnáročnějších subjektů v rámci EU bude pro získání bezplatných povolenek mít povinnost posouzení souladu svého podnikání s přechodem na klimatickou neutralitu.
 |
| 3.4 Územní dopady včetně dopadů na územní samosprávné celky: [x]  ANO [ ]  NE |
| Návrh zákona nemá přímé dopady na samosprávné celky.Systém EU-ETS má obecně nepřímé dopady na územní samosprávné celky stejně jako na celé hospodářství v oblasti cenotvorby energií, tepla a dalších výrobků. Systém EU-ETS má regionální rozměr, jelikož regiony s energeticky náročným, resp. zejm. nemodernizovaným průmyslem jsou zasaženy více, nicméně zároveň dochází k realokaci prostředků do zasažených regionů v rámci mechanismů bezplatné alokace, prostředků pro modernizaci sektoru energetiky a účelového nastavení podpor. Nejvíce postižené (uhelné) regiony jsou dále podporovány Operačním programem Spravedlivá transformace. |
| 3.5 Sociální dopady: [x]  ANO [ ]  NE  |
| Návrh zákona nemá přímé sociální dopady. Sociální dopady ve smyslu dopadů systému EU-ETS na ceny energií však budou závislé zejm. na efektivitě využití výnosů z emisního obchodování a dále na Státní energetické koncepci a Vnitrostátním energeticko-klimatickém plánu, jejichž aktualizace v návaznosti na Fit for 55 jsou připravovány v průběhu tohoto roku.Systém EU-ETS má nepřímý vliv na ceny energií, což zvyšuje ohrožení nízkopříjmových domácností energetickou chudobou. Pro podporu renovační vlny a zvyšování energetické účinnosti jsou vyhlašovány podpory v rámci Nové zelené úsporám, specificky nízkopříjmové domácnosti mohou využít programu Nová zelená úsporám light.EU-ETS může mít vliv na strukturu zaměstnanosti, kdy některé sektory závislé na spalování fosilních paliv budou utlumovány a jiné naopak zvýhodněny. Dopady na zaměstnanost se předpokládají zejm. ve spojitosti s těžbou uhlí a zpracováním uhlí. Restrukturalizaci uhelných regionů včetně řešení sociálních dopadů podporuje Operační program Spravedlivá transformace. |
| 3.6 Dopady na rodiny: [ ]  ANO [x]  NE  |
| Dopady na rodiny ve smyslu dopadů systému EU-ETS na ceny energií na domácnosti budou závislé zejm. na efektivitě využití výnosů z emisního obchodování a dále na Státní energetické koncepci a Vnitrostátním energeticko-klimatickém plánu, jejichž aktualizace v návaznosti na Fit for 55 jsou připravovány v průběhu tohoto roku.Distribuční dopady balíčku Fit for 55 souvisí však více se zavedením nového systému obchodování s emisními povolenkami pro distributory fosilních paliv pro vytápění rezidenčního sektoru a dopravu. Distribuční a další dopady na rodiny tak budou podrobně hodnoceny v rámci zákona implementace systému EU-ETS 2 (pozn. systém EU ETS 2 pokrývající emise paliv pro vytápění rezidenčního sektoru a v dopravě bude mít vlastní cenotvorbu emisní povolenky, tzn. jedná se o paralelní systému k průmyslově-energetickému systému EU ETS 1).Současná energetická krize je vyvolána zejména kumulací mnoha faktorů ovlivňujících situací na trhu se zemním plynem z důvodu geopolitické situace a války na Ukrajině. Energetická politika některých západních sousedů opírající se o kapacity tzv. závěrných elektráren založených na plynu však vedla k nedostatečné nabídce a tím i k nárůstu cen. |
| 3.7 Dopady na spotřebitele: [x]  ANO [ ]  NE |
| Návrh zákona nemá přímé dopady na spotřebitele ve smyslu práv spotřebitelů. Systém EU-ETS má nepřímý vliv na ceny výrobků a služeb v závislosti na schopnosti dotčených sektorů tyto náklady promítat do koncové ceny. |
| 3.8 Dopady na životní prostředí: [x]  ANO [ ]  NE |
| Sektory v EU-ETS se mohou přiblížit dosažení či i překročit redukční cíl 62% snížení emisí skleníkových plynů v roce 2030 oproti 2005 (cíl Fit for 55 pro EU). V případě scénářů s vysokou cenou emisní povolenky je v ČR možné snížení až o 76 %. Odborné studie většinově uvádějí, že náklady na mitigaci změny klimatu jsou nižší (a náklady na adaptaci, jelikož i v horizontu století nelze postupující změnu klimatu plně eliminovat – již probíhá), než náklady při prohlubování změny klimatu a zejm. dosáhnutí bodů zvratu, kdy by dopady změny klimatu eskalovaly včetně související geopolitické nestability ve světě, migrační krize atd.Návrh zákona zvyšuje motivaci provozovatelů dodržovat ustanovení zákona, resp. nezamlčovat zařízení nebo změnu emisí skrze zvýšení možných sankcí, které reflektují zvyšující se ceny povolenek.Návrh zákona v souladu s požadavky směrnice ukládá povinnost vynaložit 100 % výnosů ČR z emisního obchodování do opatření na podporu cílů politiky ochrany klimatu.V mezinárodním srovnání je ČR z cca 200 zemí na 55. místě emitentů skleníkových plynů. ČR je ale na 27. místě zemí s emisemi na obyvatele, daleko před Čínou. Čína má přitom aktuálně dvojnásobné investice do obnovitelných zdrojů na obyvatele než ČR. Je samozřejmě nutné, aby se ke klimatické neutralitě připojily všechny státy, a za tím účelem pokračují mezinárodní vyjednávání na půdě OSN / UNFCCC. Zelené technologie související s dekarbonizací budou představovat v následujícím století zásadní aspekt konkurenceschopnosti jak na trhu EU, tak ve světovém měřítku. |
| 3.9 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: [ ]  ANO [x]  NE |
| 3.10 Dopady na výkon státní statistické služby: [ ]  ANO [x]  NE |
| 3.11 Korupční rizika: [x]  ANO [ ]  NE |
| Mírná korupční rizika představují programy podpory čerpající prostředky z Modernizačního fondu (ty jsou však finálně schvalovány Evropskou komisí) a v dalších fondech souvisejících s klimatickou politikou, dále rozhodování ve věci přestupků (ČIŽP, MŽP) a při vedení správních řízení spojených s EU-ETS (MŽP). |
| 3.12 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: [x]  ANO [ ]  NE |
| Návrh zákona souvisí s energetickou bezpečností a soběstačností ČR, zásadní vliv v tomto však bude mít Státní energetické koncepci a Vnitrostátním energeticko-klimatickém plánu, jejichž aktualizace v návaznosti na Fit for 55 jsou připravovány v průběhu tohoto roku.V rámci modelování dopadů balíčku Fit for 55 byly identifikovány trendy, na které bude muset energetika ČR reagovat, modelování možností implementace a jejich dopadů komplexu energeticko-klimatických politik pokračuje v roce 2023 pro podložení přípravy Státní energetické koncepce a Politiky ochrany klimatu odborně zpracovanými dopady za pomocí nejmodernějších nástrojů. |

Obsah

[Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace 1](#_Toc256000000)

[1 Důvod předložení a cíle 9](#_Toc256000001)

[1.1 Název 9](#_Toc256000002)

[1.2 Definice problému 9](#_Toc256000003)

[1.2.1 Balíček Fit for 55 a REPowerEU 9](#_Toc256000004)

[1.2.2 Hodnocení dopadů klimaticko-energetického balíčku EU Fit for 55 na Českou republiku (SEEPIA) 12](#_Toc256000005)

[1.2.3 Specifické problémy, které adresuje revize systému EU-ETS 12](#_Toc256000006)

[1.2.4 Problémy, které adresuje implementace revize směrnice o EU-ETS v ČR a změna národní úpravy 14](#_Toc256000007)

[1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti 15](#_Toc256000008)

[1.3.1 Obecné problémy 16](#_Toc256000009)

[1.3.2 Specifické problémy 18](#_Toc256000010)

[1.4 Identifikace dotčených subjektů 20](#_Toc256000011)

[1.5 Popis cílového stavu 29](#_Toc256000012)

[1.5.1 Obecné cíle klimatických politik EU 29](#_Toc256000013)

[1.5.2 Specifické cíle implementace revize směrnice v ČR a změna národní úpravy 31](#_Toc256000014)

[1.6 Zhodnocení rizika 32](#_Toc256000015)

[2 Obecné dopady systému EU-ETS a ustanovení pro minimální implementaci revize směrnice 35](#_Toc256000016)

[2.1 Shrnutí hodnocení dopadů klimaticko-energetického balíčku EU Fit for 55 na Českou republiku (SEEPIA) 35](#_Toc256000017)

[2.2 Přidělování bezplatných povolenek sektorům ohroženým únikem uhlíku 35](#_Toc256000018)

[2.2.1 Identifikace nákladů a přínosů 38](#_Toc256000019)

[2.3 Emisní obchodování v sektoru letecké dopravy 39](#_Toc256000020)

[2.3.1 Identifikace nákladů a přínosů 43](#_Toc256000021)

[2.4 Emisní obchodování v sektoru námořní dopravy 45](#_Toc256000022)

[2.4.1 Identifikace nákladů a přínosů 46](#_Toc256000023)

[2.5 Nastavení Modernizačního fondu – zásada významně nepoškozovat životní prostředí (DNSH) 47](#_Toc256000024)

[3 Specifické problémy a hodnocení dopadů variant řešení 54](#_Toc256000025)

[3.1 Využití výnosů EU – ETS 54](#_Toc256000026)

[3.1.1 Východiska a hlavní výstupy k využití výnosů - modelování projektu SEEPIA (hodnocení dopadů Fit for 55 na ČR) 54](#_Toc256000027)

[3.1.2 Přehled zdrojů z ETS 2021-2030 56](#_Toc256000028)

[3.1.3 Využití zdrojů na účely v souladu se směrnicí 58](#_Toc256000029)

[3.1.4 Shrnutí koncepce využití zdrojů z ETS 2021 – 2030 na konkrétní opatření 61](#_Toc256000030)

[3.1.5 Opatření, jež lze financovat z povolenek (po revizi, s účinností od 1. 1. 2024) 61](#_Toc256000031)

[3.2 Opt-out malých zdrojů 65](#_Toc256000032)

[3.2.1 Návrh variant řešení 65](#_Toc256000033)

[3.2.2 Identifikace nákladů a přínosů 65](#_Toc256000034)

[3.2.3 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení 69](#_Toc256000035)

[3.3 Kompenzace nepřímých dopadů systému EU-ETS na zpracovatelský průmysl 70](#_Toc256000036)

[3.3.1 Návrh variant řešení 70](#_Toc256000037)

[3.3.2 Identifikace nákladů a přínosů 70](#_Toc256000038)

[3.3.3 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení 81](#_Toc256000039)

[3.4 Výše pokut za přestupky (netranspoziční bod) 83](#_Toc256000040)

[3.4.1 Návrh variant řešení 83](#_Toc256000041)

[3.4.2 Identifikace nákladů a přínosů 84](#_Toc256000042)

[3.4.3 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení 86](#_Toc256000043)

[3.5 Mimořádný dohled (netranspoziční bod) 87](#_Toc256000044)

[3.5.1 Návrh variant řešení 87](#_Toc256000045)

[3.5.2 Identifikace nákladů a přínosů 88](#_Toc256000046)

[3.5.3 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení 89](#_Toc256000047)

[3.6 Systém správy (netranspoziční bod) 89](#_Toc256000048)

[3.6.1 Návrh variant řešení 90](#_Toc256000049)

[3.6.2 Identifikace nákladů a přínosů 90](#_Toc256000050)

[3.6.3 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení 91](#_Toc256000051)

[4 Implementace doporučených variant a vynucování 91](#_Toc256000052)

[5 Přezkum účinnosti regulace 93](#_Toc256000053)

[6 Konzultace a zdroje dat 93](#_Toc256000054)

[7 Seznam použitých zkratek 95](#_Toc256000055)

[8 Kontakt na zpracovatele RIA 97](#_Toc256000056)

# Důvod předložení a cíle

## Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

(Implementace Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2023/959 a 2023/958 ze dne 10. května 2023, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí)

## Definice problému

Vymezení problému vychází z hodnocení dopadů Evropské komise k rámci politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030 ze dne 22. ledna 2014[[2]](#footnote-3) a dále z hodnocení dopadů návrhu revize směrnice, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií ze dne 14. července 2021[[3]](#footnote-4). Upozorňujeme, že předmětná hodnocení dopadů ze strany Komise se vztahují na původní návrhy Evropské komise, které se v průběhu vyjednávání v Radě EU (zastupující vlády členských států) a v Evropském parlamentu zásadně změnily. Hodnocení dopadů od Evropské komise se zabývá analýzou problému, včetně jeho regionálních specifik a výsledků konzultací včetně vyjádření samotných členských států a stakeholderů, samotné dopady však hodnotí v agregaci na celou Evropskou unii, nikoliv na jednotlivé členské státy. Konečné dopady proto musí být dovozeny, a předkládané hodnocení dopadů vychází nutně z výsledných závazných znění evropské legislativy a jejich předpokládaných dopadů na ČR. Stejně tak předkládané hodnocení dopadů se vztahuje k podobě vládního návrhu zákona, nikoliv konečné podoby zákona. Materiál tak nebere v potaz dopady pozměňovacích návrhů Parlamentu ČR.

Věcným problémem řešeným celou skupinou klimatických politik na úrovni EU a na úrovni členských států je globální změna klimatu způsobená bezprecedentním nárůstem koncentrace skleníkových plynů v atmosféře ve velmi krátkém časovém úseku z pohledu Země. Tento nárůst je způsoben zejména činností člověka ve smyslu jednak vypouštění emisí skleníkových plynů skrze řadu ekonomických činností, ale taktéž zásahy do životního prostředí a narušování přírodních kapacit pro absorpci skleníkových plynů z atmosféry.

S ohledem na závaznost implementace směrnice do české legislativy a závaznost redukčních cílů jak na úrovni EU, tak na úrovni ČR, není v materiálu dále problematika cílů redukce emisí skleníkových plynů diskutována jako taková.

### Balíček Fit for 55 a REPowerEU

V rámci strategie Zelená dohoda pro Evropu navrhla Evropská komise zvýšit cíle EU pro redukci emisí skleníkových plynů do roku 2030 z alespoň 40 % na alespoň 55 % v čistém vyjádření ve srovnání s rokem 1990.

Tento nový závazek byl schválen Evropskou radou na zasedání v prosinci 2020. K zajištění právní závaznosti nového redukčního cíle pro členské státy EU bylo dále přijato Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2021/1119, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“). Toto nařízení bylo schváleno Evropskou radou a Komise jím byla zavázána k přezkoumání všech relevantních politických nástrojů a v případě potřeby měla navrhnout jejich revizi tak, aby se dosáhlo stanoveného cíle redukce skleníkových plynů o alespoň 55 % do roku 2030.

Reakcí na Evropský právní rámec pro klima a vyšší redukční cíl do roku 2030 je Komisí připravený legislativní balíček Fit for 55 vydaný 14. 7. 2021, který obsahuje celkem 15 návrhů, z nichž čtyři cílí na změnu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii (dále též „EU ETS“) a souvisejících právních aktů EU.

**Fit for 55 a REPowerEU:**

**Co znamená Fit for 55?**

Balíček Fit for 55 je soubor legislativních návrhů týkajících se změny klimatu a energetické politiky v Evropské unii. Balíček má pomoci EU dosáhnout jejího cíle snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů nejméně o 55 % ve srovnání s rokem 1990. Balíček obsahuje několik opatření zaměřených na snížení emisí z různých odvětví, včetně dopravy, budov, zemědělství a průmyslu. Zahrnuje rovněž opatření na zvýšení využívání obnovitelných zdrojů energie a na zlepšení energetické účinnosti.

Balíček Fit for 55 je důležitou součástí úsilí EU v boji proti změně klimatu a při plnění jejích cílů v oblasti klimatu a energetiky. Má pomoci EU přejít na udržitelnější nízkouhlíkové hospodářství a snížit její závislost na fosilních palivech. Očekává se, že opatření obsažená v balíčku budou mít významný dopad na různá odvětví hospodářství a mohou vést k významným změnám ve způsobu výroby a spotřeby energie v EU.

**Co je cílem REPowerEU?**

Cílem plánu REPowerEU, vydaného na jaře 2022, je urychlené ukončení závislosti EU na dodávkách fosilních paliv z Ruské federace, a to skrze úspory energie, diverzifikaci dodávek a zintenzivnění úsilí v oblasti obnovitelných zdrojů energie. V oblasti energetické účinnosti a OZE navrhla EK v rámci REPowerEU další navýšení ambice oproti balíčku Fit for 55, byť dosažené dohody Rady a Evropského parlamentu toto reflektují jen částečně. U energetické účinnosti bylo předběžně dohodnuto snížení spotřeby energie alespoň o 11,7 % v roce 2030 ve srovnání s projekcemi referenčního scénáře EU z roku 2020 tak, aby konečná spotřeba energie v Unii v roce 2030 nepřesáhla 763 Mtoe a spotřeba primární energie v Unii v roce 2030 nepřesáhla 993 Mtoe. Zmíněný nový cíl Unie v oblasti energetické účinnosti pro rok 2030 je stanoven ve srovnání s projekcemi referenčního scénáře EU z roku 2020 pro rok 2030, které odrážejí stav unijního práva v oblasti energetiky a klimatu ke konci r. 2019 a vnitrostátní příspěvky z vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu předložených ke konci r. 2019.

**Legislativa, kde bylo již dosaženo dohody**

* Revize systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – EU ETS

Dohoda v trialozích 18. prosince 2022, transpoziční termín 31. 12. 2023, účinnost od 1. 1. 2024

* Návrh na vytvoření Sociálního klimatického fondu

Dohoda v trialozích 18. prosince 2022

* Návrh na revizi nařízení o emisích z využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví – LULUCF

Dohoda v trialozích 10. listopadu 2022, hlasování v plénu EP se očekává v týdnu od 13. března 2023, následně vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie a vstup v platnost, transpozice do národního práva není nutná

* Návrh nařízení o sdílení úsilí (emise mimo systém EU ETS)

Dohoda v trialozích 8. listopadu 2022, hlasování v plénu EP se očekává v týdnu od 13. března 2023, následně vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie a vstup v platnost, transpozice do národního práva není nutná

* Návrh nařízení ke snížení emisí CO2 z osobních a lehkých užitkových vozidel

Dohoda v trialozích 27. října 2022

* Návrh na zahrnutí letectví do systému EU ETS

Dohoda v trialozích 6. prosince 2022, transpoziční termín 31. 12. 2023, účinnost od 1. ledna 2024

**Legislativa, kde běží projednávání**

* Revize směrnice o obnovitelných zdrojích – RED

Revize směrnice představuje úpravu cílů a podcílů tak, aby se do roku 2030 dosáhlo snížení emisí CO2 o 55 % vůči roku 1990. Proto navyšuje cíl pro podíl energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie do roku 2030 na alespoň 40 %. Během českého předsednictví bylo dosaženo postupu v regionální spolupráci a metodologii k výpočtu podílu OZE a podařilo se uzavřít pro Českou republiku klíčové články týkající se využívání OZE v budovách, a především rozvoje obnovitelných zdrojů v průmyslu.

* Revize směrnice o energetické účinnosti – EED

Cílem EED je další stimulace zvyšování energetické účinnosti a dosažení úspor energie, s cílem snížit čisté emise skleníkových plynů nejméně o 55 % do roku 2030 a konečným cílem stát se do roku 2050 klimaticky neutrálním. Během českého předsednictví bylo dosaženo shody na ochraně zákazníků v oblasti odběru a dodávek tepla a teplé vody, zkvalitnění energetických služeb, jako poradenství či technické asistence v oblasti přípravy renovací budov.

* Revize směrnice o energetické náročnosti budov – EPBD

Směrnice směřuje k progresivnímu rozvoji energeticky úsporných budov s cílem dosažení dekarbonizovaného fondu budov v celé Evropské unii do roku 2050. Dále dojde k rozvoji infrastruktury pro udržitelnou mobilitu, digitalizaci průkazů energetické náročnosti budov a nárůstu využívání solární energie v budovách. Na Radě pro energetiku 25.10.2022 bylo dosaženo obecného přístupu.

* Nařízení o snižování emisí metanu v energetice energetiky

Návrh nařízení zavádí nová pravidla monitoringu, reportování a snižování emisí metanu v sektorech ropy, zemního plynu a uhlí. Mj. ukládá ČS určit subjekt zodpovědný za kontrolu monitoringu a reportovaných emisí metanu. Tomuto subjektu budou provozovatelé plynárenských soustav povinni předkládat report o zdrojích emisí metanu a ke schválení také plán detekcí a oprav pro zamezení dalších úniků. Na konci CZ PRES bylo dosaženo obecného přístupu.

* Nařízení a směrnice o vnitřním trhu s plyny z obnovitelných zdrojů, se zemním plynem a s vodíkem – plynárenský balíček

V případě tzv. plynárenského balíčku české předsednictví dokázalo pokročit s třemi revizemi těchto komplexních návrhů, jejichž cílem je podpořit dekarbonizaci spotřeby zemního plynu a zároveň umožnit vytvoření a rychlejší rozvoj trhu s vodíkem. Tato revizemá za cíl nastavit pravidla pro integraci obnovitelných a nízkoemisních plynů do trhu a infrastruktury se zemním plynem. Jedná se o zásadní systémovou změnu fungování trhu se zemním plynem, která vychází ze snahy o naplnění cílů Evropské unie pro roky 2030, tj. snížení emisí skleníkových plynů nejméně o 55 %, a 2050, kdy chce EU dosáhnout klimatické neutrality. české předsednictví vypracovalo zprávu o pokroku, která byla předložena Radě TTE dne 19. 12. a v tentýž den byla schválena.

* Nařízení o infrastruktuře pro alternativní paliva
* Nařízení o udržitelných leteckých palivech
* Nařízení o udržitelných námořních palivech
* Revize směrnice o zdanění energií

### Hodnocení dopadů klimaticko-energetického balíčku EU Fit for 55 na Českou republiku (SEEPIA)[[4]](#footnote-5)

Pro tvorbu politik založených na datech a nejnovějším poznání využívá Ministerstvo životního prostředí spolupráci s akademickým sektorem. Pro zpracování studie komplexně hodnotící dopady balíčku Fit for 55 na ČR bylo osloveno Centrum socio-ekonomického výzkumu dopadů environmentálních politik (SEEPIA), výzkumného konsorcia pod programem MŽP TAČR Prostředí pro život. Konsorcium SEEPIA je zaměřeno na hodnocení dopadů a širokou výzkumnou podporu pro implementaci politik Zelené dohody pro Evropu v ČR, zahrnuje 12 subjektů (výzkumných organizací, univerzit a podniků) pod vedením Centra pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy. Aktuální analýza dopadů „Fit for 55“ byla provedena společně s Tematickým Centrem ARAMIS (Integrovaný systém výzkumu, hodnocení a kontroly kvality ovzduší) rovněž pod programem MŽP TAČR Prostředí pro život.

Cílem hodnocení dopadů Fit for 55 je zejm. poskytnout kvalifikovaný podklad pro diskuzi ohledně nastavení domácích politik tak, aby ČR plnila své klimatické závazky vyplývající z EU legislativy, ale taktéž aby využila svého hospodářského potenciálu a zajistila spravedlivou transformaci, tzn. aby reagovala a tlumila sociální dopady.

### Specifické problémy, které adresuje revize systému EU-ETS

Stávající legislativa EU ETS byla naposledy revidována v roce 2018 s cílem dosáhnout do roku 2030 snížení emisí v rámci EU ETS o 43 % ve srovnání s rokem 2005, což bylo v souladu s tehdejším cílem snížení emisí v rámci celého hospodářství EU o nejméně 40 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990. Nejnovější analýza Komise ukazuje, že 43 % cíl by při zachování současné úpravy byl dokonce překonán, neboť se odhaduje dosažení snížení emisí v rámci EU ETS o 51 % oproti roku 2005. Nicméně ani toto překonání původních předpokladů by nedostačovalo k dosažení nových redukčních cílů do roku 2030. Evropská komise proto navrhla celou řadu změn, které mají ve svém souhrnu umožnit redukci emisí v sektoru EU ETS do roku 2030 o 62 % ve srovnání s rokem 2005.

V roce 2023 přijatá revize směrnice 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES adresuje následující problémy dosavadního fungování systému obchodování s emisními povolenkami a zavádí tak změnu systému pro 4. období EU-ETS v letech 2021-2030:

* Úprava lineárního redukčního faktoru pro dosažení redukčního cíle EU o 62 % v sektorech EU-ETS do roku 2030 oproti roku 2005;
* Změna ustanovení o využití výnosů aukcí tak, aby členské státy musely využít všechny příjmy z nich plynoucí, mimo ty, které budou vlastními příjmy EU, na účely související s klimatem
* Efektivnější nastavení systému přidělování bezplatných povolenek (zejm. úprava benchmarků) a další opatření pro zmírnění úniku uhlíku;
* Úprava stropů emisních povolenek: a) které jsou alokovány bezplatně; b) které jsou draženy; c) které tvoří rezervu povolenek pro nové účastníky na trhu;
* Rozšíření EU-ETS na námořní dopravu, včetně změny v nařízení o monitorování, vykazování a ověřování emisí oxidu uhličitého z námořní dopravy

**Jak funguje EU-ETS a Rezerva tržní stability**

**EU-ETS**

Systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů je založen na tzv. principu „cap and trade“. Pro pevně stanovené obchodovací období je vždy stanoven maximální celkový počet emisních povolenek na úrovni EU, který odpovídá celkovému množství povolených emisí společnostem povinně zahrnutých do systému obchodování (zejm. zpracovatelský průmysl, energetika - podrobně viz níže dotčené subjekty). Maximální počet je stanoven tak, aby odpovídal dosahování zvoleného redukčního cíle na úrovni EU. Distribuce povolenek probíhá ročně s tím, že se množství povolenek vždy snižuje o redukční faktor, který pro období 2013-2020 představoval snížení množství o 1,74 % každý rok pro většinu sektorů v ETS.

Jedna emisní povolenka představuje právo na emisi jedné tuny skleníkových plynů, vykazovány jsou však vždy v jednotkách ekvivalentu oxidu uhličitého - ekvivalent přepočítává skleníkové dopady ostatních látek odpovídajícímu množství CO2 (dále jako tCO2,ekv.), za skleníkové plyny jsou v rámci EU-ETS považovány oxid uhličitý (CO2), oxid dusný (N2O), a fluorované uhlovodíky (PFCs).[[5]](#footnote-6) Subjekty v ETS mohou použít jednu povolenku jen jednou a po vykázání množství své emise jsou povinny vyřadit odpovídající počet povolenek. Povolenky jsou přidělovány bezplatně (mechanismy ošetřující únik uhlíku) nebo jsou draženy na trhu operátorem trhu, a dále je zde sekundární trh, kde je mohou společnosti, kterým povolenky přebývají nebo schází, tržně prodávat a nakupovat. Pokud nemá subjekt dostatečný počet povolenek odpovídající jeho emisím, čelí vysokým peněžním pokutám.

Systém EU-ETS představuje trh s negativními externalitami ekonomické činnosti, který je efektivnější než regulatorně-administrativní nástroje, jelikož umožňuje flexibilní plánování v redukci emisí skleníkových plynů dotčeným společnostem a stanovuje tržní hodnotu těchto negativních externalit. Regulatorně-administrativní nástroje jsou taktéž nákladné na správu.

**Rezerva tržní stability**

Cílem iniciativy Rezerva tržní stability (Market stability reserve – MSR) je stabilizovat tržní situaci nabídky a poptávky emisních povolenek a navýšit robustnost celého systému EU ETS, aby byl stabilnější proti náhlým změnám na trhu. V současné situaci se hlavně jedná o snížení počtu dostupných emisních povolenek v systému EU ETS v období přebytku, čímž by došlo k navýšení ceny. Obecně by toto opatření mělo přispívat k plnění cílů balíčku Fit for 55 - tedy snížení emisí o 55 % z úrovně roku 1990.

Klíčovým nástrojem dosahování snižování emisí systémem EU ETS je lineární redukční faktor, který udává rychlost snižování počtu dostupných povolenek (EU ETS cap, backloading). Nicméně dlouhodobě byl přebytek emisních povolenek (celkový počet dostupných povolenek byl určen na základě situace v letech 2005-2008 a od té doby došlo v mnoha oborech k poklesu produkce vlivem ekonomické krize a dalších faktorů), což vedlo k tomu, že nedocházelo k předpokládanému růstu ceny a dostatečnému signálu ke snižování emisí.

Pokud počet přebytečných nevydražených povolenek stoupne nad určitou hranici, část povolenek přejde do rezervního fondu, ze kterého mohou být později v případě potřeby uvolněny (ale již ne draženy). Díky tomu by počet a s tím související cena povolenek neměla dosahovat extrémů, ale držet se v rozumném pásmu. Účastníci systému EU ETS by tak měli mít jistotu, že se jim vyplatí investice do obnovitelných zdrojů energií (protože cena bude pravděpodobně stále stoupat).

Zavedení rezervy tržní stability bylo navrženo již 2015, rezerva byla zřízena v roce 2018 a funguje od roku 2019. Od jejího počátku byla jasně daná pravidla pro ukládání a uvolňování povolenek do rezervy. V roce 2018 byla provedena aktualizace, která určila, že do roku 2023 budou zdvojnásobena procenta z celkového počtu povolenek v oběhu (TNAC – total number of allowances in circulation), jež mají být umisťováno do rezervy, konkrétně z 12 % na 24 % a také zdvojnásobeno minimální množství povolenek, které může být do rezervy umístěno, ze 100 miliónů na 200 miliónů povolenek. To znamená, že celkový počet povolenek musí být tedy alespoň 833 miliónů. Nicméně aktualizace z roku 2018 předpokládala návrat k původním hodnotám v roce 2023, což současná nová aktualizace z roku 2021 ruší.

Každé tři roky navíc musí být fungování a nastavení rezervy tržní stability znovu zhodnoceno. Jedná se hlavně číselné parametry a pravidlo zneplatnění, které říká, kolik povolenek uložených do rezervy nad celkový počet vydražených povolenek bude zneplatněno.

### Problémy, které adresuje implementace revize směrnice o EU-ETS v ČR a změna národní úpravy

Obecným problémem, který je řešen v rámci implementace revize směrnice o EU-ETS, je přijetí dostatečných opatření pro naplnění redukčního cíle ČR v sektorech spadajících do EU-ETS do roku 2030 oproti roku 2005 a přispění k redukčním cílům na úrovni EU včetně cílů v sektorech mimo EU-ETS.

Specifické problémy ČR, které jsou v rámci národní diskrece adresovány:

1. Využití výnosů z EU-ETS v kontextu nutnosti využití těchto výnosů na opatření související s klimatem dle revidované směrnice;
2. Zahrnutí nebo nezahrnutí malých zdrojů (limit 2 500 nebo 25 000 tCO2,ekv./rok) do systému EU-ETS z pohledu dopadů na tento sektor a přínosu jejich zahrnutí pro dosahování redukčních cílů (tzv. Opt-out malých zdrojů);
3. Revize opatření k zajištění konkurenceschopnosti zpracovatelského průmyslu při současném dosahování redukčních cílů (úprava podmínek a míry státní podpory pro kompenzaci nepřímých dopadů systému EU-ETS);
4. Zhodnocení a případná revize výše pokut za přestupky (netranspoziční bod);
5. Revize pravomocí správních řízení, včetně vyjasnění práv a povinností a definic pojmů, tzv. mimořádný dohled (netranspoziční bod);
6. Zhodnocení možnosti zavedení monitorovacího systému pro administraci některých správních podání ze strany subjektů EU-ETS (netranspoziční bod).

Podstata, příčiny, kontext a důsledky problému jsou popsány v části popisu dopadů jednotlivých variant.

## Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Na úrovni EU je systém EU-ETS tvořen směrnicí 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES ve znění pozdějších předpisů a následujícími předpisy:

* Nařízení Komise (EU) č. 601/2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů
* Nařízení Komise (EU) č. 600/2012 o ověřování výkazů emisí skleníkových plynů a výkazů tunokilometrů a akreditaci ověřovatelů
* Nařízení (EU) č. 389/2013 o vytvoření registru Unie
* Nařízení (EU) 2017/2392, kterým se mění směrnice 2003/87/ES, aby nadále platila stávající omezení rozsahu činností v oblasti letectví a aby se připravilo provádění celosvětového tržního opatření od roku 2021
* Nařízení (ES) č. 748/2009 o seznamu provozovatelů letadel
* Nařízení Komise (EU) č. 550/2011 kterým se stanoví některá omezení pro použití mezinárodních kreditů z projektů zahrnujících průmyslové plyny
* Nařízení Komise (EU) č. 1123/2013 o stanovení nároků na mezinárodní kredity
* Nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů
* Nařízení Komise (EU) č. 606/2010 o schválení zjednodušeného nástroje vytvořeného Evropskou organizací pro bezpečnost letového provozu (Eurocontrol) pro odhad spotřeby paliva některých provozovatelů letadel s nízkými emisemi

Na základě směrnice 2003/87/ES jsou dále přijímány rozhodnutí Komise (demonstrativní výčet):[[6]](#footnote-7)

* Rozhodnutí Komise č. 2011/389/EU o množství povolenek pro celou Unii podle čl. 3e odst. 3 písm. a) až d) směrnice
* Rozhodnutí Komise č. 2011/638/EU o referenčních hodnotách pro přidělování bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů provozovatelům letadel
* Rozhodnutí Komise č. 2014/746/EU, kterým se sestavuje seznam odvětví a pododvětví, u nichž se má za to, že jim hrozí značné riziko úniku uhlíku
* Rozhodnutí Komise č. 2011/278/EU, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek
* Rozhodnutí Komise č. 2011/149/EU o historických emisích z letectví podle čl. 3c odst. 4 směrnice

K systému EU-ETS se váží taktéž následující sdělení Komise:

* Sdělení Komise č. 2012/C 158/04 – Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů po roce 2012
* Sdělení Komise č. 2011/C 99/03 - Pokyny k dobrovolnému uplatňování článku 10c směrnice

Implementace směrnice 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES do právního řádu ČR je provedena samostatným zákonem č. 383/2012 Sb. ze dne 24. října 2012 o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Pro předchozí obchodovací období nebyla nutná takováto komplexní úprava, jelikož v ČR byly přiděleny všechny emisní povolenky zdarma.

Mezi konkrétní cíle zákona patří úprava náležitostí spojených s vydáváním povolení k emisím skleníkových plynů, dále úprava konkrétních podmínek potřebných k zajištění agendy obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a hospodaření s jednotkami přiděleného množství.

### Obecné problémy

Přidělování bezplatných povolenek sektorům ohroženým únikem uhlíku (§ 10)

Ministerstvo přidělí na žádost provozovatele zařízení bezplatné povolenky na jednotlivé roky obchodovacího období od 1. ledna 2021 do 31. prosince 2030 podle pravidel stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise.

Pokud v zařízení dojde ke změně v provozu, která má za následek změnu ve výpočtu bezplatně přidělovaných povolenek podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise, provozovatel zařízení předloží ministerstvu údaje o činnosti ověřené v souladu s tímto předpisem Evropské unie nejpozději do posledního dne měsíce února následujícího kalendářního roku. Ministerstvo předloží návrh změny přidělování bezplatných povolenek Komisi. Do 30 dnů od schválení návrhu na změnu přidělování bezplatných povolenek Komisí ministerstvo rozhodne o změně přidělování bezplatných povolenek a informuje o tom správce rejstříku. Správce rejstříku upraví množství bezplatných povolenek podle rozhodnutí ministerstva do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Pokud provozovatel zařízení pro účely stanovení množství nebo změny množství bezplatných povolenek podle výše uvedených odstavců nepředal údaje o zařízení ověřené v souladu s přímo použitelným právním předpisem Evropské unie upravujícím přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise, předložil ministerstvu nesprávné údaje nebo postupoval v rozporu s tímto předpisem Evropské unie, vyzve ministerstvo provozovatele zařízení ke zjednání nápravy ve lhůtě 15 dnů. Ministerstvo na základě ověřených údajů o zařízení a po schválení Komisí rozhodne z moci úřední o změně množství bezplatných povolenek, a pokud bylo provozovateli vydáno více povolenek, než na kolik měl nárok, pak i o množství neoprávněně vydaných bezplatných povolenek, které má provozovatel zařízení vrátit na účet Evropské unie. Pokud provozovatel zařízení nezjedná nápravu ani ve lhůtě podle věty první, platí, že provoz zařízení byl v předešlém kalendářním roce ukončen, a ministerstvo rozhodne o množství neoprávněně vydaných bezplatných povolenek, které má provozovatel zařízení vrátit na účet Evropské unie. Provozovatel zařízení vrátí neoprávněně vydané bezplatné povolenky na účet Evropské unie nejpozději do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva.

Bezplatné povolenky se nepřidělí pro výrobu elektřiny ani pro úložiště oxidu uhličitého provozované podle jiného právního předpisu.

Emisní obchodování v sektoru letecké dopravy (§ 13)

Celkové množství povolenek, určených pro provozovatele letadel, se rovná 95 % historických emisí z letectví vynásobených počtem let v daném období.

Emisní obchodování v sektoru námořní dopravy

Současné znění zákona neumožnuje regulovat námořní lodě registrované v České republice a pohybující se v evropských vodách, kde jejich činností dochází ke znečišťování životního prostředí.

Nastavení Modernizačního fondu (§ 12)

Peněžní prostředky přidělené České republice z Modernizačního fondu podle čl. 10d směrnice 2003/87/ES, v platném znění, (dále jen „prostředky Modernizačního fondu“) jsou příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí. Prostřednictvím Modernizačního fondu se využijí rovněž veškeré povolenky podle čl. 10c odst. 4 směrnice 2003/87/ES, v platném znění, a 50 % povolenek podle čl. 10 odst. 2 písm. b) směrnice 2003/87/ES, v platném znění.

Prostředky Modernizačního fondu se použijí na financování projektů na snižování emisí skleníkových plynů, využití obnovitelných zdrojů energie a zvyšování energetické účinnosti. Část prostředků Modernizačního fondu, která odpovídá výnosu z povolenek podle čl. 10c odst. 4 směrnice 2003/87/ES, v platném znění, se použije přednostně na podporu projektů provozovatelů zařízení na výrobu elektřiny za účelem modernizace, diverzifikace a dekarbonizace odvětví energetiky.

O poskytování prostředků Modernizačního fondu rozhoduje ministr životního prostředí. Při posuzování budou zvýhodněny projekty realizované v regionech postižených útlumem těžby uhlí.

### Specifické problémy

Využití výnosů EU-ETS (§ 7)

V zákoně v § 7 v odst. 4 je uvedeno, že využití výnosů z dražeb povolenek je příjmem státního rozpočtu a není-li zákonem stanoveno jinak, je účelově vázán na dodatečné financování činností vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů, na podporu inovací v průmyslu, na opatření, jejichž cílem je zvýšit energetickou účinnost včetně výstavby a rekonstrukce soustav zásobování tepelnou energií, podpora kogenerační výroby elektřiny a tepla, snižování energetické náročnosti budov a zvyšování účinnosti užití energie v průmyslu a energetice, na podporu vědy a výzkumu v oblasti efektivního nakládání se zdroji, na podporu úspor energie na straně spotřebitelů, na adaptační opatření, na plnění mezinárodních závazků České republiky a rozvojovou pomoc v oblasti ochrany klimatu, na náklady spojené s fungováním a správou Evropského systému obchodování a správou rejstříku a na podporu výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií a akcí vědecko- technického rozvoje v oblasti snižování emisí skleníkových plynů z dopravy, zejména z civilního letectví.

Dále pak výnos z dražeb povolenek je účelově vázán nejvýše do částky 8 miliard Kč ročně nebo do částky vyšší, která se rovná 100 % z výnosu z dražeb povolenek pro provozovatele letadel a množství podle čl. 10 odst. 3 směrnice 2003/87/ES, v platném znění, z výnosu z dražeb povolenek pro provozovatele zařízení.

Výdaje odpovídající účelově vázanému výnosu z dražeb povolenek jsou z 50 % realizovány prostřednictvím kapitoly Ministerstva průmyslu a obchodu a z 50 % prostřednictvím kapitoly ministerstva a Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „Státní fond životního prostředí“).

Opt-out malých zdrojů (výjimka z účasti na systému obchodování § 6a)

Ministerstvo zruší výjimku z účasti na systému obchodování v případě, že zařízení přestane splňovat stanovené podmínky. Tuto skutečnost provozovatel zařízení oznámí ministerstvu nejpozději do posledního dne měsíce února následujícího kalendářního roku. Ministerstvo informuje o zrušení výjimky z účasti na systému obchodování správce rejstříku. Správce rejstříku vydá provozovateli zařízení množství bezplatných povolenek přidělené mu pro daný kalendářní rok do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva o zrušení výjimky.

Kompenzace nepřímých dopadů systému EU-ETS na zpracovatelský průmysl (§ 11)

Vláda nařízením stanoví každoročně do 30. června výši prostředků státního rozpočtu určených pro poskytnutí finančních kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny, za předchozí kalendářní rok. Výše prostředků ze státního rozpočtu pro poskytnutí kompenzací nepřekročí částku odpovídající 25 % výnosů z dražeb povolenek za předchozí kalendářní rok. Kompenzace nejsou účelově vázaným výdajem podle § 7 odst. 5.

Ministerstvo průmyslu a obchodu poskytne kompenzaci na žádost osobě, která

* 1. podniká v odvětví, u kterého bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny, a
	2. předložila ministerstvu do 15. března kalendářního roku následujícího po kalendářním roce, za který se mají kompenzace vyplácet, provozní údaje v rozsahu stanoveném nařízením vlády.

Žádost o poskytnutí kompenzace lze podat nejdříve po vyhlášení nařízení vlády podle odstavce 1 ve Sbírce zákonů. Žadatel podává žádost na formuláři stanoveném nařízením vlády Ministerstvu průmyslu a obchodu do 30. září roku následujícího po skončení kalendářního roku, za který žádá o kompenzaci. Žádost kromě obecných náležitostí stanovených správním řádem obsahuje požadovanou výši kompenzace a provozní parametry v rozsahu stanoveném nařízením vlády. Ministerstvo průmyslu a obchodu o žádosti rozhodne ve lhůtě 60 dnů ode dne, kdy mu žádost došla; proti tomuto rozhodnutí není přípustný rozklad.

Kompenzace vyplácí žadatelům Ministerstvo průmyslu a obchodu prostřednictvím operátora trhu, a to nejpozději do 31. května roku následujícího po roku podání žádosti; operátor trhu následně zveřejní do 30. června způsobem umožňujícím dálkový přístup celkovou výši kompenzací podle jednotlivých odvětví.

Vláda nařízením stanoví:

1. odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny,
2. provozní údaje předkládané ministerstvu podle odstavce 2 písm. b),
3. podrobnosti náležitostí žádosti o poskytnutí kompenzace a vzor jejího formuláře,
4. pravidla pro určování výše kompenzací a
5. postup při zprostředkování vyplácení kompenzace operátorem trhu.

Výše pokut za přestupky (§ 18 - netranspoziční bod)

V případě, že provozovatel zařízení se dopustí přestupku tím, že:

* provozuje zařízení bez povolení vydaného ministerstvem podle § 3 zákona nebo v rozporu s ním,
* vykáže splnění podmínek podle § 6a odst. 1, i když tyto podmínky zařízení nesplňuje, nebo
* v rozporu s § 6a odst. 4 neoznámí, že zařízení přestalo splňovat podmínky pro výjimku ze systému obchodování.

Za výše uvedené přestupky lze uložit pokutu do 5 000 000 Kč.

Mimořádný dohled (§ 26 - netranspoziční bod)

Současný zákon uvádí, že ministerstvo:

* vykonává působnost ústředního správního úřadu a řídí výkon státní správy vykonávaný inspekcí,
* rozhoduje o odvolání proti rozhodnutím vydaných inspekcí,
* v rozsahu své působnosti dozírá na dodržování tohoto zákona, přímo použitelných předpisů Evropské unie a rozhodnutí vydaných na základě tohoto zákona,
* podává zprávy o plnění příslušných směrnic Evropské unie a koordinuje převzetí a zavádění práva Evropské unie v oblasti obchodování s povolenkami,
* podává žádost Komisi o uložení zákazu provozování letecké dopravy,
* zveřejňuje informace o rozhodnutích a zprávách týkajících se množství povolenek, jejich přidělování a monitorování, vykazování a ověřování emisí.

Současný zákon však nedovoluje:

* vyžádat si předložení veškerou dokumentaci prokazující kapacitu a způsob zařízení při podezření na neplnění povinností,
* provést inspekci zařízení za účelem zjištění jeho kapacity a způsobu provozu,
* nemůže nařídit správci unijního rejstříku pozastavení účtu zařízení či účtu provozovatele letadla v unijním rejstříku, jestliže provozovatel je v insolvenci nebo se k jeho osobě vztahuje důvodné riziko využití emisních povolenek určených k plnění povinností v EU ETS pro jiné účely nebo v případě důvodného podezření z kriminální činnosti.

Systém správy (netranspoziční bod)

Dle aktuálního zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů veškerá řízení v dané věci ministerstvo vykonává „manuálně“ s využitím datových schránek či pošty.

## Identifikace dotčených subjektů

Subjekty spadající pod EU-ETS (přímé dopady)

Zákon č. 383/2012 Sb. vymezuje zařízení jako technickou jednotku, ve které se provozuje jedna nebo více činností uvedených v příloze č. 1 zákona. Subjektem systému EU-ETS je pak provozovatel takového zařízení, pokud není znám, je jím vlastník zařízení. Sektorově jsou tak pokryta výroba elektřiny a tepla, energeticky náročný průmysl a letecká doprava civilních osob.

**Roční hodnoty celkových emisí skleníkových plynů v ČR a celkových emisí v systému EU ETS v ČR [Tis.t CO2-eq.], 1990–2021**

V roce 2022 bylo v ČR v systému EU ETS registrováno 238 instalací. V počátcích systému byl, díky jeho nastavení, na trhu přebytek povolenek, což vedlo k vysokým ziskům velkých firem z prodeje nepotřebných povolenek (které dostaly bezplatně), což v důsledku zvedlo náklady zákazníkům firem z jiných odvětví, které povolenky potřebovaly. V rámci dřívějšího nastavení systému neměly být poskytovány energetickým společnostem, kromě výjimky pro státy s nižšími příjmy, včetně ČR. Nedocházelo tak k dosažení principu znečišťovatel platí a povolenky, kvůli nízké ceně, nesloužily jako nástroj k zavádění inovací do průmyslových podniků. Navíc ČR využívala finanční zdroje získané z prodeje povolenek i na modernizaci a výstavbu zařízení na fosilní paliva.

**Roční hodnoty ověřených emisí v systému EU ETS pro ČR a množství vydaných bezplatných povolenek v ČR [Tis.t CO2-eq.], 2005–2021**

Systém EU-ETS poskytuje data dle typu činnosti, tzn., nejde o sektory v klasickém ekonomickém smyslu, ale o jednotlivé druhy procesů, které jsou do EU-ETS zařazeny. V ČR přes 90 % emisí v systému EU-ETS připadá na činnosti spojené se spalováním paliv, výrobou surového železa a oceli a výrobou cementového slínku, ostatní procesy se pohybují v marginálních podílech na celkových emisích..

|  |
| --- |
| **Rozložení bezplatně přidělených povolenek 2017-2021 (Zdroj: EEA-EUTL)** |
| **Sektor** | **tCO2ekv.** | **podíl z celkové bezplatné alokace** |
| Spalování paliv  | 246 943 841 | 40,63% |
| Výroba surového železa a oceli | 27 292 882 | 32,38% |
| Výroba cementového slínku | 13 869 099 | 9,91% |
| Výroba vápna nebo kalcinace dolomitu či magnezitu | 6 189 454 | 4,00% |
| Rafinace minerálních olejů | 4 661 291 | 3,45% |
| Výroba skla | 3 673 246 | 2,62% |
| Výroba keramických výrobků | 2 120 051 | 1,67% |
| Letectví | 1 756 030 | 1,59% |
| Výroba chemikálií | 1 506 203 | 1,28% |
| Výroba kyseliny dusičné  | 755 120 | 0,77% |
| Výroba papíru a lepenky | 612 076 | 0,49% |
| Výroba a zpracování železných kovů | 481 383 | 0,19% |
| Výroba izolačního materiálu z minerální vlny | 285 432 | 0,18% |
| Výroba sekundárního hliníku | 113 755 | 0,07% |
| Výroba buničiny | 77 144 | 0,04% |
| Ostatní | 374 470 | 0,72% |

Následující tabulka slouží pro ilustraci, jakou část povolenek subjekty v EU-ETS v ČR nakupují nad rámec jim přidělené bezplatné alokace. Nedá se proto přímo dovodit, že provozovatelé zařízení sloužící k výrobě surového železa a oceli prodali 28 % volně přidělených povolenek, protože tito provozovatelé mohou v rámci výroby provozovat taktéž zařízení spalování paliv (např. pokud subjekt provozuje vlastní elektrárnu nebo teplárnu). Z výsledků však lze dovodit, že EU-ETS nejvíce dopadá na zdroje energie, tzn. výrobu elektřiny a tepla, zatěžuje taktéž zejm. procesy výroby buničiny a zpracování železných kovů, téměř vůbec pak výrobu chemikálií. Naopak např. sektor výroby surového železa a oceli je přealokovaný bezplatnými povolenkami.

|  |
| --- |
| **Bilance bezplatně přidělených povolenek s odevzdanými povolenkami 2017-2021 (Zdroj: EEA-EUTL)** |
| **Sektor** | **Bezplatně přidělené povolenky** | **Odevzdané povolenky (emise)** | **Trh s povolenkami: prodává povolenky (+) / nakupuje povolenky (-)** | **Podíl prodaných (+) / nakoupených (-) povolenek**  |
| Spalování paliv | 47 493 377 | 246 802 081 | -199 308 704 | -420% |
| Výroba a zpracování železných kovů | 223 718 | 481 383 | -257 665 | -115% |
| Výroba buničiny | 48 056 | 77 144 | -29 088 | -61% |
| Výroba minerální vlny | 212 345 | 285 432 | -73 087 | -34% |
| Výroba sekundárního hliníku | 85 644 | 113 755 | -28 111 | -33% |
| Výroba vápna nebo kalcinace dolomitu či magnezitu | 4 674 810 | 6 189 454 | -1 514 644 | -32% |
| Výroba skla | 3 058 998 | 3 673 203 | -614 205 | -20% |
| Výroba cementového slinku | 11 582 455 | 13 869 099 | -2 286 644 | -20% |
| Rafinace minerálních olejů | 4 032 756 | 4 661 291 | -628 535 | -16% |
| Výroba keramických výrobků | 1 953 910 | 2 120 051 | -166 141 | -9% |
| Výroba papíru a lepenky | 571 399 | 612 076 | -40 677 | -7% |
| Výroba chemikálií | 1 499 062 | 1 506 203 | -7 141 | 0% |
| Letectví | 1 861 817 | 1 756 023 | 105 794 | 6% |
| Výroba surového železa a oceli | 37 842 017 | 27 291 297 | 10 550 720 | 28% |
| Výroba kyseliny dusičné | 905 226 | 755 120 | 150 106 | 17% |
| Ostatní | 839 514 | 374 470 | 465 044 | 55% |

Následující tabulka uvádí agregované náklady subjektů v ČR na nákup emisních povolenek nad rámec bezplatné alokace v letech 2017-2021. Náklady jsou odvislé od ceny povolenek v dražbách a podílu bezplatné alokace v daném roce. Zároveň nelze tyto náklady plně vztáhnout na provozovatele, protože provozovatelé mohou nakupovat emisní povolenky i do budoucna, dostávají různé podíly bezplatně přidělených povolenek (dle sektorů ohrožených únikem uhlíku) a v neposlední řadě provozují většinou více zařízení. Jedná se tak proto spíše o ilustrativní výkaz.

|  |
| --- |
| **Náklady na nákup emisních povolenek v letech 2017-2021 subjektů v ČR (Zdroj: EEA-EUTL, ceny povolenek EUA z dražeb)** |
|   | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| cena emisní povolenky (EUR/EUA) | 5,76 | 15,43 | 24,50 | 24,35 | 54,18 |
| nakupované emisní povolenky v mil. EUA | 35,3 | 39,6 | 39,9 | 36,4 | 42,7 |
| podíl nakupovaných povolenek z celkově vykázaných emisí | 52% | 59% | 63% | 66% | 74% |
| **celkový náklad na nákup povolenek v mil. Kč (25,65 Kč/EUR)** | **5 215** | **15 673** | **25 074** | **22 738** | **59 341** |

Pro porovnání s ostatními státy v systému EU-ETS slouží následující tabulka podílu nakupovaných emisí vůči všem vykázaným emisím (odevzdaným povolenkám). Toto srovnání je součástí dopadu systému EU-ETS na konkurenceschopnost daných sektorů v rámci EU, nicméně nelze to plně interpretovat jako dopad na konkurenceschopnost daných států, jelikož konkurenceschopnost subjektů je dána více faktory – zejména struktura ekonomiky (podíl průmyslu) a energetický mix výroby elektřiny a tepla (sektor energetiky), dále ostatní daňové a regulatorní zatížení, postavení subjektů ve výrobním řetězci, možnosti financování, stav pracovního trhu atd.

|  |
| --- |
| **Srovnání poměrů nakupovaných povolenek z celkových emisí (odevzdaných povolenek) v rámci států v EU-ETS v letech 2017-2021 (Zdroj EEA-EUTL)** |
| Belgie | 26 % | Itálie | 57 % | Polsko | 70 % |
| Bulharsko | 66 % | Kypr | 63 % | Portugalsko | 51 % |
| ČR | 64 % | Litva | 16 % | Rakousko | 32 % |
| Dánsko | 47 % | Lotyšsko | 35 % | Rumunsko | 45 % |
| Estonsko | 64 % | Lucembursko | 20 % | Řecko | 66 % |
| Finsko | 31 % | Maďarsko | 52 % | Slovensko | 34 % |
| Francie | 31 % | Malta | 84 % | Slovinsko | 70 % |
| Chorvatsko | 44 % | Německo | 63 % | Velká Británie[[7]](#footnote-8) | 55 % |
| Irsko | 61 % | Nizozemsko | 47 % | Španělsko | 49 % |
| Island | 24 % | Norsko | 38 % | Švédsko | -3 % |

Dalšími dotčenými subjekty jsou **ověřovatelé** ve smyslu Nařízení Komise (EU) č. 600/2012 ze dne 21. června 2012 o ověřování výkazů emisí skleníkových plynů a výkazů tunokilometrů a akreditaci ověřovatelů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES.

Subjekty, na které má EU-ETS nepřímé dopady

Nepřímé dopady tvoří zejména zvýšené náklady pro výrobu elektrické energie a tepla, skrze něž se promítají taktéž do cen spotřebitelských výrobků. Vliv EU-ETS však nelze s ohledem na komplexní cenotvorbu v energetice přesně kvantifikovat.

Promítnutí nákladů EU-ETS do cen výrobků a služeb v celém výrobním řetězci je ovlivněno konkurencí na jednotlivých trzích.

Ceny elektřiny jsou určovány jednotným evropským trhem. Mezi faktory mimo cenu emisních povolenek, které cenu ovlivňují, patří dostupnost a cena paliv, náklady sítě, regulatorní aspekty a taktéž dotační politiky. Obecně platí, že domácnosti mají vyšší ceny, než podnikatelský a velkoodběratelský sektor, jak znázorňuje následující graf, ceny jsou včetně daní.

Kromě zavedení systému kompenzací cen elektřiny a zemního plynu vláda ČR dočasně zrušila DPH na zemní plyn a elektřinu. Dotace na úhradu nákladů na energie pro odběratele z řad domácností byl vládou ČR zaveden pro období od října do prosince 2022. Výše příspěvku byla určena sjednanou distribuční sazbou odběratele. Dále došlo k upuštění od poplatku za obnovitelné zdroje energie pro období od října 2022 do prosince 2023.[[8]](#footnote-9)

Následující graf uvádí srovnání cen s vybranými zeměmi EU, ceny jsou včetně daní.

Z analýzy je zjevné, že ceny elektřiny pro domácnosti se až do roku 2019 pohybovaly na stabilní cenové hladině. Ceny pro ne-domácnosti se držely okolo 0,18 EUR/kWh a průměr cen pro domácnosti zemí kromě Maďarska, kde docházelo k dlouhodobému ovlivňování ceny ze strany státu, byl přibližně 0,25 EUR/kWh. U domácností v posledních letech, kromě ČR, došlo pouze k nízkému nárůstu těchto cen. Ne-domácnosti zažívají částečně již od roku 2021 výrazný cenový šok, způsobený především cenami plynu, jehož cena má významný vliv na cenu elektřiny.

Mezi další subjekty nepřímo dotčené systémem EU-ETS v ČR patří příjemci dotací, které jsou financovány z výnosů z dražeb emisních povolenek:

* Program financovaný z kapitoly MŽP Nová zelená úsporám podporuje snižování energetické náročnosti obytných budov (komplexní nebo dílčí zateplení), výstavbu domů s velmi nízkou energetickou náročností, environmentálně šetrné způsoby vytápění a instalaci obnovitelných zdrojů energie (OZE).
* Podpory financované z kapitoly MPO na podporované zdroje energie dle zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie. Podpora je poskytována na provozní náklady elektřiny a provozní podporu tepla z obnovitelných zdrojů energie, druhotných energetických zdrojů a vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla.
* Případné jiné ad hoc využití prostředků pro účely podpory.[[9]](#footnote-10)

financovaný z kapitoly MPO je zřízen na základě zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů

Dotčené správní orgány

Ministerstvo životního prostředí ČR (MŽP)

* vykonává působnost ústředního správního úřadu a řídí výkon státní správy vykonávaný ČIŽP,
* rozhoduje o odvolání proti rozhodnutím vydaným ČIŽP,
* v rozsahu své působnosti dozírá na dodržování ustanovení tohoto zákona, přímo použitelných předpisů Evropské unie a rozhodnutí vydaných na základě tohoto zákona,
* podává zprávy o plnění příslušných směrnic Evropské unie a koordinuje převzetí a zavádění práva Evropské unie v oblasti obchodování s povolenkami,
* podává žádost Komisi o uložení zákazu provozování letecké dopravy,
* zveřejňuje informace o rozhodnutích a zprávách týkajících se množství povolenek, jejich přidělování a monitorování, vykazování a ověřování emisí.

Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP)

* kontroluje plnění povinností stanovených provozovatelům zařízení v tomto zákoně, přímo použitelných předpisech Evropské unie a v povolení,
* kontroluje plnění povinností stanovených provozovatelům letadla v tomto zákoně, přímo použitelných předpisech Evropské unie a v plánu pro monitorování a vykazování emisí a v plánu pro monitorování údajů o tunokilometrech,

Česká národní banka (ČNB)

* Česká národní banka vykonává dohled nad plněním povinností a dodržováním zákazů podle čl. 37 až 42 nařízení Komise o dražbách povolenek. Ustanovení § 8, 9, 9a, 10, 11 a 26 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu se použijí přiměřeně s tím, že tam, kde je uveden kapitálový trh nebo finanční trh, se pro účely tohoto zákona rozumí trh dražených produktů.

Státní fond životního prostředí (SFŽP)

* Výdaje Modernizačního fondu jsou realizovány prostřednictvím Státního fondu životního prostředí.
* Prostředky získané z prodeje jednotek přiděleného množství a jiných práv k vypouštění emisí jsou příjmem Státního fondu životního prostředí a jsou účelově vázány k použití na podporu opatření vedoucích ke snižování emisí.

Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO)

* Výdaje odpovídající účelově vázanému výnosu z dražeb povolenek jsou z 50 % realizovány prostřednictvím kapitoly Ministerstva průmyslu a obchodu.

OTE, a. s.

* Předmětem podnikání společnosti jsou činnosti operátora trhu, které společnost vykonává na základě licence č. 150504700, udělené Energetickým regulačním úřadem podle § 4 odst. 1 písm. b) bodu 7 energetického zákona a správa veřejně přístupného rejstříku obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů podle zákona č. 383/2012 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.
* OTE, a.s., spravuje český Rejstřík obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů na základě pověření od Ministerstva životního prostředí České republiky od roku 2005. Od roku 2008 jsou evropské rejstříky začleněny do systému rejstříků v rámci Kjótského protokolu. Podle nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ve znění pozdějších předpisů má každý členský stát povinnost používat jednotný Rejstřík Unie, který funguje také jako rejstřík Kjótského protokolu.
* Rejstřík slouží k zajištění přesné evidence vydávání, držení, převádění a rušení povolenek. Povolenky a kjótské jednotky se evidují na jednotlivých účtech smluvní strany, vkladových účtech provozovatele zařízení, vkladových účtech provozovatele letadla, osobních vkladových účtech nebo obchodních účtech. Podle Zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů 383/2012 Sb. ve znění pozdějších předpisů mají provozovatelé zařízení, která na základě povolení vydaného MŽP vypouští skleníkové plyny do ovzduší, povinnost mít zřízen účet v Rejstříku. Tato povinnost náleží také provozovatelům letadla, kteří mají provozní licenci vydanou v České republice nebo spadají pod správu České republiky podle seznamu provozovatelů letadel vydaného Evropskou komisí. Osobní vkladový nebo obchodní účet si může otevřít jakákoliv fyzická či právnická osoba včetně provozovatele zařízení nebo provozovatele letadla, který již má vkladový účet provozovatele.
* Národní správce rejstříku (OTE, a.s.) v Rejstříku Unie tak zřizuje a vede vkladové účty provozovatele zařízení pro každé zařízení, které má vydané povolení MŽP k vypouštění skleníkových plynů do ovzduší, vkladové účty provozovatele letadla pro každého provozovatele letadla, který má provozní licenci vydanou v České republice nebo spadá pod správu České republiky podle seznamu provozovatelů letadel vydaného Evropskou komisí, a osobní vkladové účty nebo obchodní účty na základě žádosti fyzické nebo právnické osoby. Do Rejstříku mají přístup pouze zmocnění zástupci držitelů účtů.
* MŽP může do rejstříku pouze nahlížet a verifikovat určité údaje, OTE, a.s. v zásadě přidává a odebírá uživatele a upravuje záznamy, nicméně se jedná o jednotný Rejstřík Unie, tzn., že je spravován Evropskou komisí a členské státy nemají, jak vlastní Rejstřík upravovat co do jeho nastavení. Rejstřík tak není propojen s jinými národními informačními systémy. Proto v rámci implementace revize EU-ETS není potřeba případné úpravy Rejstříku upravovat a z revize ve spojitosti s Rejstříkem neplynou ČR žádné náklady.

## Popis cílového stavu

### Obecné cíle klimatických politik EU

Zelená dohoda pro Evropu (The European Green Deal, EGD) představuje zásadní plán proměny evropské ekonomiky, jehož cílem je zastavit bezprecedentní hrozbu změn klimatu a devastaci životního prostředí. Evropská unie (EU) si proto vytyčila, že se Evropa stane do roku 2050 klimaticky neutrálním kontinentem. V následujících desetiletích tak čeká Evropu významná ekonomická, sociální a environmentální transformace. V plánu je proměnit současnou ekonomiku v konkurenceschopný systém, jenž účinně využívá zdroje, avšak zabraňuje znečištění a degradaci životního prostředí.

Data a indikátory sledující stav globálního klimatu a životního prostředí dlouhodobě potvrzují jeho negativní vývoj, který je spojovaný zejména s činností člověka. I přes mírný pokles emisí oxidu uhličitého v roce 2020 totiž stále hrozí zvýšení globální teploty o více než 3 stupně Celsia v tomto stolení. Podle Organizace spojených národů (OSN) je však nutné srazit nárůst teploty alespoň pod 2 stupně, pokud možno však pod 1,5. Již i v ČR pozorujeme častější výkyvy extrémního počasí a jeho dopady, které se vyznačují např. vysokými teplotami, častými požáry, dlouhotrvajícím suchem i nedostatkem vody. Pro dodržení závazku klimatické neutrality je proto nezbytné, aby jednotlivé státy, firmy, organizace i samotní spotřebitelé podporovali taková opatření, která snižují dopad na životní prostředí

Evropská unie představila v prosinci 2019 komplexní strategii, která má ambici zastřešit všechny oblasti, jež jsou pro boj s klimatickými změnami stěžejní. EGD se stane páteří pro ekonomickou a společenskou obnovu celé Evropy. Její cíle jsou obsažené jak v novém evropském rozpočtu, tak ve fondu obnovy. EGD je balíček opatření Evropské komise (EK) zaměřený na splnění Agendy OSN pro udržitelný rozvoj 2030 a Cílů udržitelného rozvoje (the Sustainable Development Goals, SDGs). Reaguje na závazek Pařížské dohody o změně klimatu k celosvětovému omezení vypuštěných emisí skleníkových plynů.

Evropské státy již zahájily modernizaci a transformaci ekonomiky s cílem dosáhnout klimatické neutrality. V letech 1990 až 2018 byly emise skleníkových plynů na úrovni Evropy sníženy o 23 % (v Česku o 35 %), zatímco ekonomika vzrostla o 61 %. Podle stávajících plánů jednotlivých zemí by mělo být prostřednictvím navržených opatření dosaženo snížení emisí celkem o 55 % do roku 2030, aby evropský kontinent směřoval ke klimatické neutralitě v roce 2050, tedy do takového stavu, kdy každý stát bude schopen vyprodukovat jen tolik emisí skleníkových plynů, kolik jich bude schopen následně pohltit. EK schválila návrh nařízení, které stanoví právní rámec pro dosažení klimatické neutrality (tzv. právní rámec pro klima).

Více než 70 % emisí skleníkových plynů v Evropské unii připadá na výrobu a využívání energie. Dekarbonizace energetického systému (ukončení těžby uhlí a snížení množství uhlíku uvolňovaného při výrobě plynu), je klíčová pro dosažení klimatických cílů. Zásadní roli k dosažení tohoto kroku budou hrát čisté a obnovitelné zdroje a integrace a digitalizace evropského energetického trhu. Každý z členských států připravuje, resp. aktualizuje své plány vedoucí ke splnění cílů na úrovni Evropské unie. Tyto plány se budou pravidelně aktualizovat.

Doprava produkuje téměř čtvrtinu všech skleníkových plynů v EU a její podíl stále roste. K dosažení klimatické neutrality EU je nezbytné do roku 2050 emise ze všech druhů dopravy snížit o 90 %. Tři čtvrtiny nákladní přepravy, kterou dnes zajišťuje silniční síť, by se měly přesunout na železnici a vodní cesty. Velkou podporu bude mít i nadále elektromobilita, do roku 2025 by měla být síť dobíjecích stanic navýšena o další milion a očekávaný počet vozidel s nulovými nebo nízkými emisemi v Evropě je 13 milionů. V oborech dopravy, kde není možné aplikovat elektromobilitu (letecká doprava), je prioritou využívání udržitelných alternativních paliv (bionafta nebo vodík). EK zároveň navrhuje další zpřísnění emisních norem pro spalovací motory s cílem podpořit přechod na mobilitu s nulovými emisemi.

V zájmu dosažení cílů stanovených v rámci EGD EK přislíbila, že v příštím desetiletí zmobilizuje nejméně 1 bilion eur ve formě udržitelných investic. Do zelených investic bude směřovat 30 % víceletého rozpočtu EU (2021–2028) a jedinečného unijního nástroje NextGenerationEU, který je určen na podporu postpandemického zotavení, jehož rozpočet je více než 800 mld. EUR. Podobné principy jsou platné pro investice a reformy podporující cíle v oblasti klimatu financované z Nástroje pro oživení a odolnost, jehož rozpočet je více než 670 mil. EUR.

Politika soudržnosti EU pomáhá zemím, regionům, místním samosprávám a městům v EU realizovat rozsáhlé investice, které přispívají k realizaci priorit EGD. Na tyto priority musí vyčlenit alespoň 30 % prostředků, které obdrží z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Kromě toho bude 37 % Fondu soudržnosti určeno přímo na dosažení klimatické neutrality do roku 2050. EK zavedla Investiční plán, jehož součástí je mechanismus pro spravedlivou transformaci, jímž se má zajistit spravedlivý přechod na zelenou ekonomiku. Díky němu se v období 2021–2027 zmobilizují významné investice na podporu občanů a regionů, kterých se tato transformace týká nejvíce.

Projevy klimatické změny se prohlubují a bez celospolečenské odezvy povedou k neodvratitelným dopadům ohrožujícím život na Zemi. Změna koncentrace skleníkových plynů v atmosféře vede k narušení energetické bilance planety. To sebou přináší intenzivní projevy počasí, změnu srážkových vzorců, desertifikaci, posun vegetačních pásem, tání ledovců, zvedání hladiny světového oceánu a environmentálně podmíněnou migraci.

Antropogenní emise všech skleníkových plynů dosáhly v r. 2019 hodnoty 60 miliard tun, v r. 1990 představovaly celkové emise 40 miliard tun. Oxid uhličitý zodpovídá za 70 % pozorovaného oteplování, emise metanu způsobují 15 % pozorovaného oteplování a zbývajících 15 % je způsobeno oxidem dusným a dalšími technickými plyny. Koncentrace skleníkových plynů v atmosféře jsou velmi ožehavým tématem poslední doby. Zvyšování koncentrací skleníkových plynů (greenhouse gases, GHGs) v atmosféře způsobuje globální oteplování, což má celou řadu negativních dopadů pro lidstvo. Největší vliv má v tomto směru zvyšování koncentrací oxidu uhličitého (CO2).

Světové klima se mění, a to čím dál závažněji ohrožuje ekosystémy, lidské zdraví a hospodářství. K těmto změnám dochází vlivem uvolňování velkého množství skleníkových plynů do atmosféry v důsledku mnoha lidských činností po celém světě, především spalování fosilních paliv za účelem výroby elektřiny, vytápění a dopravy. Spalování fosilních paliv také uvolňuje látky znečisťující ovzduší, které škodí životnímu prostředí a lidskému zdraví.

Změna klimatu, její dopady a nutnost reakce představují jedno z klíčových témat současné environmentální politiky. Přestože změny v klimatickém systému naší planety probíhaly od té doby, co planeta vznikla, vědecké poznatky posledních desetiletí ukazují, že v současné době velmi pravděpodobně tyto změny probíhají rychleji, než tomu bylo v minulosti. Hlavní příčinou těchto změn, a zejména jejich důsledků, je činnost člověka, která je vzájemně ovlivněna celou řadou GMT. Jedná se o emise skleníkových plynů, aerosolů a dalších znečišťujících příměsí do atmosféry (ať už z průmyslové výroby, těžby surovin nebo zemědělství), změny vlastností povrchu (odlesňování, výstavba apod.), zásahy do hydrologického režimu (stavba přehrad, změny vodních toků, zavlažovací systémy) apod. Pozorované změny klimatu lze shrnout následovně – změny teplot, změny srážkových režimů, změny sněhové pokrývky, ledovců a hladin oceánů, změny atmosférické cirkulace, změny výskytu extrémních projevů počasí.

Změny klimatu a ochrana životního prostředí se stávají jedním z nejdůležitějších témat současné společnosti a politiky nejen ve vyspělých zemích, což podporuje zvýšené úsilí k dosažení globálních i evropských cílů k omezení oteplování klimatu a obnově poškozených ekosystémů. EU se zavázala do roku 2050 dosáhnout klimatické neutrality a usiluje o vedoucí roli v řešení výzev spojených s degradací životního prostředí vlivem lidské činnosti. Globální dohody tak směřují k zavádění opatření do národních politik a strategií s konkrétními závazky. Tyto závazky spolu se společenskou poptávkou po snížení dopadů lidské činnosti na životní prostředí a lidské zdraví přispějí k vytváření socioekonomických příležitostí za využití technologických inovací a vědeckých poznatků na zmírnění dopadů klimatické změny, preventivním opatřením proti ohrožování ekosystémů a lidského zdraví a obnovování přirozené odolnosti ekosystémů.

Věcným cílovým stavem klimatických politik je tedy zamezení změny klimatu, resp. zastavení tohoto procesu a přijetí adaptačních opatření, která zmírní nebo jinak přizpůsobí dopady na lidskou společnost a životní prostředí. Vychází z předpokladu, že pokud nebudou přijata opatření ke snížení celosvětových emisí skleníkových plynů, v důsledku globálního oteplování se teplota pravděpodobně zvýší o více než 2 °C oproti úrovním před průmyslovou revolucí, a do konce tohoto století by mohla vzrůst dokonce až o 5 °C. Z pohledu ČR je tak cílovým stavem zamezit negativním dopadům změny klimatu na Českou republiku viz hodnocení rizika v kapitole 1.6.

### Specifické cíle implementace revize směrnice v ČR a změna národní úpravy

Pro ČR představuje cílový stav dosažení závazného redukčního cíle 62 % do roku 2030 oproti roku 2005 v sektorech spadajících pod EU-ETS a v ostatních sektorech o 43 %.

Specifickým cílovým stavem z pohledu ČR je především optimální volba nástrojů, tzn. takové využití diskrece při implementaci, která představuje:

* nejefektivnější dosáhnutí redukčního cíle – tzn. efektivní pokrok v dekarbonizaci hospodářství a zároveň neohrožení mezinárodní konkurenceschopnosti
* rovnost podmínek pro všechny dotčené subjekty pro zachování férové hospodářské soutěže,
* zajištění dostatečných prostředků z prodeje emisních povolenek pro financování opatření tak, aby bylo dosaženo redukčních cílů,
* co nejmenší administrativní zátěž dotčených subjektů a efektivní správu ze strany státních orgánů.

Cílovým stavem jsou tedy adekvátně zvolené možnosti implementační úpravy pro definované specifické problémy při implementaci a revize národní úpravy (viz kapitola 1.2 definice problému), které vyhovují specifickým cílům. Konkrétně se jedná o následující aspekty:

1. Využití výnosů z EU-ETS v kontextu nutnosti využití těchto výnosů na opatření související s klimatem dle revidované směrnice;
2. Zahrnutí nebo nezahrnutí malých zdrojů (limit 2 500 nebo 25 000 tCO2,ekv./rok) do systému EU-ETS z pohledu dopadů na tento sektor a přínosu jejich zahrnutí pro dosahování redukčních cílů (tzv. Opt-out malých zdrojů);
3. Revize opatření k zajištění konkurenceschopnosti zpracovatelského průmyslu při současném dosahování redukčních cílů (úprava podmínek a míry státní podpory pro kompenzaci nepřímých dopadů systému EU-ETS);
4. Zhodnocení a případná revize výše pokut za přestupky (netranspoziční bod);
5. Revize pravomocí správních řízení, včetně vyjasnění práv a povinností a definic pojmů, tzv. mimořádný dohled (netranspoziční bod);
6. Zhodnocení možnosti zavedení monitorovacího systému pro administraci některých správních podání ze strany subjektů EU-ETS (netranspoziční bod).

Formálním cílovým stavem je řádná implementace práva EU do českého právního řádu, ta se týká zejména aspektů, kde není zvažována jiná, než minimální implementace:

* Implementace ustanovení upravující přidělování bezplatných povolenek sektorům ohroženým únikem uhlíku;
* Změny v nastavení správy Modernizačního fondu v rámci systému EU-ETS (zavedení principu nepoškozovat živ. prostředí – DNSH);
* Implementace ustanovení týkajících se emisního obchodování v sektoru letecké dopravy;
* Implementace ustanovení týkajících se emisního obchodování v sektoru námořní dopravy.

## Zhodnocení rizika

**Ekologická rizika**

Téměř všechny přírodní procesy jsou ovlivňovány fyzikálními vlastnostmi atmosféry. Změna klimatu tak má velký dopad na ekologický systém jako takový a s tím související ekosystémové služby, tedy přínosy, které ekosystémy poskytují lidem. Zvýšené množství skleníkových plynů v atmosféře se promítá do biotických a abiotických procesů, stává se jejich neoddělitelnými částmi, a následně spouští kaskádu pozitivních a negativních zpětných vazeb. Příklady dopadů změny klimatu na ekosystém jsou různorodé povahy. Zahrnují například modifikaci globálního koloběhu uhlíku, vody a živinných cyklů, ztrátu biodiverzity, posouvání vegetačních hranic a zeměpisného rozšíření živočichů a vznik rizik souvisejících se zvýšeným výskytem virů, neznámých patogenů a nových nemocí. Vzhledem ke skutečnosti, že změna klimatu zahrnuje komplexní interakce, odklad opatření snižujících emise skleníkových plynů může vést k nevratné degradaci globálních ekosystémů.

**Ekonomická rizika**

Celkové ekonomické ztráty plynoucí ze změny klimatu se v současné době odhadují obtížně, dle Mezivládního panelu pro změnu klimatu se však s rostoucí teplotou zrychlují. Očekává se, že ačkoliv prvotní dopady změny klimatu budou mít na světové hospodářství omezený nebo částečně pozitivní dopad, z dlouhodobého hlediska budou negativní dopady převažovat nad těmi pozitivními.[[10]](#footnote-11) Dopady klimatické změny budou mít za následek zpomalení hospodářského růstu a ztíží proces snižování chudoby.[[11]](#footnote-12) Zatím nejzásadnější formulaci vyčíslení ekonomických dopadů představuje Sternova zpráva[[12]](#footnote-13) o vlivu globálního oteplování na světovou ekonomiku. Ve zprávě se uvádí, že prospěch ze silné a včasné akce zmírňující klimatickou změnu vyváží náklady související s nicneděláním a přizpůsobením se novým podmínkám. Nejvíce se negativní ekonomické dopady projeví v zemích, které jsou nejchudší[[13]](#footnote-14).

**Náklady neaktivity vůči změně klimatu**

I přes potenciální výzvy při implementaci klimatické politiky je potřeba uvažovat o nákladech alternativního scénáře, kdy nedojde ke zvrácení globální změny klimatu. Ačkoliv nejsou klimatické závazky dosud dostatečně ambiciózní u řady klíčových světových hráčů, nástup a obrat k zelené politice se dá očekávat celosvětově - zelené technologie a jejich ověření v praxi budou do značné míry určovat prosperitu i geopolitické rozložení ve světě v průběhu 21. století. Budoucí škody jsou ze strany ECB vyčísleny na 2-4násobek nákladů nutných na dekarbonizaci[[14]](#footnote-15).

Studie Deloitte

Deloitte odhaduje ekonomický dopad nekontrolované změny klimatu v období 2021-2070 na 10 bilionů USD pouze pro Evropu a 178 bilionů USD celosvětově, respektive dopad na HDP v roce 2070 na -1,5 % (Evropa) a -7,6 % (svět).[[15]](#footnote-16)

Ačkoliv dopad na východní Evropu z pohledu HDP je projektován pro období 2021-2070 na -70 miliard EUR, což je pouze 1,1 % z výše celkových dopadů na celou Evropu, pro stejné období je z pohledu zaměstnanosti projektován pokles o 5 milionů zaměstnaných, což je asi 4,6 % z celkových ztrát na zaměstnanosti v celé Evropě.[[16]](#footnote-17)

World Economic Forum[[17]](#footnote-18)

V případě neaktivity se odhaduje pokles světového HDP o 4-18 % s regionálními rozdíly již v roce 2050, dopady na HDP Evropy se odhadují na pokles o 3-11 % (rozpětí jsou dána klimatickými scénáři od oteplení o 2 °C po 3,2 °C).[[18]](#footnote-19) Tyto ztráty vznikají především na základě globální změny klimatu a doprovodných extrémů počasí. Rizika jsou spojena se zdržováním a upozaďováním zelené tranzice a offshoring klimaticky náročných činností do rozvojových států, které mají často výrazně nižší požadavky na udržitelnost, emise. Z reportu IPCC (2023)[[19]](#footnote-20) vyplývá, že je vysoce pravděpodobné, že oteplení planety přesáhne během 21. století mez 1,5°C a bude velmi náročné udržet oteplení pod 2°C. Scénář „příliš mnoho, příliš brzo“ se dá tedy označit pouze jako hypotetický, jelikož vědecké poznatky ukazují, že jsme již za tímto bodem. Pokud aplikované politiky, pobídky a inovace selžou ve stimulaci efektivních tržních řešení, budou jednotlivci postiženi růstem životních nákladů, ceny paliv, fyzickými klimatickými dopady atd. Vysoké riziko tranzice je identifikováno pro nekvalifikovanou pracovní sílu – neschopnost osvojení si nových dovedností a radikální transformace odvětví s vysokou uhlíkovou intenzitou. Střední třída může být ohrožena ztrátou kupní síly při agresivní tranzici. Při nespravedlivé transformaci – ztráta příjmu vedoucí ke znemožnění přístupu k novým technologiím, mobilitě, tlak na migraci, a dále je pravděpodobná radikalizace marginalizovaných socioekonomických skupin obyvatel. Zároveň se však tato rizika týkají taktéž neaktivity v klimatické otázce.

**Sociální rizika**

Environmentální a zdravotní dopady změny klimatu, nepřiměřeně postihující především země s nízkými příjmy a chudé obyvatelstvo žijící v zemích s vysokými příjmy, ovlivňují přístup k lidským právům a otevírají diskuzi o sociální spravedlnosti. Palčivým tématem je skutečnost, že nejvíce jsou změnou klimatu ohroženi obyvatelé těch zemí, které v celosvětovém žebříčku historicky vyprodukovaly jen nepatrné množství emisí skleníkových plynů. Dopady změny klimatu mohou omezovat občanská a politická práva, hospodářská, sociální a kulturní práva, a to včetně práv na život a bezpečí, životní úroveň, lékařskou péči, potraviny či pitnou vodu. Již dnes se v souvislosti s negativními dopady změny klimatu na zemědělskou produkci hovoří o destabilizačním vlivu klimatu na politickou a bezpečnostní situaci v řadě zemí. Na národní nebo lokální úrovni jsou nejvíce zasaženi ti, jejichž odolnost čelit projevům změny klimatu je omezená. Do této kategorie patří například chudí, příslušníci minorit, ženy, děti, senioři, lidé s chronickým onemocněním a postižením a osoby pracující v oblastech vystavených extrémním teplotám a výkyvům teplot.[[20]](#footnote-21)

**Bezpečnostní rizika**

Spojitost mezi změnou klimatu a konkrétním konfliktem byla poprvé identifikována v roce 2017, kdy Rada bezpečnosti OSN odsoudila rezolucí číslo 2349 činnost teroristické skupiny Boko Haram a označila v oblasti vysychajícího Čadského jezera dopady změny klimatu (vedle například chudoby, nedostatku možnosti vzdělávání a hospodářského rozvoje) za jednu z hlavních příčin politické nestability.[[21]](#footnote-22) Tímto krokem se formálně uznalo, že dopady změny klimatu mají souvislost s konfliktním potenciálem zemí a tradiční opatření k prosazování míru a bezpečnosti ve světě tak nejsou dostačující. Změna klimatu byla označena Radou bezpečnosti za destabilizační faktor také v roce 2018 v souvislosti se suchy, rozšiřováním pouští, zhoršováním kvality půdy a nedostatečným zabezpečením potravin v Somálsku.[[22]](#footnote-23) Dle vznikajícího globálního konsensu bude změna klimatu podrobovat zkoušce hospodářské, sociální a politické systémy všech národních států.[[23]](#footnote-24) Čím dál více se také řeší právní postavení tzv. klimatických migrantů či uprchlíků, tedy těch, kteří se dopadům změny klimatu nejsou schopni přizpůsobit a odchází ze svých domovů hledat lepší podmínky pro život jinam.[[24]](#footnote-25) Očekává se, že v důsledku změny klimatu nastane v příštím desetiletí uprchlická krize nebývalých rozměrů. Složitost problematiky neumožňuje předpovídat, kolik osob opustí své domovy v důsledku změny klimatu v budoucnu, skutečností však je, že klimatický podtext doprovázel jak propuknutí Arabského jara, tak dodnes trvající občanskou válku v Sýrii.[[25]](#footnote-26)

**Právní rizika**

V případě, kdy by ČR neimplementovala revizi směrnice, čelila by řízení pro nesplnění povinností u Evropské komise, což by při dalším neprovedení implementace směrnice vedlo k žalobě Komise proti ČR u Evropského soudního dvora pro porušení smlouvy a k následným finančním sankcím. Při neprovedení směrnice do právního řádu ČR, by se ustanovení, ze kterých vyplývají práva a povinnosti pro dotčené subjekty, uplatnila přímo. Neprovedení implementace by představovalo nežádoucí stav právní nejistoty, který by zasáhl značnou část české ekonomiky (viz vymezení sektorů v ČR) včetně zásadních sektorů energetiky. V důsledku by to představovalo zejm. narušení mezinárodní konkurenceschopnosti české ekonomiky a nežádoucí dopad na investice.

# Obecné dopady systému EU-ETS a ustanovení pro minimální implementaci revize směrnice

## Shrnutí hodnocení dopadů klimaticko-energetického balíčku EU Fit for 55 na Českou republiku (SEEPIA)[[26]](#footnote-27)

*Pozn.: V průběhu vypracovávání dopadů regulace předmětného návrhu jsou zpracovávány stěžejní strategické dokumenty v oblasti energetiky a ochrany klimatu - dekarbonizace: aktualizace Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu, Státní energetické koncepce a Politiky ochrany klimatu. Tyto dokumenty problematiku dopadů dekarbonizace včetně finančních a investičních potřeb aktualizují a upřesňují.*

## Přidělování bezplatných povolenek sektorům ohroženým únikem uhlíku

Všem sektorům se stacionárními zdroji v EU-ETS je přidělována část emisních povolenek bezplatně. Základem pro bezplatnou alokaci je *historická úroveň emisí \* benchmark \* korekční faktor (faktor snižování alokace)*. Sektory jsou dále rozděleny na ty, kterým hrozí únik uhlíku a ty, kterým únik uhlíku nehrozí.

Sektory neohrožené únikem uhlíku budou do roku 2026 dostávat emisní povolenky bezplatně ve výši 30 % základu, do roku 2030 pak poklesne příděl povolenek lineárně na nulu.

Sektory ohrožené únikem uhlíku budou v příštím období dostávat emisní povolenky bezplatně ve výši 100 % základu. Seznam sektorů ohrožených únikem uhlíku (CLL) je rozhodnutím Komise vydaným na základě vyhodnocení kritérií stanovených směrnicí. Úprava CLL pro 4. období vychází ze snahy nově / lépe vyhodnotit skutečné riziko úniku uhlíku pro jednotlivé sektory. V současném 4. obchodovacím období (2021-2030) jsou na CLL zařazena odvětví dle vzorce *intenzita obchodu odvětví \* intenzita emisí > 0,2*. Komise vydala CLL, kde je zařazeno celkem 44 odvětví, oproti cca 170 odvětví v předchozím období.[[27]](#footnote-28)

Pro úplnost k sektoru letectví – od 1. ledna 2012 (od zavedení systému EU-ETS pro provozovatele letecké dopravy osob) do konce roku 2012 byla těmto subjektům přidělena celková alokace ve výši 97 % historických emisí. Od roku 2013 je těmto subjektům přidělena celková alokace ve výši 95 % historických emisí. Dražený podíl představuje 15 % celkové alokace, na základě žádostí subjektů jsou přidělovány povolenky bezplatně. Revize směrnice zavádí, že od roku 2026 se nebudou provozovatelům letadel přidělovat žádné bezplatné povolenky.

***Článek 10a(1)***

Upravují se pravidla pro stanovení rozsahu bezplatné alokace povolenek. S cílem omezit uplatňování meziodvětvového korekčního faktoru (které by snížilo rozsah bezplatné alokace napříč odvětvími) se v revizi směrnice navrhuje, aby se **aktualizace referenčních úrovní** (dále též „benchmarků“)[[28]](#footnote-29) blíže navázala na redukci emisí v jednotlivých odvětvích a pododvětvích, a to zvýšením maximální míry aktualizace na 2,5 % ročně, namísto současných 1,6 %. K této změně by mělo dojít od roku 2026.

Kromě výše uvedeného bude **bezplatná alokace povolenek podmíněna úsilím o dekarbonizaci**. Provozovatelé zařízení, na něž se vztahuje povinnost provést energetický audit podle stávajícího čl. 8 odst. 4 směrnice EP a Rady č. 2012/27/EU o energetické účinnosti (dále jen "EED"), budou muset provést doporučení ze zprávy o auditu nebo prokázat, že provedli jiná opatření, která povedou ke snížení emisí skleníkových plynů na úroveň doporučenou ve zprávě o auditu. V opačném případě by jim byl bezplatný příděl snížen. V souladu se stávajícím čl. 8 odst. 4 EED se na malé a střední podniky (MSP) nevztahuje povinnost energetického auditu. Dále podle podmínek čl. 8 odst. 6 směrnice EED platí, že podniky, které nejsou MSP, a které zavádějí systém energetického nebo environmentálního managementu, jsou osvobozeny od požadavku na energetický audit. Pravidla určující výjimku pro provádění energetického auditu se mají změnit v rámci revize EED. Nově má být povinnosti aplikována na všechny podniky se spotřebou energie přesahující 10 TJ, bez ohledu na velikost podniku (resp. status MSP).

Rovněž se zavádí **Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM),** který je alternativním opatřením ke zmírnění rizika úniku uhlíku. Odvětví a pododvětví, na něž se toto opatření bude vztahovat, by v budoucnu neměla obdržet bezplatnou alokaci. Je stanoveno přechodné období 10 let, které má výrobcům, dovozcům a obchodníkům umožnit přizpůsobit se novému režimu a postupnému snižování bezplatné alokace. V rámci revize jsou stanovena pravidla pro výpočet konečné částky, která se odečte od bezplatné alokace a bude následně vydražena.

***Článek 10a(8)***

Oblast působnosti Inovačního fondu se rozšiřuje tak, aby umožňoval poskytovat podporu projektům prostřednictvím soutěžních mechanismů založených na provozní podpoře, jako je např. **Carbon Contracts for Difference (CCD)**. Tyto nástroje by měly minimalizovat požadovaný objem finančních prostředků na úroveň skutečně potřebnou pro realizaci projektu a tím optimalizovat využití dostupného množství povolenek. To by mělo umožnit rychlejší a nákladově efektivnější rozšiřování moderních technologií.

Kromě toho se má **Inovační fond** navýšit v kontextu posílení EU ETS pro stávající sektory o 50 milionů povolenek[[29]](#footnote-30). Z toho 40 milionů povolenek bude vzato z těch, které byly k dispozici pro bezplatné přidělení, a 10 milionů z povolenek, které měly být aukcionovány.

***Článek 10d***

V rámci Modernizačního fondu by již do budoucna neměly být podporovány investice do projektů na výrobu energie z fosilních paliv, nikoli pouze z pevných fosilních paliv, jak je tomu v současnosti. Kromě toho návrh navyšuje podíl prostředků fondu, které musí být investovány do projektů v prioritních oblastech, na 80 %. Zároveň se však rozšiřuje výčet opatření, která budou považována za prioritní, zejména jde o technologie vytápění a chlazení v budovách a podporu domácnostem s nízkými příjmy, včetně venkovských a odlehlých oblastí, při řešení energetické chudoby a modernizaci jejich topných systémů a dále rovněž spravedlivou tranzici v regionech závislých na fosilních palivech. Na ČR by mělo v souladu s částí B přílohy IIb připadnout 12,9 % dodatečných prostředků Modernizačního fondu. Celkem by tak ČR měla v období 2021-2030 k dispozici  380-570 mld. Kč v závislosti na ceně povolenky (uvažované rozpětí průměrné ceny 60-80 EUR). Odhad prostředků Modernizačního fondu pro ČR bez zahrnutí vývoje ceny povolenky a revize směrnice upravujících množství povolenek pro Modernizační fond činí 150 mld. Kč.

***Článek 3 bod (b) a článek 12(3b)***

V oblasti **zachycování a využívání uhlíku (CCU)** je zavedeno, že nevznikne povinnost vyřazovat emisní povolenky v případě emisí CO2, které skončí trvale chemicky vázané ve výrobku, takže se nedostanou do atmosféry při běžném používání.

***Článek 2, článek 10a a příloha I)***

Upravující se pravidla pro **přidělování bezplatných povolenek** s cílem podpořit dekarbonizaci energeticky náročných odvětví. Dle Komise v současné době účinné technologie, které jsou těsně pod hodnotou benchmarku, dostávají více bezplatné alokace, než kolik vypouštějí emisí. Tím se inovativní technologie mimo EU ETS dostávají do konkurenční nevýhody, takže investice do těchto technologií mohou být znevýhodněny. Inovativní zařízení mohou vypadnout z EU ETS, protože změní svůj výrobní proces, nebo protože celkový jmenovitý tepelný příkon spalovacích jednotek zařízení klesne pod 20 MW. Pro řešení tohoto problému zařízení po dobu pěti let zůstanou v systému EU ETS, pokud sníží celkovou kapacitu svých spalovacích jednotek za účelem snížení emisí skleníkových plynů (např. elektrifikací). Dále je zavedena technologická neutralita definic činností (odstraněním odkazů na fosilní paliva nebo specifické výrobní procesy), odkazování na výrobní kapacity namísto spalovacích kapacit a přezkoumání definic referenčních hodnot, aby se zajistilo rovné zacházení se zařízeními nezávisle na použité technologii, a to i v případě použití nízkoemisních nebo bezemisních technologií. Zachování inovativních zařízení v systému EU ETS má rovněž snížit úroveň referenčních hodnot, a tím podpořit větší snížení emisí.

### Identifikace nákladů a přínosů

Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Změna klíče pro bezplatnou alokaci nemá dopad na množství dražených povolenek a tedy ani na veřejné rozpočty.

Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Podmínky jsou v rámci EU nastaveny ve všech státech stejně. Z pohledu konkurenceschopnosti ke třetím zemím budou dopady relativně pozitivní nebo negativní dle výše bezplatné alokace pro daná odvětví. Obecně jsou kritéria pro přidělení bezplatných povolenek relativně přísnější vůči třetímu obchodovacímu období. Negativní dopady pak zaznamenají zejména odvětví, která v současném období na CLL jsou, ale v příštím z něj vypadnou. Z pohledu hospodářství ČR se tento aspekt dotkne především některých sektorů chemického průmyslu.

Dopady na podnikatelské prostředí

Reporting dat jako takový se neliší na základě bezplatné alokace. Přidělování bezplatných povolenek představuje mírnou administrativní zátěž pro podnikatele – zpracování žádosti o bezplatnou alokaci.

V členských státech (mezi které ČR patří), jejichž průměrný podíl emisí z dálkového vytápění v celé Unii vydělený jejich podílem na celkovém HDP byl v období let 2014 až 2018 vyšší než pět, se v případě dálkového vytápění na období let 2026 až 2030 přidělí další bezplatné povolenky ve výši 30 % za předpokladu, že bude objem investic odpovídající hodnotě těchto získaných dalších bezplatných povolenek investován do výrazného snížení emisí do roku 2030 v souladu s plány klimatické neutrality a že se dosažení cílů a milníků potvrdí energetickým auditem.

Do 1. května 2024 vypracují provozovatelé dálkového vytápění plán klimatické neutrality pro zařízení, pro něž žádají o dodatečné přidělení bezplatných. Tento plán musí být v souladu s cílem klimatické neutrality a musí obsahovat:

a) opatření a investice k dosažení klimatické neutrality do roku 2050 na úrovni zařízení nebo společnosti, mezi něž nezahrnou použití kompenzace za emise CO2

b) průběžné cíle a milníky pro měření pokroku dosaženého na cestě ke klimatické neutralitě do 31. prosince 2025 a poté do 31. prosince každého pátého roku;

c) odhad dopadu každého z opatření a investic, pokud jde o snížení emisí skleníkových plynů.

Dosažení cílů a milníků se ověří ve lhůtě do 31. prosince 2025 a poté do 31. prosince každého pátého roku v souladu se stanovenými ověřovacími a akreditačními postupy. Pokud nebylo ověřeno dosažení průběžných cílů a milníků pro období do konce roku 2025 nebo pro období let 2026 až 2030, nepřidělí se žádné bezplatné povolenky nad původní rámec.

Komise přijme prováděcí akty, v nichž upřesní minimální obsah informací a formát plánů klimatické neutrality.

Za účelem snižování emisí skleníkových plynů pomocí nákladově efektivních technik by mělo být Komisí přidělování bezplatných emisních povolenek stacionárním zařízením od roku 2026 podmíněno investicemi do zvyšování energetické účinnosti a snižování emisí, zejména pro velké spotřebitele energie. Komise by měla zajistit, aby uplatňování podmíněnosti neohrožovalo rovné podmínky, ekologickou vyváženost nebo rovné zacházení se zařízeními v celé Unii. Komise by měla přijmout akty v přenesené pravomoci s cílem řešit veškeré problémy zjištěné zejména v souvislosti s výše uvedenými zásadami a stanovit administrativně jednoduchá pravidla pro uplatňování podmíněnosti. Tato pravidla by měla být součástí obecných pravidel pro přidělování bezplatných povolenek za použití stanoveného postupu pro vnitrostátní prováděcí opatření a měla by stanovit lhůty, kritéria pro uznávání prováděných opatření v oblasti energetické účinnosti, jakož i pro alternativní opatření snižující emise skleníkových plynů. Kromě toho by měly být dále posíleny pobídky ke snižování emisí skleníkových plynů u zařízení s vysokou intenzitou emisí skleníkových plynů. Za tímto účelem by od roku 2026 mělo být bezplatné přidělování povolenek na emise 20 % stacionárních zařízení s nejvyšší intenzitou emisí v rámci dané referenční úrovně produktu rovněž podmíněno vypracováním a prováděním plánů klimatické neutrality.

U uváděných 20 % emisně nejnáročnějších subjektů v EU, nelze momentálně určit počet těch, které se nachází v ČR. V rámci proběhlých trialogů uváděla EK přibližný počet 500 subjektů za celou EU.

Sociální dopady

Dopady na konkurenceschopnost odvětví vyloučených z CLL mohou představovat potíže pro nekonkurenceschopné podniky a tedy i pro zaměstnanost. Nepředpokládají se však rozsáhlé dopady na zaměstnanost.

Dopady na životní prostředí

Bez přímých dopadů, mezi nepřímé dopady systému EU-ETS na podnikatelské prostředí je potřeba uvést negativní dopady na investiční rozhodování způsobené zvýhodněním špinavých technologií oproti emisně efektivnějším technologiím v případech, kdy se jedná o substituty (obě technologie vedou k výrobě stejného produktu). Dle studie OECD z roku 2017[[30]](#footnote-31) tak má přidělování bezplatných povolenek kontraproduktivní dopady na cíle systému – v rámci bezplatné alokace jsou zvýhodněny technologie, které jsou intenzívní na emise skleníkových plynů. Emisně efektivní technologie totiž nedostávají zvýhodnění skrze bezplatnou alokaci, a přestože mají nižší emise, představuje pro ně systém EU-ETS vyšší náklad. To ovlivňuje výnosnost konkurujících si technologií, a tedy ovlivňuje investiční rozhodování, které následně preferuje projekty se špinavými technologiemi. Nedodržení technologické neutrality tak má samozřejmě negativní dopady i na dosahování cílů z pohledu ochrany životního prostředí. Ačkoliv se mechanismus bezplatné alokace ve 4. období zpřísnil oproti 3. období, negativní dopady na investiční rozhodování budou přetrvávat.

## Emisní obchodování v sektoru letecké dopravy

Systém EU ETS funguje již od roku 2005, ale emise z letecké dopravy byly do systému zahrnuty až v roce 2012. Povolenky se stejně v ostatních odvětvích zahrnutých v systému EU ETS nacházejí v elektronické podobě na účtech provozovatelů letadel (případně obchodních a osobních účtech) vedených v Rejstříku obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. V ČR rejstřík spravuje operátor trhu společnost OTE, a.s., jejíž jediným vlastníkem je Česká republika a vykonavatelem akcionářských práv Ministerstvo průmyslu a obchodu. Na administrativě spojené s přidělováním bezplatných povolenek a vydávání povolení k vypouštění skleníkových plynů se podílí také Ministerstvo životního prostředí.

Počáteční množství povolenek v oběhu pro sektor letecké dopravy pro období 2013-2020 (tzv. „aviation cap“) bylo stanoveno tak, aby pokrývalo 95 % emisí z období 2004-2006 a na rozdíl od jiných sektorů zahrnutých v EU ETS nebylo až do roku 2021 snižováno. Bezplatné povolenky přidělovaným leteckým společnostem nakonec pokrývaly 82 % produkovaných emisí. Další potřebné povolenky si letecké společnosti dokoupily v dražbě na sekundárním trhu (nejednalo se tedy pouze o povolenky určené primárně pro leteckou dopravu). Platby za dražené povolenky tvořily velmi nízký podíl v celkových provozních nákladech (odhady a prognózy: 0,3 % (2017), 1,2 % (2021), 3,4 % (2030)). V rámci Revize systému EU ETS bude od roku 2024 podíl bezplatných emisních povolenek intenzivně snižován (2024: o 25 %, 2025: o 50 %, 2026: o 75 %, 2027: o 100 %). přičemž výchozí počet bezplatných emisních povolenek bude dán ověřenými leteckými činnostmi za rok 2023. Celkový počet povolenek v oběhu v sektoru letectví („aviation cap“) bude od roku 2021 snižován s využitím lineárního redukčního faktoru (jak je tomu v ostatních sektorech zahrnutých do EU ETS). Lineární redukční faktor bude od roku 2021 nabývat hodnoty 2,2 % a od roku 2024 již 4,2 %. Povolenky do dražby nabízí nejen provozovatelé zařízení, kterým se podařilo snížit svou produkci skleníkových plynů, ale také jednotlivé státy, kterým je přidělila EU. Ze získaných finančních prostředků pak financují aktivity pro přechod na nízkoemisní technologie a dosažení uhlíkové neutrality.

Pro lety mimo EHS byl nově zaveden mezinárodní program CORSIA. Jedná se o celosvětové tržní opatření usilující o snížení emisí v mezinárodním letectví (cca 60 % emisí z letecké dopravy), tzv. uhlíkově neutrální růst. CORSIA byla přijata v roce 2016 a pilotní fáze zahájena v roce 2021. Letecké společnosti by si pro lety z/do zemí zapojených do systému CORSIA měly nakupovat tzv. kompenzační kredity, jejichž výnos půjde na aktivity vyrovnávající uhlíkové emise (tzv. carbon offsetting).

V rámci revize systému EU ETS pro leteckou dopravy bude nově také vyžadováno stejné zacházení pro všechny aerolinky na stejné trase (tj. bez ohledu na umístění sídla společnosti), pokud jde o jejich povinnosti týkající se hospodářských dopadů1. Nemělo by tedy docházet k znevýhodňování leteckých společností se sídlem v EHS.

Revize systému EU ETS pro letectví úzce souvisí s další legislativou EU, zejména s Revizí směrnice o zdanění energie, Revizí směrnice o energii z obnovitelných zdrojů a iniciativou ReFuelEU. Dále také s iniciativou Jednotné evropské nebe (Single European Sky), která se snaží o změny a zefektivnění provozu v několika oblastech: institucionální, provozní, kontrolní a týkající se dohledu.

Emise z letecké dopravy v ČR v letech 2014-2018 stoupaly a kopírovaly tak vývoj počtu cestujících na Letišti Václava Havla Praha. Dá se tedy říct, že hlavní emisní zátěž ČR je spojena s lety z/na letiště Václava Havla Praha. Ostatní letiště s pravidelným mezinárodním provozem (Brno, Ostrava, Pardubice a Karlovy Vary) se na celkovém počtu cestujících podílejí spíše zanedbatelně.

V médiích se navíc objevují plány na rozšíření kapacity Letiště Václava Havla Praha z 21 na 30 mil. cestujících ročně. To by velmi pravděpodobně vedlo ke zvýšení emisí (pokud by do té doby nedošlo k výraznější technologické změně).

V Rejstříku obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů bylo v roce 2020 registrováno 8 účtů provozovatelů letadel. Počet bezplatných povolenek pro společnosti se sídlem v ČR v letech 2020 a 2021 výrazně převýšil množství emisí z letecké dopravy. Příčinou byl jak výrazný pokles počtu cestujících v důsledku pandemie, tak reorganizace společnosti České Aerolinie (ČSA). Jelikož České aerolinie (jejichž mateřskou společností je Smartwings) v posledních letech výrazně snižovaly počet svých letů, ale zároveň dostávaly bezplatné emisní povolenky podle počtu letů v minulosti (tj. 220-240 000 povolenek), tak v tuto chvíli z prodeje nevyužitých povolenek (až 180 000 povolenek) mají příjem tvořící velkou část jejich rozpočtu.

Společnost Smartwings získala v letech 2013-2016 478 528 povolenek, tj. 119 632 na každý rok daného období. Nicméně ji povolenky zdaleka nestačily a musela je dokupovat za běžných a obvyklých tržních podmínek.

Emise z mezinárodní letecké dopravy na osobu v ČR vycházely v roce 2018 na 108,5 kg/osoba, což je výrazně méně než ve státech západní Evropy (a více než ve státech východní Evropy). Světový průměr je 58,1 kg na osobu. Vzhledem k současnému růstu inflace se do budoucna dá předpokládat spíše pokles emisí oproti období před pandemií.

**Vývoj emisí z letecké dopravy, bezplatných emisních povolenek a počtu cestujících na Letišti Praha [t CO2 eq.], 2011-2022**



Směrnice je revidována tak, aby

1. sektor letectví, který je do EU ETS zahrnut, přispěl k naplnění zvýšených unijních klimatických cílů do roku 2030;
2. byl zvýšen podíl dražeb v rámci přidělování emisních povolenek pro sektor letectví a bylo určeno celkové množství emisních povolenek pro sektor letectví, na které se bude aplikovat lineární redukční faktor („LRF“);
3. vhodně implementoval celosvětové tržní opatření („CORSIA“ – Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) vytvořené Mezinárodní organizací pro civilní letectví („ICAO“);
4. zajistil rovné zacházení s leteckými společnostmi na stejných trasách, pokud jde o jejich povinnosti spojené s ekonomickými dopady.

**Podrobněji k jednotlivým bodům:**

a) Emise z letectví tvoří 2-3 % celosvětových emisí CO2, přičemž od roku 1990 došlo ke značnému nárůstu těchto emisí jak v EU, tak globálně. V roce 2018 bylo rámci EU letectví zodpovědné za 3,7 % celkových emisí CO2 a za 15,7 % emisí CO2 emisí z dopravy. Letectví dále ovlivňuje klima i dalšími způsoby (vodní pára, znečišťující látky podporující skleníkový efekt aj.), které ale nejsou předmětem projednávané směrnice, která se zaměřuje na CO2. Jiné než klimatické dopady letectví jsou navíc považovány za stejně důležité, jako dopady z emisí CO2.

Před krizí spojenou s pandemií COVID-19 byl odhadován na základě projekcí Eurocontorolu a ICAO růst emisí v sektoru letectví o 53 % do roku 2040 oproti roku 2017, resp. o 150 % oproti roku 2020.

Klíčovým nástrojem pro redukci emisí CO2 z letectví je EU ETS. V letech 2013-2020 přispělo letectví k redukci cca 200 milionů tun CO2 prostřednictvím EU ETS, převážně financováním redukce emisí v jiných sektorech. Především tímto způsobem by měl sektor letectví přispívat k dosažení klimatických cílů EU do roku 2030.

Vzhledem k současným a projektovaným emisím ze sektoru letectví, a v kontextu zvýšeného klimatického cíle EU do roku 2030, resp. 2050, je potřeba značně posílit klimatický příspěvek letectví.

b) Od roku 2012 bylo sektoru letectví v EU ETS přiděleno velké množství povolenek bezplatně. Současná úprava stanoví bezplatný příděl povolenek pro letectví ve výši 82 % oproti svým historickým emisím, 3 % jsou součástí zvláštní rezervy a 15 % povolenek se draží.

Revize stanovuje nová pravidla pro přidělování povolenek pro letectví, kdy od roku 2024 zavádí dražbu pro 25 % povolenek z celkového množství povolenek pro letectví. V následujících letech bude dražební podíl povolenek pro letectví zvyšován každý rok o 25 % (v roce 2025 bude vydraženo 50 % povolenek, v roce 2026 bude vydraženo 100 %) tak, že od roku 2026 bude sektor letectví dražit 100 % povolenek. Veškeré výnosy z dražeb povolenek musí být použity na klimatické účely.

Revize upravuje celkové množství emisních povolenek pro sektor letectví. Toto množství bude každoročně sníženo o LRF ve výši 4,2 %[[31]](#footnote-32), jak je stanoveno v čl. 9 směrnice 2003/87/ES.

c) K tomu, aby sektor letectví přispěl k naplnění cílů Pařížské dohody, je potřeba celosvětová akce. EU podpořila celosvětové tržní opatření CORSIA vytvořené ICAO a spolupracuje s dalšími státy, aby se podílely a implementovaly CORSIA. Návrh mění EU ETS v sektoru letectví tak, aby byla CORSIA vhodně implementována prostřednictvím EU ETS a bylo zajištěno stejné zacházení se všemi aerolinkami.

CORSIA je mechanismus fungující na principu tzv. offsetů, kde provozovatelé letadel se sídlem ve státě, který se na tomto mechanismu podílí, musí kompenzovat emise CO2 v podobě mezinárodních kreditů, jestliže překročí referenční hranici stanovenou pro celkové možné emise v sektoru letectví. Mechanismus sám emise neredukuje, ty musejí být kompenzovány v jiných sektorech z prostředků, které se prostřednictvím mechanismu získají. Jako referenční hranice je v CORSIA stanoveno množství emisí z letectví za rok 2019, neboť z důvodů pandemie COVID-19 došlo v roce 2020 ke značnému poklesu v letecké dopravě, rok 2020 proto nemůže být použit jako referenční. Vzhledem ke snížené aktivitě také v roce 2021 nelze předpokládat, že by za tento rok došlo ke kompenzacím v podobě offsetů.

Revize ponechává dosavadní úpravu letů tak, jak je pokryta EU ETS (lety uvnitř EHP, včetně letů do Švýcarska a Velké Británie) a představuje vhodnou právní úpravu související s implementací CORSIA pro lety, které nejsou pokryty EU ETS (lety do/z třetích států a také lety aerolinek se sídlem v EU mezi dvěma státy, které leží mimo EHP).

Revize upravuje čl. 11 odst. 1-4 směrnice 2003/87/ES tak, aby umožnil provozovatelům letadel sídlících v EU, používat vhodných mezinárodních kreditů ke splnění povinnosti vyřazování pro lety do a z třetích zemí, které aplikují CORSIA. Aby bylo zajištěno, že unijní implementace CORSIA podporuje cíle Pařížské dohody, musí splňovat následující podmínky: kredity způsobilé k vyřazení pochází ze státu, který je smluvní stranou Pařížské dohody a podílí se na CORSIA, a musí být zamezeno dvojímu započítávání kreditů.

Revize zapracovává do směrnice 2003/87/ES nový odstavec, který implementuje CORSIA pro unijní společnosti v rámci letů do, z a mimo Evropský hospodářský prostor („EHP“), Švýcarsko a Velkou Británii. Emise z těchto letů by měly být sníženy pro provozovatele letadel při plnění povinnosti vyřazování povolenek o podíl z kolektivních emisí letectví v rámci referenční hranice emisí v CORSIA.

Ověřování, zda provozovatelé letadel se sídlem ve státě mimo EU plní povinnosti spojené s vyřazováním kreditů v rámci CORSIA, zůstává v působnosti tohoto státu.

d) K zajištění rovného zacházení mezi leteckými společnostmi na trasách, lety z a do států, které neimplementují CORSIA, budou vyloučeny z plnění povinností v rámci EU ETS a CORSIA.

Lety z /do nejméně rozvinutých států a malých ostrovních rozvojových států, které neimplementují CORSIA, budou vyloučeny z plnění povinností v rámci EU ETS a CORSIA s neomezenou dobou platnosti této výjimky.

V současnosti v ČR operují 2 provozovatelé letadel s bezplatnou alokací povolenek. Bezplatná alokace pro tyto provozovatele činila za rok 2022 celkem 345687 emisních povolenek.

### Identifikace nákladů a přínosů

Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Emise z letectví tvoří oproti stacionárním zdrojům výrazně menší část systému. Výnos pro ČR z emisních povolenek z letectví v letech 2021-2023, včetně odhadu za rok 2023, představuje cca 270,3 mil. Kč.

Na povolenky z letectví se vztahují stejné povinnosti účelového určení, jako pro ostatní výnosy z povolenek.

Podle ust. § 7 odst. 4 zákona jsou výnosy z dražeb emisních povolenek příjmem státního rozpočtu. Směrnice počítá s dražbou 100 % povolenek pro letectví od roku 2026 s výjimkou případů, kdy provozovatelé letadel využívají udržitelná letecká paliva dle článku 3c odst. 6 a článku 10a odst. 8 směrnice 2003/87/ES. V současnosti se příjmy z prodeje leteckých emisních povolenek pohybují v řádu desítek milionů korun ročně; s nárůstem dražebního podílu lze očekávat i nárůst výnosů, které podle směrnice musejí být ze 100 % využity na klimatická opatření.

Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost dopadají na letecké přepravní společnosti. V rámci Evropského hospodářského prostoru mají všechny společnosti stejné podmínky. Pro zajištění rovných podmínek je vhodné zavést celosvětový systém obchodování s emisními povolenkami.

Hospodářské, sociální a administrativní dopady jsou omezené. Cena letenek může být mírně zvýšena (dle odhadů Komise průměrně o 2-6 EUR, tj. o 1-2 % ceny letenky). Létání využívají spíše domácnosti s vyššími příjmy a neočekává se negativní dopad na nízkopříjmové domácnosti, přidanou hodnotu ani zaměstnanost. Administrativní zátěž bude rozdělena mezi provozovatele, členské státy a Evropskou komisi a po přechodu na 100 % dražení povolenek bude administrativa snížena.

Vzhledem k navrhovanému zahrnutí dalších sektorů dopravy do EU ETS (bez mechanismu bezplatné alokace; viz další dokumenty předložené Komisí) může postupné snížení a zrušení bezplatné alokace povolenek provozovatelům letadel přispět ke spravedlivějšímu konkurenčnímu prostředí mezi leteckou dopravou a jinými způsoby dopravy (železniční, silniční), jejichž negativní dopady na klima jsou obvykle výrazně nižší.

Postupně dojde ke zvyšování počtu emisních povolenek získávaných prostřednictvím dražby. S ohledem na skutečnost, že cena emisních povolenek se v posledních několika letech několikanásobně zvýšila (dosahuje stále nových maximálních úrovní), je patrný výrazný trend růstu cen povolenek, který by v rámci dražeb mohl dále pokračovat. V kombinaci s plánovaným zavedením spotřební daně na letecké palivo by tak náklady na let mohly výrazně stoupnout, což se negativně projeví na cenách letenek a v konečném důsledku také na postavení leteckých společností EU oproti společnostem mimoevropským. Je proto žádoucí věnovat pozornost dekarbonizaci letecké dopravy a hledat systémové opatření, jako je například využívání udržitelných leteckých paliv.

Dopady na podnikatelské prostředí

Na provozovatele leteckých společností dopadá zátěž spojená s administrací obchodování s povolenkami a reportovací povinnosti. Současná revize EU-ETS však tyto povinnosti nemění, a obdobně se zde uplatní aspekty související se systémem EU ETS Reporting Tool.

Při hodnocení dopadů variant řešení, ze kterých se vycházelo při konstrukci finální verze uchopení problematiky emisního zpoplatnění v sektoru letectví, žádná varianta nesignalizovala významné ekonomické dopady. Cena uhlíku se v těchto scénářích pohybovala do 1 % celkových provozních nákladů a 7 % nákladů na palivo. Míra, do jaké změny provozních nákladů vedou ke změnám cen letenek, závisí na tom, do jaké míry si mohou letecké společnosti dovolit přenést dodatečné náklady na zákazníky. Vyšší ceny přepravy mohou změnit poptávku cestujících a provozovatelů nákladní dopravy po letecké dopravě nebo po dopravě na dotčených trasách, a to jak v závislosti na velikosti změny ceny přepravy, tak na cenové citlivosti zákazníků leteckých společností. Detail hodnocení dopadů na letectví poskytuje *Impact Assessment Report* Evropské komise pro sektor letectví, a to především v kapitole 6.2.[[32]](#footnote-33)

Dopady na spotřebitele

Dopady na spotřebitele představují možné promítnutí části nákladů z emisních povolenek do cen letenek.

Dopady na životní prostředí

Letectví tvoří necelé 1 % všech emisí v systému EU-ETS (v období 2013-2017), cca 3 % všech skleníkových plynů EU a přes 2 % skleníkových plynů celosvětově. Zároveň se jedná o nejrychleji rostoucí sektor z pohledu emisí skleníkových plynů. Z pohledu životního prostředí je proto potřeba hodnotit jeho zahrnutí do systému EU-ETS kladně.

Dopady na životní prostředí budou pozitivní v sektorech, ve kterých budou využity výnosy z dražeb leteckých povolenek a offsetů. V sektoru letectví lze očekávat snížení emisí spíše díky iniciativám ReFuelEU a SAF.

Korupční rizika

Korupční rizika nevyplývají přímo z revize, nicméně jsou spojená s dotačními tituly pro redistribuci výnosů z emisních povolenek.

## Emisní obchodování v sektoru námořní dopravy

Revize rozšiřuje oblast působnosti systému EU ETS na námořní dopravu. Rozšíření systému EU ETS na námořní dopravu se vztahuje na emise z plaveb uvnitř Evropského hospodářského prostoru (EHP)[[33]](#footnote-34), polovinu emisí z plaveb mimo EHP a emise vznikající v kotvišti přístavu v EHP. Na námořní dopravu by se měla vztahovat stejná pravidla, která platí pro ostatní odvětví, na něž se vztahuje systém EU ETS, pokud jde o dražby, převod, vyřazení a zrušení povolenek, sankce a registry. Povinnost vyřazovat povolenky v odvětví námořní dopravy je postupně zaváděna v období 2023 až 2025, přičemž od roku 2026 budou muset lodní společnosti vyřadit povolenky za 100 % svých ověřených emisí.

Rozšíření EU ETS na námořní sektor má vést k celkovému snížení emisí CO2 o 30 Mt v roce 2030, pokud bychom zahrnuli pouze plavby v rámci EHP a emise v přístavišti. To by odpovídalo snížení celkových emisí v námořní dopravě oproti výchozímu stavu přibližně o 22 %. Při širším geografickém pokrytí zahrnujícím polovinu emisí z plaveb mimo EHP, které je navrhováno v samotné revizi, by celkové snížení emisí CO2 mělo dosáhnout do roku 2030 45 Mt oproti výchozímu stavu. Dále jsou předpokládány pozitivní dopady na veřejné zdraví v přístavních oblastech, neboť lodě by vypouštěly méně látek znečišťujících ovzduší díky zlepšení energetické účinnosti, využívání paliv s nižšími emisními faktory a používání čistších zdrojů energie v kotvišti.

EK odhaduje dodatečné příjmy z rozšíření EU ETS na námořní přepravu v roce 2030 pro EU jako celek na 2,4 miliardy EUR a v případě omezenější varianty zahrnující jen plavby v EHP a emise z kotvišť odhaduje příjem poloviční[[34]](#footnote-35).

### Identifikace nákladů a přínosů

Počáteční jednorázové administrativní náklady na jednoho provozovatele jsou odhadované na přibližně 8 000-20 000 EUR, a následně každoroční pak na 1 400–9 300 EUR. Celkové jednorázové dodatečné administrativní náklady členských států se mají pohybovat v rozmezí 0,5–1,5 milionů EUR, a následné každoroční náklady pak mohou dosáhnout výše 0,5–6,4 milionu EUR.

Stanovení cen uhlíku v námořní dopravě by vedlo ke zvýšení provozních nákladů pro přepravce v podobě zvýšených nákladů na plavbu (např. nákup povolenek ETS, používání dražších paliv) nebo kapitálových nákladů (např. investice do nových plavidel nebo technologií). Ve střednědobém až dlouhodobém horizontu se očekává, že vyšší náklady na provoz lodí povedou ke zvýšení sazeb za přepravu. Vyšší náklady na dopravu mohou změnit výběr způsobu dopravy, trasy a přístavy ze strany odesílatelů. Zvýšení dopravních nákladů, pokud bude podstatné, může zvýšit ceny za dovoz zboží, protože dopravní náklady jsou součástí tržní ceny zboží. Toto zvýšení dovozních cen však obecně není úměrné zvýšení dopravních nákladů vzhledem k tomu, že dovozní ceny závisí na několika dalších faktorech, jako je podíl nákladů na námořní dopravu v cenách výrobků a schopnost dovozců přenést tyto náklady na spotřebitele. Pokud jsou změny dovozních cen zboží podstatné, mohou vyvolat změny v obchodních tocích. Státy mohou více obchodovat s geograficky bližšími výrobními/spotřebitelskými státy a méně obchodovat se vzdálenějšími obchodními partnery. Dalším možným dopadem je zvýšení spotřeby domácích výrobků namísto dovozu, pozitivní vliv na obchodní bilanci a tím i nepřímo zvýšení konkurenceschopnosti evropského průmyslu.

Z dopadové studie zpracované Evropskou komisí vyplývá, že zvýšení nákladů na námořní dopravu z důvodu rozšíření systému ETS spolu s náklady na opatření ke snižování emisí (např. alternativní paliva) má rozdílné účinky na upstream a downstream hospodářská odvětví v EU. Dopad na downstream odvětví ekonomiky je dán přímým účinkem zvýšení nákladů na dopravu konečného produktu a nepřímými účinky zvýšení výrobních nákladů na meziprodukty. Celkově bude mít rozšíření EU ETS o námořní přepravu větší dopad na primární (např. zemědělství a rybolov) a sekundární (např. zpracovatelský průmysl) odvětví než na (terciární) odvětví služeb, protože většina přepravní činnosti je určena k přepravě zboží a surovin.

Evropská komise očekává, že celkový čistý dopad na hrubý domácí produkt (HDP) EU-27 v důsledku zvýšených nákladů na námořní dopravu bude zanedbatelný. V roce 2030 se očekává pokles HDP o 0,0002 %, zatímco v roce 2050 by pokles byl větší a činil by 0,002 %. To by v roce 2050 představovalo ztrátu HDP v absolutním vyjádření ve výši přibližně 1 miliardy EUR.

Zvyšující se náklady na dopravu zboží dováženého do EU by mělo působit ve prospěch domácí výroby v EU. V důsledku toho by se snížil dovoz do EU, protože spotřebitelé by zvýšili poptávku po zboží vyrobeném v tuzemsku. Vývoz by se snížil jak v důsledku vyšších nákladů na námořní dopravu, tak v důsledku vyšších nákladů na domácí výrobu, protože dražší dovoz by nepřímo zvýšil výrobní náklady v EU. Přechod k dražšímu domácímu a dováženému zboží by zvýšil výrobní náklady a snížil disponibilní příjmy domácností, což by snížilo soukromou spotřebu.

Dopad na produkci je očekáván obecně malý, ale v jednotlivých odvětvích se značně liší. Očekává se, že odvětví spojená s dodavatelským řetězcem paliv sníží svou produkci více než kterékoli jiné odvětví, protože ceny uhlíku podněcují nahrazování paliv a zvyšování energetické účinnosti v námořním odvětví. Vzhledem k tomu, že energeticky náročná průmyslová odvětví v EU již podléhají systému EU ETS a cenu uhlíku si osvojila ve své nákladové struktuře, dodatečné náklady na dopravu zvyšují jejich celkové náklady pouze jen nepatrně (tj. změna relativních cen je větší u dováženého zboží, které ve struktuře nákladů neodráží žádnou cenu uhlíku). Zejména odvětví celulózy a papíru, chemických látek a železa a oceli, která působí v rámci EU ETS, by získala komparativní výhodu, pokud by se zvýšily náklady na dopravu konkurenčního dováženého zboží. Vývoz tohoto zboží by nebyl tolik ovlivněn, protože cena uhlíku v rámci systému ETS již byla zohledněna v jejich nákladových strukturách a dodatečný účinek v důsledku stanovení ceny uhlíku za námořní emise je relativně malý. U navazujících výrobků, jako jsou motorová vozidla a zboží podléhající rychlé zkáze, by nepřímé zvýšení jejich výrobních nákladů vedlo ke snížení domácí poptávky v EU.

Celkově Evropská komise na základě modelování očekává v roce 2030 prakticky nulový dopad na produkci, protože změny cen způsobené rozšíření EU ETS nejsou dostatečně významné. Českou republiku řadí Evropská komise mezi státy EU, které jsou nejméně ohroženy zvýšením cen námořní přepravy.

Pro ČR není zahrnutí námořní dopravy do systému EU ETS problematické. Pod českou vlajkou neplují již delší dobu žádné námořní obchodní lodě, na které by se směrnice vztahovala, a současně není Česko pobřežním ani přístavním státem a vnitrozemská lodní přeprava není v rámci této změny směrnice do EU ETS zahrnuta.

Zahrnutí námořní dopravy představuje zároveň dílčí opatření na ochranu před únikem uhlíku, zejména co se týče zboží dováženého ze vzdálených třetích zemí.

## Nastavení Modernizačního fondu – zásada významně nepoškozovat životní prostředí (DNSH)

Soulad Modernizačního fondu s aktuálními unijními klimatickými cíli by měl být zajištěn požadavkem na soulad investic s cíli nařízení (EU) 2021/1119 (Zelená dohoda pro Evropu) a vyřazením podpory všech investic souvisejících s výrobou energie na bázi fosilních paliv, s výjimkou podpory takových investic prostřednictvím příjmů z povolenek dobrovolně převedených do Modernizačního fondu v souladu s Článkem 10d(4) směrnice o ETS. Kromě toho by měla být omezená podpora takovýchto investic i nadále možná příjmy z přídělů, jak je zmiňuje 3 pododstavec Článku 10(1) směrnice o ETS podle jasných podmínek, zejména pokud je činnost kvalifikována jako environmentálně udržitelná podle nařízení (EU) 2020/852 o taxonomii a pokud jde o povolenky dražené do roku 2027. U druhé kategorie povolenek by navíc nemělo být navazující využívání nepevných fosilních paliv podporováno příjmy z povolenek dražených po roce 2028. Kromě toho by se měl procentní podíl Modernizačního fondu, který je třeba věnovat na prioritní investice, zvýšit na 80 % pro povolenky z Modernizačního fondu převedených v souladu s čl. 10d odst. 4 směrnice o ETS a uvedených v čl. 10 odst. 1 třetím pododstavci uvedené směrnice a na 90 % pro dodatečné množství 2,5 % z množství povolenek pro celou Unii; energetická účinnost by měla být zacílena jakožto prioritní oblast, a to i v průmyslu, dopravě, budovách, zemědělství a nakládání s odpady; do oblasti prioritních investic by mělo být zahrnuto i vytápění a chlazení z obnovitelných zdrojů, jakožto i podpora domácností při řešení energetické chudoby, a to i ve venkovských a odlehlých oblastech.

V rámci Modernizačního fondu by již do budoucna neměly být podporovány investice do projektů na výrobu energie z fosilních paliv, nikoli pouze z pevných fosilních paliv, jak je tomu v současnosti. Kromě toho návrh navyšuje podíl prostředků fondu, které musí být investovány do projektů v prioritních oblastech, na 80 %. Zároveň se však rozšiřuje výčet opatření, která budou považována za prioritní, zejména jde o technologie vytápění a chlazení v budovách a podporu domácnostem s nízkými příjmy, včetně venkovských a odlehlých oblastí, při řešení energetické chudoby a modernizaci jejich topných systémů a dále rovněž spravedlivou tranzici v regionech závislých na fosilních palivech. Na ČR by mělo v souladu s částí B přílohy IIb připadnout 12,9 % dodatečných prostředků Modernizačního fondu. Celkem by tak ČR měla v období 2021-2030 k dispozici 380-570 mld. Kč v závislosti na ceně povolenky (uvažované rozpětí průměrné ceny 60-80 EUR).

**Zásada významně nepoškozovat životní prostředí**

Na Modernizační fond se od roku 2025 bude vztahovat tzv. významně nepoškozovat životní prostředí (do no significant harm - DNSH). Kontext této zásady je komplexně popsán v Rámcových vodítcích pro implementaci zásady „významně nepoškozovat“ životní prostředí (DNSH) a prověřování infrastruktury z hlediska klimatického dopadu v EU fondech v ČR[[35]](#footnote-36), nicméně v případě revize směrnice došlo k vytvoření nového režimu, který v těchto vodítcích není dosud popsán – bude doplněn v rámci revize rámcových vodítek s předpokládaným výstupem do 1. poloviny 2024.

Zásada DNSH v EU fondech vyžaduje po administrátorech EU fondů stanovit podmínky pro žadatele, při jejichž naplnění nedochází k významnému poškozování životního prostředí jak z pohledu zmírňování změny klimatu (mitigace) a přizpůsobování se změně klimatu (adaptace), tak z pohledu udržitelného využívání a ochrany vodních zdrojů, přechodu na oběhové hospodářství, prevence a omezování znečištění a ochrany a obnovy biologické rozmanitosti a ekosystémů.

Oproti v ostatních fondech uplatňované zásadě DNSH, pro kterou jsou technická screeningová kritéria taxonomie toliko referenčním rámcem, budou v modernizačním fondu přímo závazná kritéria taxonomie definovaná pro investice přispívající mitigaci změny klimatu a přidružených kritérií DNSH pro ostatní environmentální cíle[[36]](#footnote-37) v rozsahu 30 - 40 % alokace Modernizačního fondu v období 2025-2030 (rozpětí je dáno závislostí na výši alokací v jednotlivých zdrojů dle skupin podčlenění typů EUA dle směrnice).

**Popis širšího kontextu politiky financování udržitelnosti / ESG**

**Nařízení o taxonomii** z roku 2020 přináší komplexní systém hodnocení ekonomických aktivit (a navázaných investic) z podhledu jejich environmentální udržitelnosti a umožňuje tak sjednocení dosavadních pravidel (především u finančních institucí). Kritéria udržitelnosti se nevztahují na veřejnou podporu, představují pro však referenční rámec. Kritéria taxonomie jsou postupně aktualizována a k dalším úpravám bude postupně docházet i v budoucnosti. V průběhu červa 2023 plánuje EK schválit návrhy podmínek určujících, zda aktivita významně přispívá k jednomu nebo více environmentálním cílům či zda významně přispívá ke zmírňování změny klimatu nebo přizpůsobování se změně klimatu, a to, zda tato činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů.

Současná Směrnice o nefinančním reportingu (NFRD) byla v roce 2022 komplexně revidována na **směrnici o reportingu udržitelnosti (CSRD)**. ESG reporting dat a informací bude komplexnější od roku 2024 (reportování za 2023) a bude nově povinně verifikovaný třetí stranou. Zároveň je značně rozšířena působnost z 25 společností v ČR na odhadových 1500 společností.

**Nařízení o zveřejňování informací souvisejících s udržitelností v odvětví finančních služeb** z roku 2019 stanovuje povinnosti transparentnosti při označování finančních produktů a poskytování finančních služeb s nálepkou ESG, součástí je např. dotazování klientů ohledně jejich ESG preferencí při poskytování investičních služeb.

**Směrnice o udržitelné správě společností (CSDDD)** je nadále v legislativním procesu EU a stanovuje povinnosti zohlednění ESG v rámci interního fungování společností a proporcionálně i v rámci dodavatelských řetězců. Mimo jiné stanovuje povinnosti společenskou odpovědnost probírat v rámci valných hromad, postižitelnost managementu za porušování mezinárodních norem, povinnost vypracovat korporátní dekarbonizační strategii pro podporu plnění závazku Pařížské dohody.

**Nařízení o zelených dluhopisech EU** – dosaženo kompromisu v trialozích, stanoví jednotný standard pro zelené dluhopisy, jeho využití však nebude povinné a bude soutěžit s již zavedenými dobrovolnými standardy.

**Regulace finančního sektoru** – stanovení dvou regulovaných finančních benchmarků pro změnu klimatu, řada regulací týkající se řízení rizik v bankovním a investičním sektoru, které detailněji specifikuje povinnosti sledovat dopady environmentálních rizik na stabilitu finančních domů a celého finančního sektoru.

**Taxonomie EU pro udržitelné investice a kritéria pro mitigaci změny klimatu a související kritéria DNSH**

Nařízení (EU) 2020/852 o taxonomii z roku 2020 zavádí rámec pro jednotný systém klasifikace ekonomických aktivit na základě jejich environmentální udržitelnosti. Jednotlivé ekonomické činnosti spadající do taxonomie byly identifikovány expertním poradním orgánem Evroské komise (Platforma pro udržitelné finance) na základě jejich předpokladům k významnému přispění ke zmírnění změny klimatu (mitigace) a přizpůsobení se změně klimatu (adaptace), kritéria pro významné přispění ostatním environmentálním cílům byla v pracovním návrhu navržena a diskutována v roce 2022 a 2023, v roce 2023 bude vydán oficiální návrh nařízení v přenesené pravomoci (delegovaného aktu).

Kritéria udržitelnosti dle taxonomie se vztahují na označování zelených investic na finančních trzích a reporting nefinančních informací či reporting o udržitelnosti ze strany vymezených obchodních společností. Mimo výše definované subjekty však taxonomie nevytváří povinnost k plnění jejích kritérií a je tak na jednotlivých subjektech, zda se je rozhodnou plnit. Přestože taxonomie v některých svých částech vychází z již platné legislativy, respektive se na ni odkazuje, je účelem tohoto nařízení stanovit environmentálně ambicióznější podmínky oproti aktuální legislativě.

V případě podpory z EU fondů jsou režimy aplikace taxonomie většinou odkazovány na zásadu DNSH v obecném znění čl. 17 nařízení 852/2020 o taxonomii, ale kritéria samotná byla dosud referenční. Nicméně v případě revize směrnice o ETS a Modernizačního fondu došlo k přímému odkazu na kritéria DNSH dle taxonomie, tzn. dle tzv. delegovaný akt pro klima (nařízení EU 2021/2139) – ten zavádí jak technická screeningová kritéria, za jejichž splnění daná aktivita významně přispívá právě k cíli mitigace, tak zásadu „významně nepoškozovat“ životní prostředí (DNSH) z pohledu ostatních pěti oblastí úzce spojených s ochranou životního prostředí. Mezi ty patří přizpůsobování se změně klimatu (adaptace) a dále udržitelné využívání a ochrana vodních zdrojů, přechod na oběhové hospodářství, prevence a omezování znečištění a ochrana a obnova biologické rozmanitosti a ekosystémů.

V průběhu červa 2023 plánuje EK schválit návrh aktu v přenesené pravomoci (Environmental Delegated Regulation), kterým se doplňuje nařízení (EU) 2020/852 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic, a který obsahuje technická screeningová kritéria pro určení podmínek, za jakých se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající k jednomu nebo více environmentálním cílům, jimiž jsou udržitelné využívání a ochrana vodních a mořských zdrojů, přechod na oběhové hospodářství, prevence a omezování znečištění, ochrana a obnova biologické rozmanitosti a ekosystémů, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů.[[37]](#footnote-38)

Návrh aktu v přenesené pravomoci zároveň novelizuje nařízení (EU) 2021/2178 k obsahu a struktuře informací, které mají zveřejňovat podniky v souvislosti s environmentálně udržitelnými hospodářskými činnostmi, a k metodice za účelem plnění povinnosti zveřejňování informací.

Další částí tohoto balíku je návrh novely aktu v přenesené pravomoci (EU) 2021/2139 (Climate Delegated Regulation), pokud jde o stanovení technických screeningových kritérií pro určení podmínek, za jakých se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající ke zmírňování změny klimatu, nebo k přizpůsobování se změně klimatu, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů.

Níže jsou uvedeny ekonomické aktivity, u nichž jsou již kritéria vydána a dále navrhované doplnění nebo revize oproti již platným kritériím.

**Sektory zahrnuté do taxonomie pro cíle ochrany klimatu s účinností od 1.1.2023[[38]](#footnote-39)**

**1. Lesnictví**

* 1.1 Zalesňování
* 1.2 Obnova a rekultivace lesů, včetně opětovného zalesňování a přirozené obnovy lesů po extrémní události
* 1.3 Hospodaření v lesích
* 1.4 Záchovné lesnictví

**2. Činnosti v oblasti ochrany a obnovy životního prostředí**

* 2.1 Obnova mokřadů

**3. Zpracovatelský průmysl**

* 3.1 Výroba technologických zařízení pro obnovitelnou energii
* 3.2 Výroba zařízení na výrobu a využívání vodíku
* 3.3 Výroba nízkouhlíkových technologických zařízení pro dopravu
* 3.4 Výroba baterií
* 3.5 Výroba zařízení pro zvýšení energetické účinnosti budov
* 3.6 Výroba jiných nízkouhlíkových technologických zařízení
* 3.7 Výroba cementu
* 3.8 Výroba hliníku
* 3.9 Výroba železa a oceli
* 3.10 Výroba vodíku
* 3.11 Výroba pecních sazí
* 3.12 Výroba bezvodé sody
* 3.13 Výroba chloru
* 3.14 Výroba základních organických chemických látek
* 3.15 Výroba amoniaku
* 3.16 Výroba kyseliny dusičné
* 3.17 Výroba plastů v primárních formách

**4. Energetika**

* 4.1 Výroba elektřiny s využitím solární fotovoltaické technologie
* 4.2 Výroba elektřiny s využitím technologie koncentrované solární energie
* 4.3 Výroba elektřiny z větrné energie
* 4.4 Výroba elektřiny v technologických zařízeních pro využití energie z oceánů
* 4.5 Výroba elektřiny z vodní energie
* 4.6 Výroba elektřiny z geotermální energie
* 4.7 Výroba elektřiny z obnovitelných nefosilních plynných a kapalných paliv
* 4.8 Výroba elektřiny z bioenergie
* 4.9 Přenos a distribuce elektřiny
* 4.10 Skladování elektřiny
* 4.11 Skladování tepelné energie
* 4.12 Skladování vodíku
* 4.13 Výroba bioplynu a biopaliv pro použití v dopravě a biokapalin
* 4.14 Přenosové a distribuční soustavy pro plyny z obnovitelných zdrojů a nízkouhlíkové plyny
* 4.15 Rozvod dálkového vytápění/chlazení
* 4.16 Instalace a provoz elektrických tepelných čerpadel
* 4.17 Kombinovaná výroba tepla/chladu a elektřiny ze sluneční energie
* 4.18 Kombinovaná výroba tepla/chladu a elektřiny z geotermální energie
* 4.19 Kombinovaná výroba tepla/chladu a elektřiny z obnovitelných nefosilních plynných a kapalných paliv
* 4.20 Kombinovaná výroba tepla/chladu a elektřiny z bioenergie
* 4.21 Výroba tepla/chladu ze solárního termálního vytápění
* 4.22 Výroba tepla/chladu z geotermální energie
* 4.23 Výroba tepla/chladu z obnovitelných nefosilních plynných a kapalných paliv
* 4.24 Výroba tepla/chladu z bioenergie
* 4.25 Výroba tepla/chladu s využitím odpadního tepla
* 4.26. Předobchodní fáze pokročilých technologií pro výrobu energie z jaderných procesů s minimálním odpadem z palivového cyklu
* 4.27. Výstavba a bezpečný provoz nových jaderných elektráren na výrobu elektřiny nebo tepla, včetně výroby vodíku, s využitím nejlepších dostupných technologií
* 4.28. Výroba elektřiny z jaderné energie ve stávajících zařízeních
* 4.29. Výroba elektřiny z fosilních plynných paliv
* 4.30. Vysoce účinná kombinovaná výroba tepla/chladu a energie z fosilních plynných paliv
* 4.31. Výroba tepla/chladu z fosilních plynných paliv v systému účinného dálkového vytápění a chlazení

**5. Zásobování vodou, kanalizace, nakládání s odpady a sanace**

* 5.1 Výstavba, rozšiřování a provoz systémů na shromažďování, úpravu a rozvod vody
* 5.2 Obnova systémů na shromažďování, úpravu a rozvod vody
* 5.3 Výstavba, rozšiřování a provoz systémů na odvádění a čištění odpadních vod
* 5.4 Obnova systémů na odvádění a čištění odpadních vod
* 5.5 Sběr a svoz odpadu neklasifikovaného jako nebezpečný ve složkách oddělených u zdroje
* 5.6 Anaerobní digesce kalu z čistíren odpadních vod
* 5.7 Anaerobní digesce biologického odpadu
* 5.8 Kompostování biologického odpadu
* 5.9 Zpracování surovin z odpadu neklasifikovaného jako nebezpečný k dalšímu využití
* 5.10 Zachycování a využívání skládkového plynu
* 5.11 Přeprava CO2
* 5.12 Trvalé podzemní geologické ukládání CO2

**6. Doprava**

* 6.1 Meziměstská železniční osobní doprava
* 6.2 Železniční nákladní doprava
* 6.3 Městská a příměstská doprava, silniční osobní doprava
* 6.4 Provoz zařízení pro osobní mobilitu, cyklistická logistika
* 6.5 Přeprava motocykly, osobními automobily a lehkými užitkovými vozidly
* 6.6 Silniční nákladní doprava
* 6.7 Vnitrozemská vodní osobní doprava
* 6.8 Vnitrozemská nákladní vodní doprava
* 6.9 Dovybavení vnitrozemské vodní osobní a nákladní dopravy
* 6.10 Námořní a pobřežní nákladní doprava, plavidla pro provoz v přístavu a pomocné činnosti
* 6.11 Námořní a pobřežní osobní doprava
* 6.12 Dovybavení námořní a pobřežní nákladní a osobní dopravy
* 6.13 Infrastruktura pro osobní mobilitu, cyklistickou logistiku
* 6.14 Infrastruktura pro železniční dopravu
* 6.15 Infrastruktura umožňující nízkouhlíkovou silniční dopravu a veřejnou dopravu
* 6.16 Infrastruktura umožňující nízkouhlíkovou vodní dopravu
* 6.17 Nízkouhlíková letištní infrastruktura

**7. Stavebnictví a činnosti v oblasti nemovitostí**

* 7.1 Výstavba nových budov
* 7.2 Renovace stávajících budov
* 7.3 Instalace, údržba a opravy zařízení pro zvýšení energetické účinnosti
* 7.4 Instalace, údržba a opravy dobíjecích stanic pro elektrická vozidla v budovách (a na parkovištích připojených k budovám)
* 7.5 Instalace, údržba a opravy přístrojů a zařízení pro měření, regulaci a kontrolu energetické náročnosti budov
* 7.6 Instalace, údržba a opravy technologických zařízení pro obnovitelnou energii
* 7.7 Pořizování a vlastnictví budov

**8. Informační a komunikační činnosti**

* 8.1 Činnosti související se zpracováním dat a hostingem
* 8.2 Řešení založená na datech pro snižování emisí skleníkových plynů

**9. Odborné, vědecké a technické činnosti**

* 9.1 Výzkum, vývoj a inovace blízké trhu
* 9.2 Výzkum, vývoj a inovace pro zachycování CO 2 přímo ze vzduchu
* 9.3 Odborné služby související s energetickou náročností budov

**Sektory navrhované v roce 2023 k zařazení do taxonomie pro ostatní envi. cíle (předpokládaná účinnost od 1.1.2024)[[39]](#footnote-40)**

**Doplnění kritérií cíle mitigace**

* 3.18. Výroba automobilových komponentů a komponentů pro mobilitu
* 3.19. Výroba železničních prvků
* 3.20. Výroba, instalace a servis elektrických zařízení pro přenos a rozvod elektřiny vysokých, středních a nízkých úrovní napětí, které vedou k nebo umožňují zásadní přispění ke zmírnění změny klimatu
* 3.21. Výroba letadel
* 6.18. Pronájem letadel
* 6.19. Osobní a nákladní letecká doprava
* 6.20. Pozemní manipulační činnosti pro leteckou dopravu

**Revize stávajících kritérií cíle mitigace**

* 3.3 Výroba nízkouhlíkových technologií pro dopravu
* 4.4 Výroba elektřiny za pomoci technologií pro využití energie z oceánů
* 4.9 Přenos a distribuce elektřiny
* 4.26 Před-obchodní fáze pokročilých technologií pro výrobu energie z jaderných procesů s minimálním odpadem z palivového cyklu
* 4.27 Výstavba a bezpečný provoz nových jaderných elektráren na výrobu elektřiny nebo tepla, včetně výroby vodíku, za využitím nejlepších dostupných technologií
* 4.28 Výroba elektřiny z jaderné energie ve stávajících zařízeních
* 6.7 Vnitrozemská vodní osobní doprava
* 6.8 Vnitrozemská vodní nákladní doprava
* 6.9 Dovybavení vnitrozemské vodní osobní a nákladní dopravy
* 6.10 Námořní a pobřežní nákladní doprava, plavidla pro provoz přístavů a pomocné činnosti
* 6.11 Námořní a pobřežní osobní doprava
* 6.12 Dovybavení námořní a pobřežní nákladní a osobní dopravy
* 6.13 Infrastruktura pro osobní mobilitu, cyklistickou logistiku
* 6.14 Infrastruktura pro železniční dopravu
* 6.15 Infrastruktura umožňující nízkouhlíkovou silniční dopravu a veřejnou dopravu
* 6.16 Infrastruktura umožňující nízkouhlíkovou vodní dopravu
* 6.17 Nízkouhlíková letištní infrastruktura
* 7.1 Výstavba nových budov
* 7.2 Renovace stávajících budov

# Specifické problémy a hodnocení dopadů variant řešení

## Využití výnosů EU – ETS

Následující kapitoly shrnují předběžnou koncepci využívání výnosů na základě 1. vlny modelování SEEPIA v roce 2022. Koncepce využití výnosů bude zpřesněna 2. vlnou modelování SEEPIA a dále zejm. podrobnou analýzou sociálních dopadů ve 3. vlně modelování a analýz SEEPIA.

*Pozn.: V průběhu vypracovávání dopadů regulace předmětného návrhu jsou zpracovávány stěžejní strategické dokumenty v oblasti energetiky a ochrany klimatu - dekarbonizace: aktualizace Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu, Státní energetické koncepce a Politiky ochrany klimatu. Tyto dokumenty problematiku dopadů dekarbonizace včetně finančních a investičních potřeb aktualizují a upřesňují.*

### Východiska a hlavní výstupy k využití výnosů - modelování projektu SEEPIA[[40]](#footnote-41) (hodnocení dopadů Fit for 55 na ČR)

* Modelování variant využití výnosů bylo provedeno dynamickým makroekonometrickým modelem E3ME (obsahující celé hospodářství, v detailu země EU, v agregované podobě ostatní části světa). E3ME je pokročilým nástrojem pro hodnocení dopadů strukturálních politik v dlouhém časovém výhledu, protože zohledňuje cenový signál uhlíku napříč ekonomikou, a následně dynamicky mění i rozložení spotřeby a v delším horizontu i posuny ve struktuře ekonomiky.[[41]](#footnote-42)
* Modelování testovalo variantní scénáře cen emisních povolenek a využití výnosů na opatření. Výstupem byl taktéž odhad splnění cílů vyplývajících pro ČR z Fit for 55. **Hlavním výstupem modelování je, že** **cena emisní povolenky v ETS 2 a podpora dekarbonizace sektorů v ETS 2 ze strany státu jsou klíčové pro to, zda budou celkové dopady na HDP a sociální dopady pozitivní nebo negativní.**
* **Domácnosti nejsou tak racionálními investory jako energetika a průmysl:**
	+ Scénář s vysokou cenou povolenky v ETS 2:
		- Reakce domácností vůči ceně emisní povolenky se významně projevuje až při velmi vysoké ceně emisní povolenky (nad 100 EUR), což sice povede k dekarbonizaci a splnění redukčního cíle, ale negativně dopadne na rodinné rozpočty a povede ke snížení spotřeby domácností až o 5 p.b. v 2030 oproti referenčnímu scénáři (tzn. scénář bez zavedení ETS 2). Tuto situaci lze přirovnat k současné krizi z důvodu nárůstu ceny zemního plynu, která sice vede k pozitivnímu poklesu spotřeby, ale celkové společenské a sociální dopady jsou příliš vysoké.
		- Snížená spotřeba domácností poté vede ke snížení tempa růstu celkového HDP ČR (negativní dopad až -1,8 p.b. nižšího nárůstu HDP v 2030, než by bylo ve scénáři bez zavedení ETS 2).
		- Negativní dopad se ve scénáři s vysokou cenou emisní povolenky nepodařilo plně eliminovat ani v případě, kdy byly pro investice v sektorech ETS 2 a sociální podporu využity všechny výnosy z ETS 2 (je nutné poznamenat, že modelování předpokládalo významnou podporu investic v ETS 2 až se zavedením systému ETS 2 v roce 2027).
	+ Scénář s nižší cenou povolenky v ETS 2:
		- Cena povolenky v ETS 2 do 48 EUR v roce 2030 nevedla k zásadním negativním dopadům, ale na druhou stranu nevedla také ke splnění dekarbonizačního cíle v ETS 2 – dosahuje snížení o 26-38 % na úrovni EU oproti cíli 43 %.
		- Tento scénář představuje snížení spotřeby domácností do -1 p.b. v 2030, růst HDP není touto změnou zasažen a jedná se o scénáře s investičním boomem dekarbonizace, který se může projevit vyšším nárůstu HDP až o 2,2 p.b. v 2030.
		- Dosažení redukčního cíle v ETS 2 by však bylo možné, pokud by byly alokovány značné prostředky na dekarbonizaci těchto sektorů před zavedením ETS 2, a zároveň pokud by po jeho zavedení byla nadále vyšší podpora v těchto sektorech nad rámec výnosů z ETS 2.
	+ **Motivací pro dekarbonizaci v sektorech ETS 2 by měla být v maximální míře pozitivní motivace a osvěta, nikoliv samotná vyšší cena fosilních paliv.**
* **Průmysl a energetika lépe reaguje na cenový signál ETS1 – jsou racionálnějšími investory:**
	+ Pro splnění dekarbonizačních cílů průmyslu a energetiky by byla **postačující aktuální alokace MdF** (pokud by se celá alokace použila na sektory ETS 1).
	+ Samozřejmě je potřeba vycházet z kvalitní státní energetické koncepce a zaměření podpory v těchto sektorech tak, aby motivovala k investicím do technologií, které budou mít uplatnění v dlouhém výhledu.
	+ Při teoretickém využití všech výnosů z ETS 1 pro podporu opatření v ETS 1 by byl dekarbonizační cíl v ETS 1 v roce 2030 „přeplněn“, model v tomto scénáři vykázal na úrovni ČR snížení emisí v ETS 1 až o 76 % v roce 2030 (oproti 62 % cíli v ETS 1 na úrovni EU).
	+ **Motivací k dekarbonizaci v sektorech ETS 1 je již dnes zejména cenový signál daný cenou emisní povolenky za přispění státních podpor pro snížení nákladů.**
* Není proto vhodné spoléhat v dekarbonizaci rezidenčního sektoru a dopravy na cenový signál emisního obchodování (ETS 2), ale ze strany státu zajistit skutečně rozsáhlé aktivity pro podporu investic a zejména pro osvětu domácností, aby byly provedeny komplexní rekonstrukce bytového fondu (a dále podpora čisté mobility, včetně modernizace a prohloubení veřejné dopravy) – a to i s ohledem na to, že již při aktuálním snížení cen zemního plynu zájem některých domácností o snižování spotřeby klesá[[42]](#footnote-43).
* Dalším limitujícím aspektem je kapacita stavebnictví a sektorů dodávajících zelené technologie. Investiční podporu je proto nutné rozvrstvit do maximálně možné míry v čase, tzn. **zahájit akci co nejdříve**. Výstupy modelování např. ukazují na přesun pracovních sil z utlumovaných fosilních sektorů do sektoru stavebnictví, kde zaměstnanost narůstá až o 8 % v roce 2030 než v referenčním scénáři bez ETS 2.
* Přehled zdrojů z ETS a návrh opatření je sestaven za celé období 2021-2030, kdy **bude ČR disponovat výnosy z ETS 1** (těžký průmysl a energetika) a **od roku 2027 dále také s výnosy z nově spuštěného ETS 2** (budovy, doprava, lehký průmysl). Při rozvaze o využití prostředků je nutné zohlednit, od kdy budou k dispozici jednotlivé zdroje a podmínky jejich využití.
* **Rokem 2030 nekončí úsilí a směřování k cílům snižování emisí**. Následovat budou dekády do 2040 a 2050 s podstatně přísnějšími cíli, dokud se nedostaneme k cíli klimatické neutrality. Zároveň budou finanční **zdroje po roce 2030 pravděpodobně klesat** – je tedy vhodné využít prostředky dostupné do 2030 s perspektivou plnění dlouhodobějšího cíle klimatické neutrality, a nikoliv jen pro “mělkou transformaci“ a splnění dílčích cílů 2030.

### Přehled zdrojů z ETS 2021-2030

Oproti stávající úpravě, kdy jsou výnosy z dražeb emisních povolenek systému ETS1 příjmem státního rozpočtu, stanovuje revidovaná směrnice EU povinnost využívat 100 % výnosů na opatření související s dekarbonizací dle vymezení směrnice.

S ohledem na neznámý vývoj ceny povolenek, kurzu koruny a fungování rezervy tržní stability (MSR) jsou uvedená čísla hrubým odhadem:

* varianta s průměrnou cenou povolenky 80 EUR a výraznou MSR by představovala výnosy v období 2021-2030 celkem 193 mld. Kč,
* realistická varianta s dynamickým vývojem by představovala výnosy v období 2021-2030 celkem 316 mld. Kč,
* varianta s průměrnou cenou 120 EUR a omezenou MSR by představovala výnosy v období 2021-2030 celkem 400 mld. Kč.

Odhady neberou v potaz možnou dohodu o vlastních zdrojích EU, díky které by se mohly snížit disponibilní výnosy členských států z aukcí.





1. ***Modernizační fond***
	* Odhad ve variantách 394 – 476 – 592 mld. Kč za období 2021-2030
	* využití po roce 2030 je nejisté, protože v ČR roste HDP na obyvatele, takže hrozí, že po roce 2030 už nebude ČR pro MdF způsobilá.
2. ***Výnosy z aukcí ETS 1***
	* Odhad ve variantách 193 – 316 – 400 mld. Kč za období 2021-2030
	* výnosy budou pokračovat i po roce 2030
3. ***Výnosy z aukcí ETS 2***
	* cca 36-72 mld. Kč (v období 2027-2030, velmi hrubý odhad budoucí ceny)
	* výnosy budou pokračovat i po roce 2030
4. ***Sociální klimatický fond***
	* cca 48 mld. Kč. Tento odhad je poměrně přesný, protože SKF má fixní alokaci.
	* 2026-2030 (SKF bude pokračovat minimálně do 2032, pro snazší srovnání však uvádíme částky do roku 2030).

### Využití zdrojů na účely v souladu se směrnicí

Legislativa taxativně vyjmenovává opatření, která lze z povolenek financovat; uvádíme je v příloze. Uvedená opatření jsou stále pouze hrubé oblasti směřování prostředků, které budou muset být konkretizovány do podoby programů. Na základě výstupů studie SEEPIA doporučujeme zdroje alokovat na následující opatření.

Zajištění cíle dekarbonizace sektorů ETS 1 z MdF (investice v energetice a průmyslu)

Podle analýzy SEEPIA pro dekarbonizaci sektorů v ETS 1 stačí **motivace prostřednictvím ceny emisní povolenky a prostředky odpovídající zhruba objemu MdF**. MdF nicméně aktuálně obsahuje i programy zaměřené na jiné sektory než ETS 1 – na ETS 1 jsou zacílené programy HEAT, RES+ a ENERG ETS, které dohromady tvoří cca 68 % MdF. Navrhujeme proto na dekarbonizaci ETS 1 využít i část výnosů z aukcí ETS 1 ve výši, která je v MdF využita na sektor ETS 2 (cca 150 mld. Kč). Toto doplnění je vhodné zejména na opatření, která z MdF financovat nelze (např. zvažovaný program I+ na kofinancování projektů v Inovačním fondu nebo navýšení prostředků ČR na aukce výroby zeleného vodíku). V případě vysoké poptávky jimi však lze doplnit i některé z již existujících programů pro ETS 1. Toto doplnění by přitom mělo využít současné administrativní struktury MdF, aby žadatelé nemuseli rozlišovat prostředky z MdF a z výnosů ETS 1 – navenek bude existovat pouze MdF, ale jeho správce (SFŽP) bude interně tyto prostředky rozlišovat.

Příklady opatření:

* instalace OZE a akumulace energie;
* elektrifikace a sítě;
* náhrada zdrojů (k diskusi, zda i nadále podporovat přechod z uhlí na plyn či odpad a rekonstrukci plynu, protože se může jednat o utopené náklady, pokud by nebyla zajištěna např. možnost budoucího přechodu na vodík);
* výroba, transport, dovoz a využití zeleného vodíku;
	+ *výrobu zeleného vodíku lze podpořit tak, že se ČR připojí k evropským aukcím provozní podpory z Inovačního fondu, které budou pořádány Vodíkovou bankou a doplní je o vlastní prostředky – výnosy z aukcí ETS 1*;
* kofinancování projektů v Inovačním fondu;
* administrativní náklady EU ETS.

Zajištění cíle dekarbonizace sektoru budov a dopravy z MdF (investice)

Jak je znázorněno v grafu níže, tlak na rychlou dekarbonizaci sektoru budov a dopravy bude značný, což se bez adekvátní reakce může projevit vysokou cenou povolenky a negativními ekonomickými a sociálními dopady. Dle SEEPIA výnosy z aukcí ETS 2 nebudou dostatečné pro dostatečné snížení emisí v tomto sektoru a je nutné je navýšit na cca 380 mld. Kč. Toho navrhujeme dosáhnout využitím části MdF a výnosů z aukcí v ETS 1 i 2, přičemž část prostředků by měla být zaměřena na nízkopříjmové a zranitelné domácnosti (řadí se tedy mezi sociální opatření).



Příklady opatření:

* snižování jejich energetické náročnosti budov;
* OZE a tepelná čerpadla pro vytápění a chlazení;
* energetické komunity;
* bezemisní vozidla hromadné dopravy;
* infrastruktura pro bezemisní mobilitu;
* e-carsharing.

Sociální opatření a investice

Plnění cílů z Fit for 55 vyžaduje zavedení dodatečných sociálních opatření. Studie SEEPIA upozorňuje, že sociální opatření pro spravedlivou transformaci musí kombinovat zvýhodněnou podporu investic do čistých technologií, zpřístupnění bezemisních služeb (např. bydlení, doprava) a přímou podporu příjmů (dávky). **Jsou to zejména nízkopříjmové domácnosti, které by mohly být silně zasaženy negativními strukturálními dopady transformace a zároveň budou mít horší výchozí podmínky pro vyrovnání se s nimi:**

* **nutnost změnit zaměstnání – rekvalifikace,**
* **vyšší výdaje na energie,**
* **malé nebo žádné vlastní úspory a nemožnost provést investiční opatření,**
* **nižší finanční gramotnost,**
* **slabší přístup k informacím a nedůvěra v instituce atd.**

**Při zohlednění výstupů modelování SEEPIA navrhujeme alokovat pro řešení spravedlivé transformace z výnosů ETS celkem 120 mld. Kč do roku 2030.** Z toho:

* 85 mld. Kč pro investiční opatření zaměřené na nízkopříjmové domácností;
* 35 mld. Kč pro přímou podporu příjmů nízkopříjmových domácností (viz níže).
* V obou případech potřebný objem těchto prostředků převyšuje předpokládané zdroje v SKF, **proto navrhujeme SKF doplnit o prostředky z aukcí ETS 1**.

Příklady opatření:

* úspory energie (rozšíření NZÚ Light);
* výstavba sociální bydlení (s vysokým energetickým standardem a preferencí nízkouhlíkových stavebních materiálů);
* renovace bydlení nízkopříjmových skupin (včetně nájemného bydlení);
* infrastruktura pro bezemisní mobilitu;
* e-carsharing.

Přímá podpora příjmů ze SKF (sociální dávky a měkká opatření)

Podporu příjmů lze vyplácet zranitelným skupinám,kterým se vlivem zavedení ETS 2 zvýší náklady na energie a dopravu. Podpora příjmů je dle legislativy časově omezená a lze na ni použít max. **37,5 % SKF**. Podle SEEPIA by nevyplácení podpory příjmů mohlo vést ke **snížení spotřeby nízkopříjmových domácností až o 5 %.** Tento dopad lze **zmírnit na 0,5-1 %,** pokud by bylo na podporu příjmů alokováno **35 mld. Kč** (a v případě včasné podpory investičních opatření před zavedením ETS2 by mohlo dojít k plné eliminaci negativního dopadu). Ze SKF lze využít na přímou podporu příjmů cca 18 mld. Kč, proto navrhujeme **do SKF alokovat část prostředků z aukcí** **ETS 2**, což umožní **dynamicky** navýšit podporu příjmů v případě, že cena povolenky v ETS 2 vzroste a tím i náklady pro nízkopříjmové domácnosti. Analýza SEEPIA předpokládala výplatu podpory příjmů pro spodní čtyři příjmové decily domácností, s vyšší podporou pro spodní dva příjmové decily; při lepším zacílení (např. pro příjemce podpory na bydlení) by tato nová dávka mohla činit **více než 10 000 Kč ročně**. Zmíněná opatření zároveň můžou výrazně přispět k řešení energetické krize.

Příklady opatření:

* podpora příjmů („klimatický příspěvek“ na bydlení a dopravu);
* sociální programy;
* poradenství, osvěta, informační kampaně.

### Shrnutí koncepce využití zdrojů z ETS 2021 – 2030 na konkrétní opatření

Koncepce využití výnosů bude zpřesněna 2. vlnou modelování SEEPIA a dále zejm. opatření pro sociální dopady 3. vlnou modelování a analýz.



### Opatření, jež lze financovat z povolenek (po revizi, s účinností od 1. 1. 2024)

Opatření financovatelné z aukcí ETS 1

Čl. 10 odst. 3 Směrnice 2003/87/ES umožňuje v ČR využít výnosy z aukcí ETS 1 na tato opatření:

1. snížení emisí skleníkových plynů, včetně příspěvku do Globálního fondu pro energetickou účinnost a energii z obnovitelných zdrojů a do Fondu pro přizpůsobení zřízeného na poznaňské konferenci o změně klimatu, na přizpůsobení dopadům změny klimatu a na financování projektů výzkumu a vývoje a demonstračních projektů týkajících se snižování emisí a přizpůsobení změně klimatu, včetně účasti na iniciativách v rámci Evropského strategického plánu pro energetické technologie a evropských technologických platforem,
2. rozvoj obnovitelných zdrojů, sítí pro distribuci elektřiny a technologií, které přispívají k přechodu na bezpečné a udržitelné nízkouhlíkové hospodářství a ke zvýšení energetické účinnosti, včetně výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů od zákazníků a energetických společenství,
3. opatření k předcházení odlesňování a podporu ochrany a obnovy rašelinišť, lesů a dalších suchozemských nebo mořských ekosystémů, včetně opatření, která přispívají k jejich ochraně, obnově a lepšímu řízení, zejména pokud jde o chráněné mořské oblasti, a na zvýšení zalesňování vstřícného vůči biologické rozmanitosti a obnovy zalesnění, a to i v rozvojových zemích, které ratifikují Pařížskou dohodu, a opatření na převod technologií a snazší přizpůsobení se nepříznivým důsledkům změny klimatu v těchto zemích,
4. zachytávání CO2 v lesních porostech a půdě,
5. ekologicky bezpečné zachytávání a geologické ukládání CO2, zejména z elektráren spalujících pevná fosilní paliva a z řady průmyslových odvětví a pododvětví, včetně těch ve třetích zemích, a technologicky inovativní metody pohlcování uhlíku, jako jsou jeho přímé zachycování ze vzduchu a jeho ukládání,
6. investování do přechodu na způsoby dopravy, které významně přispívají k dekarbonizaci tohoto odvětví, včetně rozvoje osobní a nákladní železniční dopravy a autobusových služeb a technologií šetrných ke klimatu, inovativních technologií a infrastruktury a udržitelných alternativních paliv, jako jsou vodík a amoniak vyráběné z obnovitelných zdrojů, a technologií pohonu s nulovými emisemi, a na financování opatření na podporu dekarbonizace letišť v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva, a o zrušení směrnice 2014/94/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady o zajištění rovných podmínek pro udržitelnou leteckou dopravu,
7. financování výzkumu a vývoje v oblasti energetické účinnosti a čistých technologií v odvětvích, na něž se vztahuje tento zákon,
8. opatření, jejichž cílem je zlepšit energetickou účinnost, rozšířit soustavy zásobování tepelnou energií a zlepšit tepelnou izolaci budov, podpořit účinné a obnovitelné systémy vytápění a chlazení nebo podpořit renovace budov v souladu s příslušnými koncepčními a strategickými dokumenty podle zákona o hospodaření energií,
9. poskytování finanční podpory na řešení sociálních aspektů v domácnostech s nižšími a středními příjmy, včetně snížení dopadů daní s nepříznivým účinkem a cíleným snižováním dopadů cel a poplatků za elektřinu z obnovitelných zdrojů,
10. na financování vnitrostátních programů klimatických dividend s prokázaným pozitivním dopadem na životní prostředí, jak je doloženo ve výroční zprávě uvedené v čl. 19 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999,
11. pokrytí administrativních nákladů na řízení systému obchodování,
12. financování opatření v oblasti klimatu ve zranitelných třetích zemích, včetně přizpůsobení se dopadům změny klimatu,
13. podpora rozvoje dovedností a přesměrování pracovních sil s cílem přispět ke spravedlivému přechodu na klimaticky neutrální hospodářství, především v regionech nejvíce dotčených přeměnou pracovních míst, a to v úzké spolupráci se sociálními partnery, a na investice do zvyšování kvalifikace a rekvalifikace pracovníků potenciálně postižených tímto přechodem,
14. řešení zbytkového rizika úniku uhlíku v odvětvích podle přílohy I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/956, s podporou transformace a prosazováním jejich dekarbonizace v souladu s pravidly pro státní podporu, nebo
15. kompenzace nepřímých nákladů podle § 11 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů

Při určování využití příjmů z dražeb povolenek členské státy zohlední potřebu pokračovat ve zvyšování mezinárodního financování opatření v oblasti klimatu ve zranitelných třetích zemích uvedených v prvním pododstavci písm. l).

Opatření financovatelné z aukcí ETS 2

Podle čl. 30d odst. 6 Směrnice mohou členské státy financovat stejná opatření jako z ETS 1, „přičemž upřednostní činnosti, které mohou přispět k řešení sociálních aspektů obchodování s emisemi (…), nebo na jedno nebo více následujících opatření:

1. opatření, která mají přispět k dekarbonizaci vytápění a chlazení budov nebo ke snížení energetických potřeb budov, včetně integrace obnovitelných zdrojů energie a souvisejících opatření v souladu s čl. 7 odst. 11 a článků 12 a 20 směrnice 2012/27/EU, jakož i opatření pro poskytování finanční podpory domácnostem s nízkými příjmy v budovách s nejvyšší energetickou náročností;
2. opatření, která mají urychlit zavádění vozidel s nulovými emisemi nebo poskytnout finanční podporu na zavádění plně interoperabilní infrastruktury dobíjecích a plnicích stanic pro vozidla s nulovými emisemi, nebo opatření, jejichž cílem je podpořit přechod na veřejnou hromadnou dopravu a zlepšit multimodalitu nebo poskytnout finanční podporu s cílem řešit sociální aspekty týkající se uživatelů dopravy s nízkými a středními příjmy;
3. na financování svého sociálního plánu v oblasti klimatu v souladu s článkem 15 nařízení (EU) 2023/...(SKF);
4. na poskytnutí finanční náhrady konečným spotřebitelům paliv v případech, kdy nebylo možné zabránit dvojímu započtení emisí nebo pokud byly vyřazeny povolenky na emise, na něž se nevztahuje tato kapitola, jak je uvedeno v čl. 30f odst. 5.“

Opatření financovatelné z Modernizačního fondu

Podle čl. 10d Směrnice se alespoň 80 % (resp. 90 % v případě navýšení MdF o cca 20 %) použije na tato opatření:

1. „výroby a využívání elektřiny z obnovitelných zdrojů, včetně obnovitelného vodíku;
2. vytápění a chlazení z obnovitelných zdrojů;
3. snížení celkové spotřeby energie prostřednictvím zlepšení energetické účinnosti, a to též v oblasti průmyslu, dopravy, budov, zemědělství a nakládání s odpady;
4. skladování energie a modernizace energetických soustav včetně řízení poptávky, sítí dálkového vytápění, sítí pro distribuci elektřiny a rozšíření propojení mezi členskými státy a infrastruktury pro mobilitu s nulovými emisemi;
5. podpory domácností s nižšími příjmy, a to též ve venkovských a odlehlých oblastech, s cílem řešit energetickou chudobu a modernizovat jejich systémy vytápění a
6. spravedlivé transformace v regionech závislých na uhlíku v přijímajících členských státech konkrétně na podporu přemístění pracovníků na nová pracovní místa, rekvalifikace a zvyšování kvalifikace pracovníků, vzdělávání, iniciativy v oblasti hledání zaměstnání a nově zakládaných podniků, a to v dialogu s občanskou společností a sociálními partnery, způsobem, který je v souladu s příslušnými opatřeními, která členské státy případně zahrnuly do svých plánů spravedlivé územní transformace podle čl. 8 odst. 2 prvního pododstavce písm. k) nařízení (EU) 2021/1056, a jako příspěvek k těmto opatřením.“

Zbytek prostředků z MdF lze použít na jiná opatření, která jsou však považována za tzv. neprioritní a jejich schvalování je složitější. Vždy však musí směřovat „do modernizace energetických soustav a zlepšení energetické účinnosti“ a vždy se musí jednat o investice. MdF dále obsahuje určitá omezení pro financování projektů na spalování zemního plynu a dodržování zásady DNSH.

Opatření financovatelné ze Sociálního klimatického fondu

Nařízení o SKF obsahuje pravidla pro přípravu Sociálních klimatických plánů (SKP) a opatření, která členský stát hodlá financovat. Příjemci ze SKF jsou omezení „především“ na zranitelné domácnosti, zranitelné mikropodniky a zranitelné uživatele dopravy a SKP by měl plnit tyto cíle:

1. podporovat renovace budov, zejména pro zranitelné domácnosti a zranitelné mikropodniky, které využívají budovy s nejhorší energetickou náročností, a to i pro nájemníky a osoby žijící v sociálním bydlení;
2. podpořit přístup k cenově dostupnému energeticky účinnému bydlení, včetně sociálního bydlení;
3. přispívat k dekarbonizaci vytápění a chlazení budov a vaření v nich, například elektrifikací, poskytováním přístupu k cenově dostupným a energeticky účinným systémům a integrací a ukládáním energie z obnovitelných zdrojů, mimo jiné prostřednictvím společenství pro obnovitelné zdroje, občanských energetických společenství a dalších aktivních zákazníků, s cílem podpořit využívání vlastní spotřeby energie z obnovitelných zdrojů, jako jsou sdílení energie a přímé obchodování s energií z obnovitelných zdrojů, připojení k inteligentním sítím a sítím dálkového vytápění, což přispívá k dosažení úspor energie nebo ke snížení energetické chudoby;
4. poskytovat cílené, přístupné a cenově dostupné informace, vzdělávání, osvětu a poradenství o nákladově efektivních opatřeních a investicích, o dostupné podpoře renovace budov a energetické účinnosti, jakož i o udržitelné a cenově dostupné mobilitě a dopravních alternativách;
5. podporovat veřejné a soukromé subjekty, mimo jiné poskytovatele sociálního bydlení, zejména družstva veřejného a soukromého sektoru, při vytváření a zajišťování cenově dostupných řešení v oblasti energetické účinnosti a vhodných nástrojů financování v souladu se sociálními cíli fondu;
6. při zachování technologické neutrality poskytovat přístup k vozidlům s nulovými a nízkými emisemi a jízdním kolům, včetně finanční podpory nebo fiskálních pobídek pro jejich nákup, a pro vhodnou veřejnou a soukromou infrastrukturu, zejména případně na:
	1. nákup vozidel s nulovými a nízkými emisemi;
	2. infrastrukturu pro dobíjení a doplňování paliva a
	3. rozvoj trhu s ojetými vozidly s nulovými emisemi; členské státy se snaží zajistit, aby v případech, kdy jsou vozidla s nulovými emisemi cenově dostupným a proveditelným řešením, ve svých plánech podporu těchto vozidel upřednostnily;
7. motivovat k využívání cenově dostupné a přístupné veřejné dopravy a podporovat soukromé a veřejné subjekty, včetně družstev, při rozvoji a poskytování udržitelné mobility jako služby, sdílených služeb mobility a možností aktivní mobility.

SKF může poskytnout 37,5 % prostředků na dočasnou přímou podporu příjmů (sociální dávky), výhradně zranitelným příjemcům.

## Opt-out malých zdrojů

Specifický problém: Potřebnost zahrnutí nebo nezahrnutí malých zdrojů (limit 2 500 nebo 25 000 tCO2,ekv./rok) do systému EU-ETS z pohledu dopadů na tento sektor a přínosu jejich zahrnutí pro dosahování redukčních cílů ČR.

### Návrh variant řešení

Varianta 0 – současný stav (vyjmutí zařízení do 2 500 tCO2ekv./rok)

Vyjmutí zařízení s emisí do 2 500 tCO2ekv./rok bez zavedení ekvivalentních opatření, která by vedla k obdobnému snižování emisí pro tyto zdroje, jako je tomu při zahrnutí do EU-ETS.

Varianta 1 - vyjmutí zařízení do 25 000 tCO2ekv./rok

Možnost vyjmutí zařízení s emisí do 25 000 tCO2,ekv./rok se zavedením ekvivalentního opatření, která by vedla k obdobnému snižování emisí pro tyto zdroje, jako je tomu při zahrnutí do EU-ETS.

Varianta 2 – zrušení výjimky pro malé zdroje

Zrušení výjimky a zahrnutí malých zdrojů do systému EU ETS.

### Identifikace nákladů a přínosů

Pro porovnatelnost variant je zvažován podíl malých zdrojů na celkové emisi skleníkových plynů (v rámci EU-ETS), tedy přínos k plnění redukčních cílů snižování emisí v ČR, vůči podílu počtu malých zařízení na celkovém počtu zařízení. Doplňkově je zohledněna administrativní zátěž související s EU-ETS. V případě zdrojů do 25 000 tCO2,ekv./rok je potřeba zvážit taktéž nutnost zavedení ekvivalentního opatření. Rozdělení zdrojů dle velikosti emise a jejich podílu co do počtu všech zařízení a provozovatelů znázorňuje následující tabulka a graf.

|  |
| --- |
| **Rozdělení subjektů v sektorech EU-ETS dle velikosti emisí za rok 2022 (Zdroj: MŽP)** |
|  | **Emise (tCO2,ekv./rok)** | **podíl na celkových emisích v ETS** | **počet zařízení** | **podíl na celkovém počtu zařízení** |
| **zdroje do 2 500 tCO2ekv./rok** | 30 761 | 0,05% | 40 | 17% |
| **zdroje od 2 500 tCO2ekv./rok do 25 000 tCO2ekv./rok** | 1 116 217 | 1,96% | 101 | 43% |
| **velké zdroje** | 55 901 485 | 97,99% | 96 | 40% |

Opatření nemají sociální dopady, jelikož ty lze v souvislosti se systémem EU-ETS zvažovat toliko v případě cen elektřiny pro domácnosti – cenotvorba elektřiny je dána jednotným trhem EU, zahrnutí nebo vyjmutí malých zdrojů v ČR má na celoevropský trh velmi malý vliv, který nelze kvantifikovat bez znalosti implementace ve všech státech EU. Cena povolenek se promítá také do ceny tepla v případě cca 40 % domácností, které odebírají teplo od tepláren, nicméně ty jsou v případě možných variant 0 a 1 dotčeny pouze částečně, proto není tento aspekt pro posouzení variant zásadní.[[43]](#footnote-44) Náklady a přínosy v těchto oblastech nejsou proto pro posouzení variant tohoto specifického problému relevantní.

Nevyužití možnosti vynětí malých zařízení ze systému EU-ETS nemá dopady na výnos z dražeb emisních povolenek, protože celkové množství povolenek se pro ČR tímto zásahem nemění.

Varianta 0 – současný stav (vyjmutí zařízení do 2 500 tCO2ekv./rok)

Současný stav, který vyjímá ze systému EU-ETS zařízení s emisemi do 2 500 tCO2,ekv./rok bez zavedení ekvivalentních opatření, která by vedla k obdobnému snižování emisí pro tyto zdroje, jako je tomu při zahrnutí do EU-ETS.

Zařízení do 2 500 tCO2,ekv./rok představují 17 % z celkového počtu 237 zařízení registrovaných v ČR v roce 2017 a přitom jen 0,05 % všech emisí v rámci systému EU-ETS. Umožnění vyjmutí těchto malých zdrojů z EU-ETS budou tyto emise přeřazeny do sektorů mimo EU-ETS, kde budou představovat navýšení až o 30 761 tCO2,ekv./rok, tzn. o 0,05 % (dle dat 2023).

Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Varianta 0 nepředstavuje změnu nákladů na. Vynětí malých zdrojů by nemělo ovlivnit celkovou alokaci povolenek pro ČR, a tedy ani dražební podíl a výnosy z dražeb do státního rozpočtu.

Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Varianta má agregátně mírně pozitivní dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR, může zásadně ovlivnit konkurenceschopnost provozovatelů dotčených zařízení, záleží však na výši bezplatné alokace provozovatelům.

Dopady na podnikatelské prostředí

Varianta má pozitivní dopady na administrativní zátěž provozovatelů malých zařízení, která dle odhadu a počtu zařízení tvoří celkově úlevu o cca 1 mil. Kč ročně, což představuje snížení v případě nákladů na malé zdroje o cca 60 %. Vynětí malých zdrojů ponechává povinnosti monitorování emisí (sledování a správa údajů o emisích, aktualizace monitorovacího plánu) a přípravu ročního výkazu emisí. Úleva tedy představuje ukončení povinnosti spravovat a vést účet s povolenkami (operace s povolenkami na účtu, bezplatná alokace povolenek, odevzdání povolenek) a nést každoroční náklady na ověření ročního výkazu emisí.

Dopady na spotřebitele

Varianta může mít hypoteticky mírně pozitivní dopady na spotřebitele skrze konečnou cenotvorbu.

Dopady na životní prostředí

Varianta má hypoteticky mírně negativní dopady na životní prostředí z pohledu naceňování negativních externalit změny klimatu. Negativní environmentální dopady taktéž spočívají v tom, že jelikož nejsou v ČR ekvivalentní podmínky v sektorech mimo EU-ETS v EU-ETS, je zde vysoká motivace provozovatelů přijmout taková organizační a technická opatření, aby se jejich zařízení vešly pod limity umožňující vyjmutí ze systému EU-ETS.

**Korupční rizika**

Varianta představuje hypotetické riziko pro korupční jednání především proto, že je nutno posuzovat a kontrolovat, zda dané zařízení přesahuje stanovenou mez 2 500 tCO2ekv./rok.

Varianta 1 - vyjmutí zařízení do 25 000 tCO2ekv./rok

Možnost vyjmutí zařízení s emisí do 25 000 tCO2,ekv./rok se zavedením ekvivalentního opatření, která by vedla k obdobnému snižování emisí pro tyto zdroje, jako je tomu při zahrnutí do EU-ETS.

Zařízení do 25 000 tCO2,ekv./rok představují 60 % z celkového počtu 237 zařízení registrovaných v ČR a přitom jen 2,01 % všech emisí v rámci systému EU-ETS. Vyjmutím těchto malých zdrojů z EU-ETS budou tyto emise přeřazeny do sektorů mimo EU-ETS, kde budou představovat navýšení až o 1 146 978 tCO2,ekv./rok (dle dat 2023).

Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Varianta 1 představuje úsporu nákladů na správu oproti variantě 0. U počtů zařízení z roku 2022 by došlo ke snížení počtu zařízení nutných k administraci na přibližně polovinu.

Dopady na podnikatelské prostředí

Varianta by měla pozitivní dopady na administrativní zátěž vynětí zdrojů do 25 000 tCO2,ekv./rok by představovalo snížení administrativní zátěže podnikatelů o cca 3,4 mil. Kč ročně, tzn. o cca třetinu z celkové administrativní zátěže zařízení do 25 000 tCO2,ekv./rok. Vynětí těchto zdrojů by ponechalo povinnosti monitorování emisí (sledování a správa údajů o emisích, aktualizace monitorovacího plánu) a přípravu ročního výkazu emisí. Úleva tedy představuje ukončení povinnosti spravovat a vést účet s povolenkami (operace s povolenkami na účtu, bezplatná alokace povolenek, odevzdání povolenek) a nést každoroční náklady na ověření ročního výkazu emisí.

Dopady na spotřebitele

Varianta by hypoteticky měla neutrální dopady na spotřebitele skrze konečnou cenotvorbu v souvislosti s nastavením uhlíkové daně.

Dopady na životní prostředí

Varianta má pozitivní dopady na životní prostředí z pohledu naceňování negativních externalit změny klimatu, které by díky uhlíkové dani byly zavedeny do cenového mechanismu v celé ekonomice.

**Korupční rizika**

Varianta představuje hypotetické riziko pro korupční jednání především proto, že je nutno posuzovat a kontrolovat, zda dané zařízení přesahuje stanovenou mez 25 000 tCO2ekv./rok.

Varianta 2 – zrušení výjimky pro malé zdroje

Nevyužití výjimky – změna oproti stávajícímu právnímu stavu.

Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Správa vykonávaná MŽP ve spojitosti se zařízeními představuje kontrolu ročních výkazů emisí, aktualizaci monitorovacích plánů, vydávání rozhodnutí ve věci změny v provozu zařízení a ve věci bezplatné alokace emisních povolenek a komunikaci s provozovatelem zařízení.

Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Varianta má mírně negativní agregátní dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR, může však zásadně ovlivnit konkurenceschopnost dotčených provozovatelů malých zařízení, zejména v případě, pokud ostatní členské státy této výjimky využijí a nezavedou ekvivalentní opatření pro nacenění emise skleníkových plynů (uhlíková daň). Pokud v rámci mezinárodní konkurence nebudou provozovatelé dostatečně moci náklady spojené s EU-ETS promítnout do cen svých výrobků a služeb, může dojít k omezení jejich hospodářských výsledků a potažmo investic. Náklady se rozumí administrativní zátěž a dále zejména možná potřeba provozovatele pro tato zařízení nakupovat na trhu emisní povolenky nad rámec bezplatné alokace. Dopady lze však jen velmi obtížně kvantifikovat, jelikož by musely být jednotlivě zařízení posouzena ve vztahu k provozovatelům, kteří mohou spravovat více zařízení různých velikostí (z nich některé mohou být nadále v systému EU-ETS) a ve vztahu k oblasti podnikání těchto provozovatelů a příslušné cenotvorby. V neposlední řadě by tyto dopady zásadně ovlivnilo zavedení uhlíkové daně, která by principiálně srovnávala podmínky sektorů mimo ETS se sektory v EU-ETS.

Dopady na podnikatelské prostředí

Tato varianta představuje nárůst administrativní zátěže oproti stávajícímu stavu. Celkové náklady na administrativní zátěž zařízení jsou uvedeny v další

Dopady na spotřebitele

Varianta má hypotetické mírně negativní dopady na spotřebitele v případě, kdy náklady spojené s EU-ETS mohou provozovatelé promítnout do cen svých výrobků a služeb.

Dopady na životní prostředí

Při hodnocení dopadů na životní prostředí nemá otázka vyjmutí malých zdrojů přímý vliv na dosahování redukčního cíle ČR v sektorech v EU-ETS, jelikož celková alokace povolenek pro ČR se jejich vyjmutím nemění a nemění se ani systém přidělování bezplatných a dražených povolenek.

**Korupční rizika**

Varianta představuje potenciální snížení rizika pro korupční jednání, jelikož nedochází k posuzování a kontrole zda zařízení spadá do systému EU-ETS – týká se všech zařízení bez výjimky.

### Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

1. **Varianta 0**
2. Varianta 2
3. Varianta 1 (vyřazena)

Zařízení do 2 500 tCO2,ekv./rok představují 17 % z celkového počtu 237 zařízení registrovaných v ČR v roce 2023 a přitom jen 0,05 % všech emisí v rámci systému EU-ETS, jejich vynětí z administrativně náročného a finančně nákladného systému je proto účelné. Varianta představuje navýšení emisí v sektorech mimo EU-ETS pouze v jednotkách setin procenta, vliv na splnění nebo nesplnění redukčního cíle v roce 2030 v sektorech mimo ETS je tak zanedbatelný. Varianta 0 taktéž představuje určité nebezpečí provedení organizačních opatření ze strany subjektů v EU-ETS za účelem, aby se zařízení vešly pod limit umožňující vyjmutí z EU-ETS.

Ačkoliv zavedení opt-outu s parametry varianty 2 – vynětí zdrojů do 25 000 tCO2,ekv./rok je dle směrnice o EU-ETS možné, bylo by však nutné jej doplnit o dodatečná opatření na ocenění takovýchto emisí do výše ceny emisní povolenky v EU ETS 1, kterým může být např. uhlíková daň. Zavedení systému EU-ETS 2 pro paliva v sektorehc dopravy a budov nesplňuje podmínky takového dodatečného opatření. Jelikož v ČR není zavedena uhlíková daň a nejsou plány na její zavedení, a ani jiných adekvátních opatření, bylo nutné tuto variantu vyřadit.

S ohledem na výše řečené, je zvolena varianta 0, tedy zachování současného stavu.

## Kompenzace nepřímých dopadů systému EU-ETS na zpracovatelský průmysl

Specifický problém: Zajištění konkurenceschopnosti zpracovatelského průmyslu při současném dosahování redukčních cílů.

Za účelem předcházení „úniku uhlíku“ umožňuje směrnice členským státům zavést schémata státní podpory, která mají za cíl kompenzovat zvýšené náklady na elektřinu způsobené EU-ETS (výrobci elektřiny své náklady s EU-ETS promítají do cen elektrické energie). Na elektřinu energeticky náročným odvětvím průmyslu se v souvislosti s EU-ETS zvyšují náklady, které buď mohou převést do ceny konečného produktu, nebo nést náklady samy, oba scénáře ale mohou ohrozit jejich konkurenceschopnost např. vzhledem k jiným podnikům v zahraničí. .[[44]](#footnote-45)

### Návrh variant řešení

Varianta 0 – současný stav

Zachování současné právní úpravy s nárokovým vyplácením kompenzací v maximální výši.

Varianta 1 – změna na dotaci s testem oprávněnosti

Varianta zavádí změnu kompenzace na dotaci podmíněnou splnění podmínek ohrožení konkurenceschopnosti individuálního podniku, tzv. 5% test.

Varianta 2 – zrušení kompenzací

Varianta představuje zrušení možnosti kompenzací nepřímých nákladů.

### Identifikace nákladů a přínosů

Varianta 0 – současný stav

Varianta 0 zachovává současnou úpravu.

V právu ČR je úprava poskytování kompenzací nepřímých nákladů předjímána v § 11 zákona č. 383/2012 Sb. ze dne 24. října 2012 o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen jako „zákon o ETS“) ve znění od 1. 1. 2021.

Zákon stanovuje následující postup implementace kompenzací:

1. Vláda (prvním) nařízením o podmínkách poskytnutí kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny č. 565/2020 Sb., stanoví:
* odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny,
* provozní údaje předkládané ministerstvu podle odstavce 2 písm. b),
* podrobnosti náležitostí žádosti o poskytnutí kompenzace a vzor jejího formuláře,
* pravidla pro určování výše kompenzací a
* postup při zprostředkování vyplácení kompenzace operátorem trhu.
1. Ministerstvo průmyslu a obchodu poskytne kompenzaci na žádost osobě, která:
2. podniká v odvětví, u kterého bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny, a
3. předložila ministerstvu do 15. března kalendářního roku následujícího po kalendářním roce, za který se mají kompenzace vyplácet, provozní údaje v rozsahu stanoveném (prvého) nařízením vlády.
4. Vláda (předkládaným) nařízením stanoví každoročně do 30. června výši prostředků státního rozpočtu určených pro poskytnutí finančních kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny (dále jen „kompenzace“), za předchozí kalendářní rok. Výše prostředků ze státního rozpočtu pro poskytnutí kompenzací nepřekročí částku odpovídající 25 % výnosů z dražeb povolenek za předchozí kalendářní rok.
5. Kompenzace vyplácí žadatelům Ministerstvo průmyslu a obchodu prostřednictvím operátora trhu, a to nejpozději do 31. května roku následujícího po roku podání žádosti; operátor trhu následně zveřejní do 30. června způsobem umožňujícím dálkový přístup celkovou výši kompenzací podle jednotlivých odvětví.

Intenzita podpory činí 75 % způsobilých nákladů v případě, že žadatel o kompenzaci

1. zajistil pro své energetické hospodářství provedení energetického auditu nebo má pro své energetické hospodářství zavedený a akreditovanou osobou certifikovaný systém hospodaření s energií podle harmonizované technické normy upravující systém managementu hospodaření s energií4), jehož rozsah odpovídá rozsahu energetického auditu, a současně
2. provedl opatření doporučená ve zprávě o energetickém auditu, která není starší než 4 roky, nebo uvedená v akčním plánu vyplývajícím z implementace certifikovaného systému hospodaření s energií podle harmonizované technické normy upravující systém managementu hospodaření s energií, pokud reálná návratnost příslušných investic nepřesahuje 3 roky.

Nejsou-li podmínky uvedené v odstavci 4 splněny, je intenzita podpory nulová. Provedení opatření uvedených v odstavci 4 písm. b) může žadatel o kompenzaci nahradit pokrytím své spotřeby elektřiny z bezuhlíkových zdrojů za rok, za který se kompenzace poskytuje, alespoň ve výši 30 %, a to na základě

1. výroby elektřiny z bezuhlíkových zdrojů v místě nebo v jeho okolí,
2. smlouvy o nákupu bezuhlíkové elektřiny, nebo
3. záruk původu elektřiny

Kompenzace nepřímých nákladů byly v ČR poprvé vyplaceny v roce 2021 za rok 2020 ve výši 1,06 mld. Kč ještě podle pravidel pro období 2012-2020. V roce 2022 za rok předchozí bylo vyplaceno 772 mil. Kč již dle nových pravidel platných pro období 2021-2030. Kompenzační potřeba za rok 2022 je vypočtena na 1,6 mld. korun pro 34 příjemců, které mají být vyplaceny v roce 2023. Zvýšení kompenzační částky oproti předchozímu roku je způsobené růstem ceny povolenky. Po uzávěrce příjmů žádostí o kompenzace za rok 2022 bylo k 30. 9. 2023 evidováno celkem 27 žadatelů. Nicméně tato částka bude krácena o podporu, kterou žadatelé obdrželi dle Dočasného krizového rámce. Pokyny umožňují kombinaci jiné státní podpory související se stejnými způsobilými náklady jen za předpokladu, že nepřekročí maximální míru podpory 75 %. Protože česká právní úprava již předpokládá maximální míru podpory v případě kompenzací nepřímých nákladů, dojde v souladu s § 5 odst. 2 Nařízení vlády č. 565/2020 ke snížení o částku odpovídající veřejné podpoře dle Dočasného krizového rámce, která míří minimálně na částečně shodné způsobilé náklady.

|  |
| --- |
| Přehled vyplacených kompenzací za rok 2021 a vypočtené kompenzační potřeby za rok 2022 |
| **Odvětví** | **Žadatel:** | **Kompenzace vyplacené za rok 2021 (Kč)** | **Kompenzační potřeba za rok 2022 (Kč)** |
| Výroba vodíku | BorsodChem MCHZ, s.r.o. | **772 441 283** | **1 613 069 758[[45]](#footnote-46)** |
| Výroba surového železa, oceli a feroslitin | Liberty Ostrava a.s. |
| TŘINECKÉ ŽELEZÁRNY, a.s. |
| Vítkovice Steel, a.s. |
| Z-Group a.s. |
| ŽĎAS, a.s. |
| Výroba rafinovaných ropných produktů, Výroba vodíku, Výroba jiných základních anorganických chemických látek | ORLEN Unipetrol RPA s.r.o. |
| Výroba rafinovaných ropných produktů | PARAMO, a.s. |
| Výroba papíru a lepenky, Výroba buničiny | Mondi Štětí a.s. |
| OP papírna, s.r.o |
| Výroba papíru a lepenky | Balsac papermill |
| EMBA, spol. s r.o. |
| KRPA PAPER, a.s. |
| Papírna Aloisov a.s. |
| PAPOS Trade s.r.o. |
| Smurfit Kappa Czech s.r.o |
| Výroba jiných základních anorganických chemických látek | CS CABOT, spol. s r.o. |
| Glanzstoff - Bohemia |
| PRECHEZA a.s |
| Spolek pro chemickou a hutní výrobu, akciová společnost |
| SPOLCHEMIE Electrolysis a.s |
| Synthesia, a.s. |
| Výroba buničiny | Lenzing Biocel Paskov a.s. |
| Výroba a hutní zpracování olova, zinku a cínu | Kovohutě Příbram nástupnická, a.s |
| Výroba a hutní zpracování mědi | Povrly Copper Industries a.s |
| Výroba a hutní zpracování hliníku | AL INVEST Břidličná, a.s. |
| Constellium Extrusions Děčín s.r.o. |
| Rohože ze skleněných vláken | UNION LESNÍ BRÁNA, a.s. |
| Odlévání železa | Liberty Engineering Products Ostrava s.r.o. |
| Slévárny Třinec, a.s. |

Z dostupných dat[[46]](#footnote-47) vyplývá, že většina příjemců kompenzací dosáhla v roce 2022 vyšších zisků (jak celkových, tak i provozních) oproti roku 2021 i přes podobnou nebo nižší úroveň výroby. Výše kompenzací je ovlivněna především cenou forwardu na emisní povolenky, jehož cena v roce 2022 vzrostla oproti roku 2021 o 52 %.

Průměrné emise skleníkových plynů žadatelů se mezi lety bez vyplácení kompenzací a lety s vyplácenými kompenzacemi v podstatě nezměnily, a to ani v situaci, kdy v jednom z těchto let se průmysl potýkal s dopady pandemie COVID-19 a v dalším s důsledky války na Ukrajině.

Plnění současných podmínek

Data z dosavadní praxe ukazují, že žádný žadatel nezvýšil podíl OZE na spotřebované elektřině. Tuto podmínku splnili žadatelé tak, že uzavřeli smlouvu o dodávce elektřiny z jaderné elektřiny vyrobené v ČR, což ale nevedlo k dodatečnému snížení emisí.

V případě, že žadatel prokáže splnění doporučení z energetického auditu, se efekty takových opatření nesledují a nelze tak hodnotit efekt kompenzací na snižování emisí nebo energetické úspory. Neexistují tedy ani žádné měřitelné přínosy takových opatření. V roce 2021 žadatelé tímto způsobem proinvestovali částku odpovídající 53 % přijatých kompenzací, ale díky tomu, že není určena minimální výše investice na opatření, tak se mezi jednotlivými žadateli výrazně liší podíl celkové výše investice na přijatých kompenzacích.

Vývoj ceny elektřiny

Pro kontext je vhodné uvést data o vývoji ceny elektřiny a vlivu emisní povolenky. Ceny elektřiny pro nedomácnosti mezi roky 2014 a 2017 klesaly u všech sledovaných zemí regionu. Nejvýznamnější pokles v tomto období bylo možné sledovat u Slovenska, změna v cenách pro Polsko do značné míry odpovídala průměru EU a pokles cen v Česku a Německu byl větší než tento evropský průměr, tj. pokles téměř o 20 %. Ačkoliv v následujícím období (2018-2022) ceny elektřiny rostly, v zemích sledovaného regionu se dostaly nad úroveň cen roku 2014 až v roce 2020, respektive u Slovenska v roce 2021. Významný nárůst cen elektřiny v roce 2022 byl odrazem důsledků ruské války na Ukrajině a pramení především z významného růstu cen plynu.

Jak lze pozorovat na následujícím grafu, dopad zvýšení cen plynu na cenu elektřiny je mnohonásobně vyšší než dopad zvýšení ceny uhlíku (emisní povolenky). Cena vzrostla také kvůli vyšší poptávce po povolenkách mimo jiné v důsledku zvýšení hospodářské aktivity po pandemii COVID-19 a kvůli očekáváním spojeným s ambicemi v oblasti klimatu do roku 2030. Vysoké ceny plynu samy o sobě přispívají k rostoucí ceně uhlíku, neboť vedou k většímu využívání uhlí pro výrobu energie a následně k vyšší poptávce po emisních povolenkách.



**Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

Varianta představuje náklady státního rozpočtu. Na základě § 11 odst. 2 písm. b) z. č. 383/2012 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů byly MŽP předloženy provozní údaje v rozsahu dle § 6 nařízení vlády o podmínkách poskytnutí kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny č. 565/2020 Sb., na základě nichž, byla vypočtena částka pro kompenzace za rok 2022 ve výši 1 640 mil. Kč. Na příkladu roku 2022 lze vidět, že v případě stávající právní úpravy by nastal výdaj státního rozpočtu (za rozpočtový rok 2023) ve výši 1 640 mil. Kč.

**Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR**

Varianta má pozitivní dopad na mezinárodní (cenovou) konkurenceschopnost, jedná se o dotaci na provozní výdaje, která netestuje individuální míru ohrožení únikem uhlíku konkrétního žadatele, dále v zásadě nezohledňuje míru bezplatně přidělených povolenek, ale je provedena plošně dle stanovených podmínek. Hodnocení předpokládá střední až vysoké pozitivní dopady na konkurenceschopnost mimo EU, jelikož např. v roce 2022 ceny silové elektřiny průmyslovým odběratelům oproti roku 2021 výrazně vzrostly – nicméně narůst cen byl způsoben zejm. cenami zemního plynu z důvodu války na Ukrajině.

Pro konkurenceschopnost na vnitřním trhu EU je dále zásadní kolik členských států a do jaké výše kompenzace provedou.

I přes omezení plynoucí z nastavení maximální intenzity podpory, varianta představuje vyšší záruku zachování konkurenceschopnosti vybraných odvětví průmyslu (ve smyslu eliminace dopadů systému obchodování s emisními povolenkami na ceny elektřiny pro podpořené subjekty) v rámci globálních trhů i v rámci vnitřního trhu EU.

Srovnání se situací v sousedních zemích

V současné době má ze sousedních zemí podporu ve formě kompenzací nepřímých nákladů zavedeno Německo, Polsko a Slovensko. Rakousko své schéma teprve připravuje. Nejnovější dostupná data pro sousední země jsou pro kompenzace za rok 2020 vyplacené v roce 2021 shrnuta v následující tabulce, pro srovnání i s daty ČR.

|  |
| --- |
| Přehled vyplacených kompenzací v ČR a sousedních zemích za rok 2020 |
| **Členský stát** | **Vyplacené kompenzace v Kč** | **Počet příjemců** | **Výnosy z dražeb v roce 2020 v Kč** | **Podíl výnosů z dražeb vynaložených na kompenzace** |
| **Německo** | 21,36 mld. | 893 | 67,76 mld. | 31,5 % |
| **Polsko** | 4,7 mld. | 70 | 80,94 mld. | 5,8 % |
| **Slovensko** | 0,282 mld. | 10 | 6,19 mld. | 4,6 % |
| **ČR** | 1,06 mld. | 30 | 18,42 mld. | 5,8% |

Zdroj: REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the Functioning of the European carbon market in 2021.

Kontrast v podílech kompenzací na výnosech je dán tím, že státy CEE mají vyšší výnosy z aukcí na vrub západních členských států díky mechanismu solidarity, tzn. vysoký podílkompenzací v Německu není dán vyššími kompenzačními částkami, ale nižšími výnosy z aukcí povolenek.

Německé schéma stanovuje oproti evropským Pokynům dodatečné podmínky:

* Stejně jako v ČR musí příjemci provést doporučená opatření z energetického auditu, na rozdíl od ČR však v Německu náklady na tato opatření musí být stejná nebo vyšší než vyplacená kompenzace[[47]](#footnote-48).
* Opatření lze nahradit pokrytím alespoň 30 % své spotřeby elektřiny z obnovitelných zdrojů a doložením vlastní výrobou, smlouvami o nákupu energie z obnovitelných zdrojů nebo zárukami původu.
* Kompenzace se nevyplácí na první GWh spotřebované elektřiny pro každé zařízení žadatele. Toto je opatření na vyloučení malých zařízení, která by zvyšovala administrativní náročnost celého procesu.
* Německo však dovoluje vyšší intenzitu kompenzací, kdy stanoví dodatečnou kompenzaci až do výše zbývajících nepřímých nákladů (po pravidelné kompenzaci při 75 % intenzitě) na 1,5 % hrubé přidané hodnoty.

Slovenské schéma:

* Opatření z energetického auditu musí činit alespoň 100 % vyplacených kompenzací.

Polské schéma:

* Umožňuje žadatelům splnit podmínky pro poskytnutí podpory provedením opatření z energetického auditu za stejných podmínek jako v ČR, nebo
* pokrytím alespoň 30 % spotřeby elektřiny z obnovitelných zdrojů, nebo
* investováním alespoň 50 % částky podpory do projektů zaměřených na snížení emisí skleníkových plynů ze zařízení pod úroveň průměrných 10 % zařízení s nejnižšími emisemi v daném sektoru.
* Polsko umožňuje vyšší intenzitu kompenzací podobně jako Německo.

V sousedních státech tedy obecně platí přísnější podmínky pro obdržení kompenzací nepřímých nákladů, zejména v Německu. Přísnější podmínky však Polsko i Německo doplňují vyšší intenzitou kompenzací zbývajících nepřímých nákladů (po pravidelné kompenzaci při 75 % intenzitě) na 1,5 % hrubé přidané hodnoty, tedy větším objemem finančních prostředků pro relevantní podnikatelské subjekty.

|  |
| --- |
| Uplatňování opatření nad rámec Pokynů v ČR a sousedních zemích |
| **Opatření nad rámec Pokynů** | **ČR** | **Německo** | **Polsko** | **Slovensko** |
| Investovat alespoň 50 % podpory z předchozího roku na úsporná opatření | NE | ANO[[48]](#footnote-49) | NE | NE |
| Investovat alespoň 100 % podpory z předchozího roku na úsporná opatření | NE | ANO | NE | ANO |
| Nahradit provedení úsporných opatření pokrytím spotřeby elektřiny alespoň z 30 % z **OZE** | NE | ANO | ANO | NE |
| Vyloučení 1 GWh z podpory u každého zařízení | NE[[49]](#footnote-50) | ANO | NE | NE |
| Dodatečná kompenzace (nad rámec 75 % intenzity) do výše 1,5 % HPH podniku.  | NE | ANO | ANO | NE |
| Povinnost pokračovat v provozu zařízení po dobu 2 let od roku, ve kterém podnik podporu obdržel | NE | NE | ANO | NE |

**Dopady na podnikatelské prostředí**

Kompenzace jako takové jsou vždy selektivní, ačkoliv jsou kritéria Komise pro jejich vyplácení transparentní, cenový signál uhlíku v rámci celého hospodářství (tzn. distribuce ceny uhlíku) je problematické robustně analyzovat z celoevropské perspektivy s ohledem na rozdílný stav ekonomik států EU.

**Sociální dopady**

Případná podpora může hypoteticky udržovat zaměstnanost v podporovaných sektorech.

**Dopady na spotřebitele**

Varianta nepředstavuje výraznější dopady na spotřebitele, jelikož cena emisní povolenky má pouze velmi omezený vliv na ceny elektrické energie; tím hlavním zůstává cena zemního plynu a rozkolísané trhy.

**Dopady na životní prostředí**

Řešení rizika úniku uhlíku hypoteticky přispívá k ochraně životního prostředí, neboť účelem podpory je, aby se zamezilo zvyšování celosvětových emisí skleníkových plynů v důsledku přesunů výroby mimo Unii, jelikož neexistují závazné mezinárodní dohody o snižování emisí skleníkových plynů. Ceny silové elektřiny průmyslovým odběratelům v roce 2022 oproti roku 2022 vzrostly výrazně, u dvou nejvyšších pásem více než dvojnásobně, proto je toto riziko hodnoceno jako střední až vyšší (analogicky k hodnocení konkurenceschopnosti), zároveň mezi cenami emisních povolenek a cenami elektřiny není přímá kauzalita, viz propis problému. Varianta eliminuje riziko úniku uhlíku z důvodu dopadů EU-ETS (v rámci způsobilých odvětví).

Z pohledu ochrany životního prostředí je dále pozitivní, že kompenzace jsou podmíněné energetickým auditem a provedením příslušných opatření nebo příslušným podílem bezuhlíkových zdrojů (dle § 4 nařízení 565/2020 Sb. v aktuálním znění).

**Korupční rizika**

Podpora ve smyslu správního řízení, kdy má žadatel subjektivní zájem o poskytnutí podpory, představuje vždy určitá korupční rizika spojená s administrací a rozhodováním.

Varianta 1 – změna na dotaci s testem oprávněnosti

Varianta 1 by žadatele o podporu podmínila tzv. pravidlem 5 %, které by žadatele testovalo, zda došlo k významnému zvýšení nákladů na elektřinu z důvodu cen emisních povolenek v poměru k hrubé přidané hodnotě žadatele. Účelem takové úpravy by bylo poskytovat podporu jen skutečně v oprávněných případech, kdy došlo k významnému navýšení nákladů na cenu elektřiny a zároveň tvoří tyto náklady v podílu na hrubé přidané hodnotě minimálně 5 %. V takovém případě se dá předpokládat, že je žadatel reálně ekonomicky ohrožen na konkurenceschopnosti, a tedy hrozí únik uhlíku.

Vzorce pro samotný výpočet kompenzace zůstávají stejné jako v případě variant 1 a 2.

Pravidlo 5 % podrobně:

* Zvýšení výrobních nákladů a hrubá přidaná hodnota je vypočítávána na úrovni právnické či fyzické podnikající osoby, která vyrábí způsobilý produkt.
* Podstatné zvýšení výrobních nákladů = cenový dopad emisních povolenek v roce n na vyrobenou 1 MWh elektřiny (cena emisních povolenek \* emisní faktor) \* reálná celková spotřeba elektrické energie žadatele (v MWh) / hrubá přidaná hodnota
* Průměrná hodnota zvýšení výrobních nákladů žadatele za celé sledované období musí být průměrně vyšší než 5 %, a současně musí být vyšší než 5 % minimálně za tři jednotlivé roky v rámci sledovaného období. Za sledované období se považuje období 6 let od roku od roku n-5 (včetně) do roku n-1 (včetně).
* Za účelem porovnání jednotlivých let a výpočtu průměru sledovaného období je zapotřebí očistit údaje vyjádřené v běžných cenách pomocí HDP deflátoru na údaje vyjádřené v cenách roku n-10.

Pro žadatele, kteří nevykonávali činnost v průběhu celého období, by se použila poslední dostupná data z uvedeného období, a to minimálně za poslední rok ve sledovaném období na čtvrtletní bázi, posuzování žadatelů, kteří nevykonávali činnost v průběhu celého sledovaného období, by probíhalo analogickým způsobem.

V případě, že by žadatel neprokázal splnění podmínky podstatného zvýšení výrobních nákladů stanoveným způsobem, může se v jeho případě považovat podmínka za splněnou za situace, kdy nesplnil podmínky z důvodu zahrnutí položek, které nesouvisí s výrobou vymezených produktů spadajících do odvětví ohrožených únikem uhlíku, což by muselo být ze strany žadatele prokázáno dodatečným zdůvodněním a předložením výpočtu.

**Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

Varianta představuje úsporu na straně státního rozpočtu a posunu v problematice kompenzací nepřímých nákladů k odpovědnějšímu nakládání s veřejnými prostředky. Toho je docíleno prověřením potřebnosti takovéto kompenzace za pomoci 5% testu a dále umožnění nevyplacení kompenzace při nesplnění dotačních podmínek.

**Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR**

Změny provedené na základě implementace této varianty představují pouze velmi nízké dopady, jelikož by došlo k ponechání kompenzací provozovatelům, kteří jsou, dle 5% testu, prokazatelně ohrožení únikem uhlíku. Pro provozovatele, kterým by na základě provozně-ekonomických ukazatelů nově kompenzace nebyla poskytována, by tak tato varianta neměla představovat vyšší než zanedbatelné dopady. Dotační podoba kompenzací by pak měla sloužit předcházení např. těm situacím, kdy provozovatel obdržel již jinou formu podpory kompenzace nárůstu podílu ceny energií na jeho výrobní náklady.

**Dopady na podnikatelské prostředí**

Varianta nepředstavuje navýšení nebo snížení administrativní zátěže podnikatelů. Již současná podoba vyžaduje podání žádosti, změna podoby na žádost o dotaci nemá tak vyšší než zanedbatelné dopady.

**Sociální dopady**

Varianta představuje velmi malá rizika dopadů na zaměstnanost v dotčených odvětvích. Vysoké ceny energie ovlivňují globální a evropské dodavatelské řetězce, což má dopad na výrobu, zaměstnanost a ceny.

Z důvodu podílu ceny povolenky na ceně elektrické energie má zrušení kompenzací pro provozovatele, kteří neprojdou 5% testem, a tedy potenciální plný přenos nákladů spojených s uhlíkem na zákazníka, pouze velmi omezený vliv na konečnou cenu elektřiny a s ní spojené sociální dopady.

**Dopady na spotřebitele**

Varianta nepředstavuje výraznější riziko dopadů na spotřebitele, jelikož cena emisní povolenky má pouze velmi omezený vliv na ceny elektrické energie; tím hlavním v současné době zůstává cena plynu a rozkolísané trhy.

**Dopady na životní prostředí**

Omezení počtu provozovatelů způsobilých pro výplatu kompenzací může mít hypoteticky negativní dopady na životní prostředí, pokud by došlo k úniku uhlíku, tzn., že by došlo ke zvyšování celosvětových emisí skleníkových plynů v důsledku přesunů výroby mimo Unii. Mezi cenami emisních povolenek a cenami elektřiny však není přímá kauzalita a cena povolenky tvoří pouze nepatrnou část ceny elektrické energie. Jelikož však varianta počítá s omezením kompenzací pouze u těch provozovatelů, u kterých nemá navýšení ceny elektřiny v důsledku zvýšení ceny povolenky dopad na jejich provozně-ekonomické ukazatele, nelze předpokládat tuto možnost.

**Korupční rizika**

Varianta představuje potenciální snížení rizika korupce v důsledku navýšení transparentnosti procesů spojených s administrací a rozhodováním.

Varianta 2 – zrušení kompenzací

Varianta představuje zrušení současného vyplácení kompenzací nepřímých nákladů.

**Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

Varianta nepředstavuje náklady státního rozpočtu. Na základě § 11 odst. 2 písm. b) z. č. 383/2012 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů byly MŽP předloženy provozní údaje v rozsahu dle § 6 nařízení vlády o podmínkách poskytnutí kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny č. 565/2020 Sb., na základě nichž, byla vypočtena částka pro kompenzace za rok 2022 ve výši 1 640 mil. Kč. Na příkladu roku 2022 lze vidět, že v případě implementace varianty 3 by nenastal výdaj státního rozpočtu (za rozpočtový rok 2023) ve výši 1 640 mil. Kč. Varianta tak představuje úsporu na straně státního rozpočtu.

**Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR**

Zrušení vyplácení kompenzací představuje střední riziko snížení konkurenceschopnosti dotčených odvětví. Dopady cen emisních povolenek jsou však pouze jedním z několika faktorů mající vliv na ceny elektřiny, přičemž v roce 2022 byly zásadním cenotvorným faktorem vysoké ceny plynu. Problémy konkurenceschopnosti obecně v roce 2022 je nutné vnímat zejm. v celkovém kontextu problémů spojených s ekonomickou obnovou po pandemii COVID-19, a v dalších aspektech (např. cena surovin apod.).

**Dopady na podnikatelské prostředí**

Varianta nepředstavuje navýšení nebo snížení administrativní zátěže podnikatelů.

**Sociální dopady**

Varianta představuje velmi malá rizika dopadů na zaměstnanost v dotčených odvětvích. Vysoké ceny energie ovlivňují globální a evropské dodavatelské řetězce, což má dopad na výrobu, zaměstnanost a ceny.

Z důvodu podílu ceny povolenky na ceně elektrické energie má zrušení kompenzací, a tedy potenciální plný přenos nákladů spojených s uhlíkem na zákazníka, pouze velmi omezený vliv na konečnou cenu elektřiny a s ní spojené sociální dopady.

**Dopady na spotřebitele**

Varianta nepředstavuje výraznější riziko dopadů na spotřebitele, jelikož cena emisní povolenky má pouze velmi omezený vliv na ceny elektrické energie; tím hlavním v současné době zůstává cena plynu a rozkolísané trhy.

**Dopady na životní prostředí**

Nezavedení kompenzací může mít hypoteticky negativní dopady na životní prostředí, pokud by došlo k úniku uhlíku, tzn., že by došlo ke zvyšování celosvětových emisí skleníkových plynů v důsledku přesunů výroby mimo Unii. Mezi cenami emisních povolenek a cenami elektřiny však není přímá kauzalita a cena povolenky tvoří pouze nepatrnou část ceny elektrické energie.

**Korupční rizika**

Varianta představuje potenciální snížení rizika korupce v důsledku odpadnutí procesů spojených s administrací a rozhodováním.

### Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

1. **Varianta 0**
2. Varianta 1
3. Varianta 2

Na základě vypořádání připomínek v rámci meziresortního připomínkového řízení byla zvolena varianta 0, tj. zachování současné podoby kompenzací nepřímých nákladů. Nicméně z odborného pohledu byla jako nejvhodnější vyhodnocena varianta 1, která by zavedla takový postup, při kterém by byly při poskytování kompenzací testovány konkrétní finanční dopady zvýšení výdajů za elektřinu u konkrétních žadatelů, a tedy bylo testováno ohrožení konkurenceschopnosti v individuálních případech skrze tzv. „pravidlo 5 %“, které by žadatele testovalo, zda došlo k významnému zvýšení nákladů na elektřinu z důvodu cen emisních povolenek v poměru k hrubé přidané hodnotě žadatele. Účelem takové úpravy by bylo poskytovat podporu jen ve skutečně oprávněných případech, kdy došlo k významnému navýšení nákladů na cenu elektřiny a zároveň tvoří tyto náklady v podílu na hrubé přidané hodnotě minimálně 5 %. V takovém případě se dá předpokládat, že je žadatel reálně ekonomicky ohrožen na konkurenceschopnosti, a tedy hrozí únik uhlíku.

Varianta 0 by zachovávala současnou úpravu, při které může docházet k neúčelnému nakládání s prostředky státního rozpočtu nad rámec na konkurenceschopnosti ohrožených podniků, ačkoliv v konečném důsledku postihuje některé z problémů plynoucích z neposkytování kompenzací nepřímých nákladů, např. únik uhlíku.

Jedním z argumentů pro zachování kompenzačních mechanismů, tj. varianta 0, je, že všechny sousední státy mají schéma kompenzací buď zavedené, nebo jej připravují (Rakousko). Je tedy vhodné kompenzaci nepřímých nákladů zachovat i v ČR, aby byly zachovány srovnatelné podmínky s ostatními členskými státy.

Zároveň se však ukazuje, že v okolních státech se uplatňují přísnější podmínky, než jaké ukládají evropské Pokyny a než jaké uplatňuje ČR. Díky těmto podmínkám jsou příjemci kompenzací v okolních státech více motivovaní k investicím do ambicióznějších opatření, která mají vliv na snižování emisní náročnosti jejich výroby a ve výsledku posilují jejich konkurenceschopnost. Dokládají to i výstupy z analýzy dat, která ukazuje, že emise příjemců v letech s kompenzacemi se významně neliší od let předchozích. Zároveň se ukázalo, že u většiny posuzovaných příjemců kompenzací došlo k meziročnímu navýšení zisků o více jak 30 %, zvýšené náklady na energie tak dokáží přenést do výsledné ceny produktu. Efektivnost kompenzací se tak v ČR může zvýšit a dorovnat na okolní úroveň zvážením zejména následujících podmínek, u kterých je však potřeba uvést, že zvýšení množství stanovených podmínek a zpřísnění požadavků na jejich prokazování by mohlo také znamenat zvýšení administrativní náročnosti ověřování a kontroly žádostí, což by si mohlo vyžádat odpovídající zvýšení personálních požadavků na administraci celého nástroje:

* Proinvestování částky odpovídající kompenzaci na opatření do snižování emisí nebo energetické náročnosti, popř. zavedením minimálních přínosů v podobě snížení emisí nebo úspor energie;
* Pokrytí alespoň 30 % své spotřeby elektřiny z obnovitelných zdrojů (tj. nikoliv z již existujících jaderných) a doložením vlastní výrobou nebo smlouvami o nákupu energie z obnovitelných zdrojů.

Výše uvedené podmínky je možné uplatnit novelou nařízení vlády č. 565/2020 Sb., o podmínkách poskytnutí kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny.

Ačkoliv varianta 2 představuje významnou úsporu na straně státního rozpočtu, je vyhodnocena jako nejhorší z variant. Varianta by představovala ohrožení konkurenceschopnosti dotčených odvětví na světových a evropských trzích z důvodu již uplatňovaných kompenzací dalšími státy EU. Zároveň by hrozilo poškození životního prostředí prostřednictvím tzv. úniku uhlíku.

## Výše pokut za přestupky (netranspoziční bod)

S rostoucími cenami za emisní povolenky je potřeba revidovat výše pokut za přestupky, jejichž účel je dosažení naplňování ustanovení zákona a sankcionování za nedodržení povinností (§ 18 a § 19 zákona č. 383/2012 Sb.).

Nedostatky se nacházejí v sankcích za nepředávání ověřených údajů MŽP provozovatelem stacionárních zařízení, u kterých došlo k rozsáhlému snížení nebo k částečnému ukončení provozu zařízení a za nezjišťování nebo nevykazování emisí ze zařízení (§ 18 odst. 1, písm. c) a h)). V případě provozovatelů letecké dopravy se jedná o analogické ustanovení § 19 odst. 1, písm. a), bod 1 – nezjišťování nebo nevykazování množství emisí v rozsahu a postupem stanoveným přímo použitelným předpisem EU nebo schváleným plánem pro monitorování a zjišťování emisí.

### Návrh variant řešení

Varianta 0 – současný stav

Varianta počítá se zachováním současného stavu ve smyslu uložení a výše pokut.Varianta 1 – obecné zvýšení se správním uvážením

Návrh počítá s uložením pokuty a změnou její výše z 5 mil. Kč na částku do 20 mil. Kč.

Varianta 2 – zvýšení na základě stanovených ukazatelů

Varianta zohledňuje jak provozně-ekonomické ukazatele, tak délku, tedy závažnost, neplnění povinností plynoucích z pravidel pro obchodování s emisními povolenkami.

Návrh počítá se stanovením výše pokuty na základě stanoveného procenta z ročního obratu provozovatele z činnosti spadající do EU-ETS. Tento procentní podíl z hodnoty relevantního obratu se vynásobí počtem dnů, po které docházelo k protiprávnímu jednání. Tuto hodnotu lze obecně považovat za dobrý ukazatel škody, kterou protiprávní jednání v průběhu času způsobilo. Výše pokuty za jeden rok by byla omezena hodnotou, která představuje dopočtené množství povolenek nutných pro výrobu daného provozovatele, vynásobených průměrnou cenou povolenky za odpovídající období. Částka by byla přepočtena dle kurzu české koruny k euru vyhlášeného ČNB pro den 30. dubna běžného roku. Minimální možná výše pokuty by byla stanovena na 1 mil. Kč.

 Varianta 3 – výše pokuty se odvíjí od ceny povolenky

Návrh počítá s uložením pokuty a změnou její výše z 5 mil. Kč na částku do 20 mil. Kč. Návrh dále počítá s minimální pokutou pro opakovaný či trvající přestupek ve výši 1 mil. Kč. K uložení pokuty v této výši by bylo možné pouze v případě, že by vypočtená výše pokuty, dle níže uvedeného postupu, byla pod touto hranicí.

Výše pokuty pro takovýto opakovaný či trvající přestupek by byla stanovena do výše odpovídající částce 100 EUR zvýšené od roku 2013 o hodnotu harmonizovaného indexu spotřebitelských cen, vyjádřenou jako průměrný roční index změny cen tunu CO2, která byla vypuštěna. Pokud by nebyl údaj o emisích dostupný nebo spolehlivý, může ministerstvo emise stanovit na základě údajů o činnosti zařízení v období, kdy mělo dojít ke spáchání přestupku nebo historických údajů o činnosti zařízení (množství vyprodukovaných emisí, množství spotřebovaného paliva a materiálů nebo množství vyrobeného produktu či energie). Za přestupek může ministerstvo uložit rovněž pokutu na základě počtu dnů trvající do doby ukončení trvání protiprávního stavu. Částka by byla přepočtena dle kurzu české koruny k euru vyhlášeného ČNB pro den 30. dubna běžného roku.

### Identifikace nákladů a přínosů

Varianta 0 – současný stav

Zachování stávající výše pokut – minimální regulatorní zásah.

Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, podnikatelské prostředí

S ohledem na dosavadní správní praxi mají pokuty marginální dopad na veřejné rozpočty, kdy četnost případů uložených pokut se pohybuje v jednotkách ročně, dosavadní pokuty se pohybovaly v řádu miliónů. Nicméně skutečný příjem do rozpočtu z pokut je menší, jelikož se může jednat o podniky v insolvenci.

Následující tabulka ukazuje, kolik dnů stačí provozovatelům v jednotlivých emisních pásmech protiprávně nevykazovat množství emisí tak, aby se suma potenciálně ušetřených finančních prostředků, za normálních okolností vynaložených na nákup potřebného množství emisních povolenek, vyrovnala sankci ve výši 5 mil./rok.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **rok** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **2026** | **2027** | **2028** | **2029** | **2030** |
| **cena za povolenku v EUR** | 66,94 | 80,06 | 90,05 | 95,05 | 100,05 | 105,05 | 110,05 | 115,05 | 120,05 | 125,05 |
| **cena za povolenku v Kč (24,56 Kč/EUR\*)** | 1644 | 1966 | 2212 | 2334 | 2457 | 2580 | 2703 | 2826 | 2948 | 3071 |
| 2 500 tCO2 | 444 | 371 | 330 | 313 | 297 | 283 | 270 | 258 | 248 | 238 |
| 25 000 tCO2 | 44 | 37 | 33 | 31 | 30 | 28 | 27 | 26 | 25 | 24 |
| 50 000 tCO2 | 22 | 19 | 17 | 16 | 15 | 14 | 14 | 13 | 12 | 12 |
| 500 000 tCO2 | 2,2 | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,2 |
| 1 000 000 tCO2 | 1,1 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |

\*průměr za rok 2022

Dopady na životní prostředí

Jelikož provozovatelé porušující, kteří nezjišťují nebo nevykazují emise, nejsou vůbec nebo (plně) zapojeni do systému EU-ETS, jejich neadekvátní motivace plnit tyto závazky poškozuje životní prostředí.

Korupční rizika

Ukládání pokut s sebou nese korupční rizika v případě snahy subjektů ovlivnit rozhodování o výši pokuty.

Varianta 1 – obecné zvýšení se správním uvážením

Zvýšení paušální výše pokuty.

**Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, podnikatelské prostředí**

Úprava sankcí má být motivační, aby nedocházelo k obcházení zákona a aby sankce za nezjišťování nebo nevykazování emisí subjektem motivovala plnit povinnosti spojené s EU-ETS. V případě neadekvátního vykázání emisí by totiž sankce měla minimálně vyvážit ušlý náklad z emisních povolenek, které by jinak subjekt měl nakoupit.

 Následující tabulka ukazuje, kolik dnů stačí provozovatelům v jednotlivých emisních pásmech protiprávně nevykazovat množství emisí tak, aby se suma potenciálně ušetřených finančních prostředků, za normálních okolností vynaložených na nákup potřebného množství emisních povolenek, vyrovnala sankci ve výši 20 mil./rok.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **2026** | **2027** | **2028** | **2029** | **2030** |
| **cena za povolenku v EUR** | 66,94 | 80,06 | 90,05 | 95,05 | 100,05 | 105,05 | 110,05 | 115,05 | 120,05 | 125,05 |
| **cena za povolenku v Kč (24,56 Kč/EUR\*)** | 1644 | 1966 | 2212 | 2334 | 2457 | 2580 | 2703 | 2826 | 2948 | 3071 |
| 2 500 tCO2 | 1776 | 1485 | 1320 | 1251 | 1188 | 1132 | 1080 | 1033 | 990 | 951 |
| 25 000 tCO2 | 178 | 149 | 132 | 125 | 119 | 113 | 108 | 103 | 99 | 95 |
| 50 000 tCO2 | 89 | 74 | 66 | 63 | 59 | 57 | 54 | 52 | 50 | 48 |
| 500 000 tCO2 | 8,9 | 7,4 | 6,6 | 6,3 | 5,9 | 5,7 | 5,4 | 5,2 | 5,0 | 4,8 |
| 1 000 000 tCO2 | 4,4 | 3,7 | 3,3 | 3,1 | 3,0 | 2,8 | 2,7 | 2,6 | 2,5 | 2,4 |

\* průměr za rok 2022

Dopady na životní prostředí

Pozitivním dopadem varianty 1 je adekvátnější motivace provozovatelů neporušovat povinnost zjišťovat a/nebo vykazovat emise, a tedy nutnost hradit emisní povolenky, což by mělo mít za následek jejich motivaci snižovat emise skleníkových plynů.

Korupční rizika

Varianta 1 ve srovnání s variantou 0 s sebou nese vyšší korupční rizika v podobě vyšší motivace subjektů ovlivnit rozhodování o výši pokuty s ohledem na její vyšší možnou výši.

Varianta 2 – zvýšení na základě stanovených ukazatelů

Výše pokuty na základě procenta z obratu a doby trvání neplnění povinnosti.

**Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, podnikatelské prostředí**

Změny provedené variantou 2 by znamenaly adekvátní nacenění způsobené škody na státním rozpočtu v důsledku neuhrazených emisních povolenek. Přináší dostatečnou míru motivace proto, aby byly dostatečně eliminovány snahy o obcházení pravidel obchodování s emisními povolenkami. Příjmy státu plynoucí z EU-ETS by tak měly co nejvíce odrážet reálný stav a nastavené sankce by měly případné obcházení kompenzovat tak, aby státu nevznikala škoda.

Dopady na životní prostředí

Pozitivním dopadem varianty 2 je adekvátní motivace provozovatelů neporušovat povinnost zjišťovat a/nebo vykazovat emise, a tedy nutnost hradit emisní povolenky, což by mělo mít za následek jejich motivaci snižovat emise skleníkových plynů.

Korupční rizika

Varianta 2 ve srovnání s dalšími variantami s sebou nese vyšší korupční rizika v podobě vyšší motivace subjektů ovlivnit rozhodování o výši pokuty s ohledem na její vyšší možnou výši.

Varianta 3 – výše pokuty se odvíjí od ceny povolenky

Navýšení základní výše pokuty, určení výše pokuty na základě vyčíslených emisí a doby trvání neplnění povinnosti, včetně stanovení minimální výše pokuty.

**Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, podnikatelské prostředí**

Navýšená výše základní pokuty by přinesla vyšší míru motivace proto, aby byla dostatečně eliminována snaha o obcházení pravidel obchodování s emisními povolenkami. Změny, které přináší varianta 3 ve stanovení výše pokuty pro opakovaný nebo trvající přestupek, znamenají efektivní zabránění vyhýbání se platbě za negativní externality, plynoucí ze skleníkových emisí, kdy při spáchání přestupku či jeho trvání dojde na základě výpočtu k nacenění reálně vypuštěných emisí. Příjmy státu plynoucí z EU-ETS by tak měly co nejvíce odrážet reálný stav a nastavené sankce by měly případné obcházení kompenzovat tak, aby státu nevznikala škoda. Stanovená minimální pokuta pro tyto případy ve výši 1 mil. Kč by měla plnit funkci odrazující a dále by měla zabránit situaci, kdy budou náklady na vymáhání a administraci spojené s pokutou vyšší než pokuta samotná.

Dopady na životní prostředí

Pozitivním dopadem varianty 3 je dostatečná motivace provozovatelů neporušovat povinnost zjišťovat a/nebo vykazovat emise, a tedy nutnost hradit emisní povolenky, což by mělo mít za následek jejich motivaci snižovat emise skleníkových plynů.

Korupční rizika

Korupční rizika varianty 3 odpovídají nutným procesům spojeným se stanovením výše pokuty, která se však částečně řídí pevně stanoveným výpočtem. Varianta 3 se tak v tomto ohledu výrazně neliší od ostatních navrhovaných variant.

### Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

1. **Varianta 3**
2. Varianta 2
3. Varianta 1
4. Varianta 0

Varianty jsou navrženy vzhledem k potřebě úpravy sankce dle § 18 odst. 2 písm. b) a § 19 odst. 2 písm. a) tak, aby sankce za nezjišťování nebo nevykazování emisí subjekty motivovaly plnit povinnosti spojené s EU-ETS. V případě neadekvátního vykázání emisí by totiž sankce měla minimálně vyvážit ušlý náklad z emisních povolenek, které by jinak subjekt měl nakoupit.

V případě vyhýbání se povinnostem plynoucím z právní úpravy EU-ETS by měla nastavená výše sankce mít odrazující účinek. Zároveň by měla co nejvíce odpovídat závažnosti prohřešku. Avšak potenciální odrazující účinek, plynoucí z pevně stanovené výše pokuty, je proporčně výraznější u provozovatelů v nižších emisních pásmech. Jak ukazují tabulky u variant 0 a 1, takovéto nastavení pokut má však pouze kosmetický účinek na ty provozovatele, kteří se nacházejí ve vyšších emisních pásmech a velmi vysoká sankce by mohla mít naopak likvidační charakter pro menší provozovatele. Případná velmi vysoká sankce by taktéž mohla být u těchto menších provozovatelů nevymahatelná.

Jako nejvhodnější byla vyhodnocena varianta 3, která zachovává jednoduchost ve stanovení tzv. základní výše pokuty pevnou částkou, zároveň však zavádí spravedlivý mechanismus pro stanovení výše pokuty u opakovaných nebo trvajících přestupků.

Jako druhá nejvhodnější byla vyhodnocena varianta 2, dle níž dochází k úpravě výše sankcí na základě klíče, který by přinesl nejvyšší motivační účinek k tomu, aby nedocházelo k obcházení zákona, a aby sankce za nezjišťování nebo nevykazování emisí subjektem motivovala plnit povinnosti spojené s EU-ETS. Zároveň takový systém zajišťuje, obdobně jako u varianty 3, nesnižování reálné hodnoty pokut z důvodu inflace.

V případě navýšení těchto pokut dojde v souladu se snížením této motivace ke snížení dopadů na životní prostředí. Za prvé, na provozovatele, pokud pro ně bude nevýhodné vyhýbat se emisnímu obchodování, bude působit samotná podstata systému EU-ETS, tedy zavádění opatření ke snižování emisí, a tedy nižší spotřeba emisních povolenek. Za druhé, státní rozpočet obdrží příjmy z emisního obchodování v té výši, jaká mu náleží a tyto prostředky tak budou vynaloženy na klimatická opatření.

## Mimořádný dohled (netranspoziční bod)

### Návrh variant řešení

Varianta 0 – současný stav

Ministerstvo:

* vykonává působnost ústředního správního úřadu a řídí výkon státní správy vykonávaný inspekcí,
* rozhoduje o odvolání proti rozhodnutím vydaných inspekcí,
* v rozsahu své působnosti dozírá na dodržování tohoto zákona, přímo použitelných předpisů Evropské unie a rozhodnutí vydaných na základě tohoto zákona,
* podává zprávy o plnění příslušných směrnic Evropské unie a koordinuje převzetí a zavádění práva Evropské unie v oblasti obchodování s povolenkami,
* podává žádost Komisi o uložení zákazu provozování letecké dopravy,
* zveřejňuje informace o rozhodnutích a zprávách týkajících se množství povolenek, jejich přidělování a monitorování, vykazování a ověřování emisí.

Varianta 1 – zvýšení pravomocí správního orgánu, pevná definice pojmů, vyjasnění práv a povinností

Návrh novely k výše uvedeným činnostem zavádí mimořádný dohled ministerstva, kdy ministerstvo:

* si může vyžádat dle uvážení na základě přístupu založeného na riziku nebo při podezření z neplnění povinností vyplývajících z účasti v systému obchodování od provozovatele zařízení nebo jiné osoby se vztahem k zařízení nebo od provozovatele letadla nebo plavidla, pro které je vydáno povolení k emisím nebo u kterého existuje důvodný předpoklad, že by mělo být zařazeno v systému obchodování, předložení veškeré dokumentace vztahující se k plnění povinností vyplývajících z účasti v systému obchodování a dokumentace prokazující kapacitu a způsob provozu , přičemž provozovatel je povinen tuto dokumentaci předložit,
* může dle uvážení na základě přístupu založeného na riziku nebo při podezření z neplnění povinností vyplývajících z účasti v systému obchodování provést inspekci zařízení za účelem zjištění jeho kapacity a způsobu provozu, přičemž provozovatel zařízení je povinen inspekci umožnit a předložit veškerou dokumentaci, je-li ministerstvem vyžádána,

### Identifikace nákladů a přínosů

Varianta 0 – současný stav

Současný právní stav s sebou nese praktické problémy spojené s aplikací dohledu. Nejasné definice některých pojmů, pravomocí a úkonů vedou ke kreativnímu výkladu zákona a vytváří tak možnost pro částečné vyhýbání se zákonu v jeho plném obsahu. Správní orgán se potýká s nedostatečným rozsahem pravomocí, které neumožňují důslednou vymahatelnost zákona. Tyto problémy představují zvýšené náklady spojené se správními řízeními a soudními spory.

**Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

Současný stav vede ke zvýšeným nákladům na správu na straně státního rozpočtu kapitoly Ministerstva životního prostředí ve souvislosti s náklady správních a soudních řízení.

**Dopady na podnikatelské prostředí**

Současný stav má dopad ve formě konkurenční nevýhody pro ty provozovatele, kteří plní své povinnosti nesnaží se je obcházet za pomoci kreativního výkladu zákona. Tuto nevýhodu pociťují zejména ti, pro které by náklady vyložené na pokus vyhnutí se povinnosti dosahovaly výše než náklady spojené s jednáním dle práva.

**Dopady na životní prostředí**

Možnost obcházení zákona může mít do jisté míry vliv na životní prostředí, když nedochází k platbě za negativní externalitu, a tím pádem nevzniknou prostředky nutné k jejímu kompenzování.

**Korupční rizika**

Nejasné definice v zákoně představují riziko pro vznik prostoru pro korupční jednání v rámci procesů, které závisí na uvážení jednotlivců.

Varianta 1 – zvýšení pravomocí správního orgánu, pevná definice pojmů, vyjasnění práv a povinností

Navrhovaná změna by měla eliminovat problémy vyplývající ze současné úpravy. Správní orgán by měl mít více pravomocí k vymáhání dodržování zákona a jasnější definice by měly významně omezit kreativní výklad zákona. Aplikace této varianty by tak přinesla úspory na straně nákladů správního orgánu, jelikož by do budoucna nemuselo docházet k řešení sporů správní či soudní cestou.

**Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

Navrhovaná varianta přináší úsporu státního rozpočtu v kapitole Ministerstva životního prostředí jako správního orgánu, jelikož ve svém důsledku představuje výrazné omezení počtu správních a soudních sporů.

**Dopady na podnikatelské prostředí**

Varianta přináší narovnání konkurenčního prostředí a eliminaci znevýhodňujícího postavení především u menších provozovatelů.

**Dopady na životní prostředí**

Varianta má pozitivní vliv na životní prostředí, jelikož dochází k důslednějšímu zpoplatnění externalit a odvedení prostředků na jejich řešení. Řešení má tak v konečném důsledku vliv na snižování emisí.

**Korupční rizika**

Jasnější definice v zákoně významně zmenšují prostor pro vznik korupčního jednání z toho důvodu, že výrazně omezí počet správních úkonů.

### Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

1. **Varianta 1**
2. Varianta 0

Jako nejvhodnější byla vyhodnocena varianta 1. Tato varianta představuje úpravu současného právního stavu, která by měla vést k eliminaci problémů s ní spojenými, mimo jiné s nákladnými soudními spory díky vyššími kontrolním pravomocem na straně MŽP a významnému omezení počtu úkonů spojených se správou v důsledku jasnější podoby zákona. Varianta má taktéž pozitivní dopady na konkurenční prostředí a životní prostředí, a přispívá k omezení vzniku korupčního jednání.

## Systém správy (netranspoziční bod)

Zavedení jednotného elektronického systému pro administraci správních řízení a plnění dalších povinností by snížilo administrativní náklady na straně provozovatelů zařízení zapojených do EU ETS i na straně státní správy. Systém by mohl umožnit jednodušší a časově méně náročné podání dokumentů i oznamování a schvalování změn. Další přidanou hodnotou elektronického systému může být rovněž automatizovaná kontrola předkládaných dokumentů, která ušetří čas zaměstnanců. Nevýhodou elektronického systému je nutnost využívat a spravovat další nástroj. Jeho používání by však optimálně mělo eliminovat nutnost využívat poštu či datovou schránku.

Ke zvážení je využití systému EU ETS Reporting Tool vyvinutý Evropskou komisí, který je k dispozici zdarma. Na základě právní analýzy je však legislativně problematické využít tento systém pro plnou digitalizaci správních řízení a dalších úkonů v rámci EU-ETS. Jako možné se jeví zakotvení možnosti podávání monitorovacích plánů, žádostí o bezplatnou alokaci povolenek a roční výkazy emisí skrze tento systém jakožto správních úkonů. Vyhotovení a doručování správních rozhodnutí by však dále běželo v klasické formě (papírově nebo skrze datovou schránku). V této souvislosti se nabízí případné propojení s informačním systémem pro sledování emisí, který je nyní v rámci připravované novely zákona o ovzduší, které by případné náklady snížilo. Kompletní vyhodnocení nákladů a zdroj financování je nutné provést v rámci hodnocení dopadů regulace k prováděcímu právnímu předpisu, ve kterém budou přesně definovány postupy administrace správních řízení.

V případě využití jiného systému by náklady zahrnovaly jeho vývoj a údržbu, pravděpodobně zajišťované externím subjektem, na druhou stranu by bylo možné plně digitalizovat správní úkony v rámci EU-ETS.

### Návrh variant řešení

Varianta 0 – současný stav

Současný stav neumožňuje zapojení IT systému pro zjednodušení, automatizaci a digitalizaci procesů spojených se správou.

Varianta 1 - zavedení možnosti pro využití IT systému

Varianta 1 počítá se zavedením možnosti využití IT systému pro správu a související úkony. Vzhledem k nynějšímu rozšíření systému ETS a plánovanému zahrnutí dalších sektorů v blízké budoucnosti, lze očekávat nárůst subjektů, se kterými bude muset být správní orgán ve styku, a může tak dojít k tomu, že současná podoba administrace úkonů již nebude dostatečně efektivní a zvládatelná.

Návrh novely zákona počítá s možností pro zavedení informačního systému, do kterého by měli přístup všechny dotčené subjekty.

V současné době existují tři hypotetické možnosti IT systému:

1. evropský systém EU ETS Reporting Tool
2. informační systém pro sledování emisí
3. samostatný systém

### Identifikace nákladů a přínosů

Varianta 0 – současný stav

V současné době probíhají správní řízení „manuálně“ v rámci zasílání dokumentů buď datovou schránkou nebo poštou. Chybí také automatizovaná kontrola předkládaných dokumentů.

Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Varianta 0 nepřináší ulehčení administrace na straně MŽP, a tedy nepředstavuje zvýšení ani snížení administrativní zátěže. V případě změn systému EU-ETS, jakou představuje nejnovější úprava, však může dojít k jejímu zvýšení a současná administrace, která probíhá povětšinou přes datové schránky, by již nemusela být časově efektivní.

Dopady na podnikatelské prostředí

Varianta 0 nepřináší ulehčení administrace ze strany subjektů v EU-ETS. Výhodou je přehlednost a jasnost podávaných úkonů, které se neliší od jiných správních řízení.

Korupční rizika

Varianta 0 nepřináší zvýšení transparentnosti mezi subjekty v EU-ETS, ověřovateli emisí a MŽP.

Varianta 1 - zavedení možnosti pro využití IT systému

Varianta 1 počítá s možností pro zavedení možnosti IT systému především s ohledem na očekávaný budoucí vývoj systému EU-ETS.

Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Varianta 1 přináší ulehčení administrace na straně MŽP, a představuje tak snížení administrativní zátěže. Jelikož v případě změn systému EU-ETS, jakou představuje i nejnovější úprava, může dojít v rámci současné úpravy k jejímu zvýšení a současná administrace, která probíhá povětšinou přes datové schránky, by tak již nemusela být časově a personálně efektivní.

Dopady na podnikatelské prostředí

Varianta 1 přináší ulehčení administrace ze strany subjektů v EU-ETS. Výhodou je možnost využití již existujících systémů, do kterých provozovatelé reportují podobné údaje, a tak potenciální snížení jejich administrativní zátěže.

Korupční rizika

Varianta díky digitalizaci přináší zvýšení transparentnosti mezi subjekty v EU-ETS, ověřovateli emisí a MŽP.

### Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

1. **Varianta 1**
2. Varianta 0

Jako nejvhodnější byla vyhodnocena varianta 1, která umožňuje v budoucnu flexibilně přejít na efektivnější systém správy, pokud bude ze strany MŽP vyhodnoceno s ohledem na změny v systému EU ETS. Varianta 1 dává možnost zvolit IT systém až v momentě, kdy budou blíže známy potřebné parametry všech požadavků na správu spojených se současnými změnami v systému EU-ETS, kdy řada z nich bude teprve určena přímo účinnými prováděcími předpisy ze strany Evropské komise.

# Implementace doporučených variant a vynucování

Implementace samotného novelizovaného zákona je v gesci MŽP.

Dalšími dotčenými orgány státní správy, které hrají úlohu při implementaci, a vynucování zákona zahrnuje: ČIŽP, ČNB, SFŽP, MPO a MF. Dalším dotčeným subjektem je operátor trhu OTE, a. s.

Zvýšené administrativní náklady spojené s administrací systému EU ETS, analytickou podporou a správou fondů budou hrazeny z výnosů z emisních povolenek bez dodatečných požadavků (spolufinancování) na univerzální zdroje státního rozpočtu jako způsobilý výdaj státního rozpočtu ve smyslu účelů určených směrnicí o EU ETS.

Na základě neformálního dotazu stálého zastoupení ČR při EU poskytlo několik členských států podrobnosti ohledně personálního zajištění národní správy systému EU-ETS. Tabulka níže zobrazuje, kolik plných úvazků je využíváno pro zajištění administrace zařízení, včetně provozovatelů letadel, spadajících do systému EU-ETS, v různých státech EU. Čím nižší je tento poměr, tím je robustnější personální zajištění této agendy.

|  |
| --- |
| **Přehled personálu EU ETS** |
| **Stát** | **Celkem úvazků** | **Počet zařízení** | **Počet provozovatelů letadel\*** | **Poměr zařízení / úvazků** |
| ČR | 8 | 310 | 4 | 39,25 |
| Dánsko | 14 | 310 | 0 | 22,14 |
| Švédsko | 25 | 750 | 11 | 30,44 |
| Bulharsko | 6 | 100 | 0 | 16,67 |
| Nizozemsko | 60 | 400 | 11 | 6,85 |
| Španělsko | 25 | 1000 | 0 | 40,00 |
| Rakousko | 10 | 200 | 20 | 22,00 |
| Irsko | 8 | 107 | 20 | 15,88 |
| Portugalsko | 4 | 141 | 0 | 35,25 |
| Lotyšsko | 3 | 52 | 0 | 17,33 |
| Německo | 170 | 1750 | 0 | 10,29 |

\* Někteří z respondentů neuvedli počet provozovatelů letadel, lze však předpokládat, že alespoň nějaké mají.

U uvedených států činí průměr necelých 15 zařízení na jeden úvazek. Z výše uvedeného vyplývá, že ČR má jedno z nejslabších personálních zajištění agendy EU-ETS.

Potřeby MŽP pro dostatečné pokrytí agend spojených s administrací systémů EU ETS představují nárůst v personální oblasti na celkových 28 míst, tj. 8 míst stávajících a 20 míst nových. Možnost pokrytí těchto nákladů z výnosů EU ETS představuje v konečném důsledku úsporu na straně SR odpovídající nákladům na 3 místa, v současné době placených ze SR. Tato úspora se v závislosti na platovém stupni, příplatcích, osobním ohodnocení a odměnách může pohybovat okolo 2-3 mil. Kč/rok. Další úsporou, respektive výdaji, které lze pokrýt z výnosů, jsou prostředky vynakládané tzv. na režii, tj. analýzy, studie, právní služby v hodnotě cca 8 mil. Kč/rok a výdaje na příspěvky mezinárodním organizacím v hodnotě cca 300 mil. Kč/rok. Celková úspora SR se tak může pohybovat okolo 310 mil. Kč/rok, za celé období 2024-2030 tedy cca 2,2 mld. Kč.

Působnost ostatních úřadů není novelou dotčena, podrobněji je rozvedena v kapitole 1.4 Identifikace dotčených subjektů.

# Přezkum účinnosti regulace

Výzkumné konsorcium SEEPIA vyhodnocovalo, za pomoci ekonometrického modelování a modelování celkové energetické bilance, dopady balíčku Fit-for-55 na Českou republiku, kdy dopady původní úpravy představovaly referenční scénář. Kompletní hodnocení dopadů je přílohou této RIA.

Pokud nenastane potřeba, bude proveden přezkum české úpravy z. č. 383/2012 Sb. o obchodování s emisními povolenkami v návaznosti na přezkum, návrh a implementaci systému EU-ETS na úrovni v EU, tzn. předložení revize systému (směrnice) pro 5. obchodovací období od roku 2031.

Hlediska pro přezkum v ČR, resp. pozici ČR vůči revizi systému po roce 2030 (5. obchodovací období):

* Dosahování redukčních cílů emisí skleníkových plynů (emise skleníkových plynů) v sektoru EU-ETS a mimo systém EU-ETS
* Konkurenceschopnost dotčených sektorů
* Administrativní zátěž podnikatelů a správy (MŽP)
* Efektivita a účelnost nakládání s výnosy z dražeb emisních povolenek
* Ceny a distribuce cen energií pro podnikatele a domácnosti dle velikosti
* Emisní intenzita (množství emisí na jednotku přidané hodnoty)
* Sociální dopady na domácnosti, zejm. energetická chudoba

# Konzultace a zdroje dat

MŽP – data spojená se správou obchodování s emisními povolenkami a ohledně zařízení a provozovatelů v ČR.

European Environmental Agency – European Union Transaction Log (EUTL), Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1>

Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>):

* Air emissions accounts by NACE Rev. 2 activity
* Electricity price statistics
* Electricity prices for household consumers - bi-annual data (from 2007 onwards)
* Electricity prices for non-household consumers - bi-annual data (from 2007 onwards)Energy saving - annual data
* Greenhouse gas emissions (source: EEA)
* Air emissions intensities by NACE Rev. 2 activity
* Greenhouse gas emissions by source sector (source: EEA) (base year 1990; per capita)
* Greenhouse gas emissions intensity of energy consumption (source: EEA and Eurostat)
* Complete energy balances - annual data
* Share of energy from renewable sources
* National accounts aggregates by industry (up to NACE A\*64)

Alogoskoufis, S., Dunz, N., Emambakhsh, T., Hennig, T., Kaijser, M., Kouratzoglou, C., Muñoz, M. A., Parisi, L., & Salleo, C. (2021). ECB economy-wide climate stress test: Methodology and results (Occasional Paper Series No. 281 / September 2021). Dostupné z <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op281~05a7735b1c.en.pdf>

Branger, F., Quirion, P., & Chevallier, J. (2016). Carbon leakage and competitiveness of cement and steel industries under the EU ETS: much ado about nothing. The Energy Journal, 37(3).

Burke, M., Hsiang, S., & Miguel, E. (2015). Global non-linear effect of temperature on economic production. Nature, 527, 235–239. <https://doi.org/10.1038/nature15725>

Deloitte. (2021). Europe's turning point: Accelerating new growth on the path to net zero. Dostupné z: <https://www.deloitte.com/content/dam/assets-shared/legacy/docs/research/2022/gx-tp-europe-turning-point.pdf>

Deloitte. (2022). The turning point: A Global Summary. Dostupné z: <https://www.deloitte.com/content/dam/assets-shared/legacy/docs/gx-global-turning-point-report.pdf>

Flues, F., & van Dender, K. (2017). Permit allocation rules and investment incentives in emissions trading systems. OECD Taxation Working Papers, No. 33. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c3acf05e-en>

Joltreau, E., & Sommerfeld, K. (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.

MŽP. (2023). Analýza reálných dopadů ekologické legislativy EU přijaté koncem roku 2022 na rodiny v ČR, včetně FIA (Materiál pro 169. Plenární schůzi RHSD).

Tol, R. S. J. (2018). The Economic Impacts of Climate Change. Review of Environmental Economics and Policy, 12(1), 4–25. <https://doi.org/10.1093/reep/rex027>

SEEPIA (Centrum socio-ekonomického výzkumu dopadů environmentálních politik) – Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy, & Cambridge Econometrics. (2022). Analýza Fit for 55 hodnocení dopadů na ČR. [Online]. Dostupné z: <https://seepia.cz/wp-content/uploads/2022/11/SEEPIA-Hodnoceni-dopadu-Fit-for-55.pdf>

SEEPIA (Centrum socio-ekonomického výzkumu dopadů environmentálních politik) – Cenia. (2022). Analýza kontextového rámce oblasti životního prostředí v ČR. [Online]. Dostupné z: <https://seepia.cz/wp-content/uploads/2023/03/SEEPIA_V69_D4-1.1_Analyza-kontextoveho-ramce-oblasti-ZP.pdf>

SEEPIA (Centrum socio-ekonomického výzkumu dopadů environmentálních politik) – Cenia. (2023). Operační analýza vybraných komponent iniciativ Zelené dohody pro Evropu (před dokončením).

Stern, N. (2007). The Economics of Climate Change: The Stern Review. Cambridge University Press. Dostupné z: [https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407172811/https:/www.hm-treasury.gov.uk/stern\_review\_report.htm](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407172811/https%3A/www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm)

Levy, B. S., & Patz, J. A. (2015). Climate Change, Human Rights, and Social Justice. Annals of Global Health, 81(3), 310-322. ISSN 2214-9996. <https://doi.org/10.1016/j.aogh.2015.08.008>.

Naegele, H., & Zaklan, A. (2017). Does the EU ETS Cause Carbon Leakage in European Manufacturing? Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Dostupné z: <https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.565609.de/dp1689.pdf>

Swiss Re. (2021). The Economics of Climate Change: No Action Not an Option. Swiss Re Institute. Dostupné z: [https://www.swissre.com/dam/jcr:5d558fa2-9c15-419d-8dce-73c080fca3ba/SRI\_%20Expertise\_Publication\_EN\_LITE\_The%20economics\_of\_climate\_change.pdf](https://www.swissre.com/dam/jcr%3A5d558fa2-9c15-419d-8dce-73c080fca3ba/SRI_%20Expertise_Publication_EN_LITE_The%20economics_of_climate_change.pdf)

UN Environment Programme. (2023). Climate change and security risks. Dostupné z: <https://www.unep.org/explore-topics/disasters-conflicts/what-we-do/disaster-risk-reduction/climate-change-and-security>

UN Refugee Agency. (2023). Climate change and disaster displacement. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>

United Nations. (2017). Resolution 2349 (2017). S/RES/2349. Dostupné z: [http://undocs.org/S/RES/2349(2017)](http://undocs.org/S/RES/2349%282017%29)

Werrell, C. E., & Femia, F. (2013). The Arab Spring and Climate Change: A Climate and Security Correlations Series. The Center for Climate and Security. Dostupné z: <https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2018/07/the-arab-spring-and-climate-change_2013_02.pdf>

World Economic Forum. (2022). The Global Risks Report 2022: Insight Report, 17th Edition. Dostupné z: <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022/>

Rámcová vodítka pro implementaci zásady „významně nepoškozovat“ životní prostředí (DNSH) a prověřování infrastruktury z hlediska klimatického dopadu v EU fondech v ČR (MŽP, 2023). Dostupné z: <https://www.mzp.cz/cz/podminky_cerpani_eu_fondu>

COM (2022) 516 final: Report from the Commission – Functioning of the European carbon market in 2021, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0516&qid=1685110414472>

# Seznam použitých zkratek

|  |  |
| --- | --- |
| ARAMIS | Integrovaný systém výzkumu, hodnocení a kontroly kvality ovzduší |
| CBAM | Carbon Border Adjustment Mechanism |
| CCD | Carbon Contracts for Difference |
| CGE | Computable General Equilibrium Model |
| CLL | Carbon Leakage List |
| CORSIA | Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation |
| CSDDD | Corporate Sustainability Due Diligence Directive |
| CZ PRES | Předsednictví ČR v Radě EU |
| ČIŽP | Česká inspekce životního prostředí |
| ČNB | Česká národní banka |
| ČR | Česká republika |
| DAC | Direct Air Capture |
| DNSH | Do No Significant Harm – zásada významně nepoškozovat (životní prostředí) |
| E3ME | Energy-Environment-Economy Macro-Econometric Model |
| EEA | European Environmental Agency |
| EED | Energy Efficiency Directive |
| EGD | European Green Deal |
| EHP | Evropský hospodářský prostor |
| EK | Evropská komise |
| EP | Evropský parlament |
| EPBD | Energy Performance of Buildings Directive |
| ESG | Environmental, Social and Governance |
| ESR | Effort Sharing Regulation |
| EU | Evropská unie |
| EUA | Emisní povolenka |
| EU-ETS | EU Emissions Trading Systém |
| EUTL | European Union Transaction Log |
| FF55 | Fit for 55 |
| GHG | Greenhouse Gases |
| HDP | Hrubý domácí produkt |
| ICAO | International Civil Aviation Organization |
| IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change |
| LRF | Lineární redukční faktor |
| LULUCF | Land use, land-use change and forestry |
| MAF | Mid-term Adequancy Forecast |
| MdF | Modernizační fond |
| MF | Ministerstvo financí |
| MPO | Ministerstvo průmyslu a obchodu |
| MSP | Malé a střední podniky |
| MŽP | Ministerstvo životního prostředí |
| NFRD | Non-financial Reporting Directive |
| OSN | Organizace spojených národů |
| OZE | Obnovitelné zdroje energie |
| RED | Renewable Energy Directive |
| SDGs | Sustainable Development Goals |
| SEEPIA | Centrum socio-ekonomického výzkumu dopadů environmentálních politik |
| SFŽP | Státní fond životního prostředí |
| SKF | Sociální klimatický fond |
| SKP | Sociální klimatický plán |
| TAČR | Technologická agentura ČR |
| TIMES | The Integrated MARKAL-EFOM1 System Model |
| TTE | Rada pro dopravu, telekomunikace a energetiku |
| UNFCCC | United Nations Framework Convention on Climate Change |

# Kontakt na zpracovatele RIA

Ing. Samuel Ivan

Odbor politiky životního prostředí a udržitelného rozvoje

Ministerstvo životního prostředí

Vršovická 65, Praha 10, 100 10

email: samuel.ivan@mzp.cz

tel: +420 267 122 094

Mgr. Bc. Richard Juřík

Odbor politiky životního prostředí a udržitelného rozvoje

Ministerstvo životního prostředí

Vršovická 65, Praha 10, 100 10

email: richard.jurik@mzp.cz

tel: +420 267 122 249

Ing. Martina Píšková

Odbor politiky životního prostředí a udržitelného rozvoje

Ministerstvo životního prostředí

Vršovická 65, Praha 10, 100 10

email: martina.piskova@mzp.cz

tel: +420 267 122 147

1. <https://seepia.cz/novinka/studie-o-dopadech-fit-for-55-na-cr-dokoncena/> [↑](#footnote-ref-2)
2. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014SC0016 [↑](#footnote-ref-3)
3. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0601 [↑](#footnote-ref-4)
4. <https://seepia.cz/novinka/studie-o-dopadech-fit-for-55-na-cr-dokoncena/> [↑](#footnote-ref-5)
5. Přesné vymezení viz § 2 písm. b) z. č. 383/2012 Sb.: „skleníkovým plynem oxid uhličitý, methan, oxid dusný, chlorfluorderiváty uhlovodíků, perfluorované deriváty uhlovodíků, hexafluorid sírový a jiné plynné složky atmosféry, přírodní i antropogenní, které absorbují a opětovně vyzařují infračervené záření“ [↑](#footnote-ref-6)
6. Úplný výčet je dostupný na stránkách Eur-lex, rozhodnutí označená červenou tečkou již nejsou platná viz <https://eur-lex.europa.eu/search.html?LB=32003L0087&qid=1535460073554&SELECT=LB_DISPLAY&DTS_DOM=ALL&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL> [↑](#footnote-ref-7)
7. Spojené království bylo součástí obchodování jako celek do konce roku 2020, nicméně uváděná data nezahrnují Severní Irsko. Sektor výroby elektřiny Severního Irska zůstává nadále, dle tzv. Severoirského protokolu, součástí systému EU-ETS. viz:

<https://www.gov.uk/government/publications/participating-in-the-uk-ets/participating-in-the-uk-ets> [↑](#footnote-ref-8)
8. Popis zavedených opatření v ostatních státech EU, včetně použité metodiky pro výpočet průměrných cen elektřiny je dostupný na stránkách Eurostatu. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity\_price\_statistics#Electricity\_prices\_for\_household\_consumers [↑](#footnote-ref-9)
9. Např. v roce 2014 bylo do programu EFEKT financovaného jinak obecně z kapitoly MPO (zřízen na základě zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů) jednorázově alokováno 50 mil. Kč z výnosů aukcí emisních povolenek. V důsledku nejasnosti mechanismu převodu prostředků do kapitoly MPO se následně výnosy staly příjmem státního rozpočtu, o jehož využití rozhodovalo MF, které prostředky směrovalo do provozní podpory OZE. [↑](#footnote-ref-10)
10. Richard S J Tol; The Economic Impacts of Climate Change, Review of Environmental Economics and Policy, Volume 12, Issue 1, 1 February 2018, Pages 4–25, <https://doi.org/10.1093/reep/rex027> [↑](#footnote-ref-11)
11. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\_AR6\_SYR\_LongerReport.pdf [↑](#footnote-ref-12)
12. [https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407172811/https:/www.hm-treasury.gov.uk/stern\_review\_report.htm](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407172811/https%3A/www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm) [↑](#footnote-ref-13)
13. <https://web.stanford.edu/~mburke/climate/map.php> [↑](#footnote-ref-14)
14. European Central Bank economy-wide climate stress test, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op281~05a7735b1c.en.pdf [↑](#footnote-ref-15)
15. Deloitte (2022), The turning point: A Global Summary, https://www.deloitte.com/content/dam/assets-shared/legacy/docs/gx-global-turning-point-report.pdf [↑](#footnote-ref-16)
16. Deloitte (2021), Europe´s turning point: Accelerating new growth on the path to net zero, https://www.deloitte.com/content/dam/assets-shared/legacy/docs/research/2022/gx-tp-europe-turning-point.pdf [↑](#footnote-ref-17)
17. World Economic Forum (2022), The Global Risks Report 2022, Insight Report, 17th Edition, https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022/ [↑](#footnote-ref-18)
18. Swiss Re. 2021. The Economics of Climate Change: No Action Not an Option. Swiss Re Institute. April 2021. https://www.swissre.com/dam/jcr:5d558fa2-9c15-419d-8dce-73c080fca3ba/SRI\_%20Expertise\_Publication\_EN\_LITE\_The%20economics\_of\_climate\_change.pdf [↑](#footnote-ref-19)
19. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\_AR6\_SYR\_LongerReport.pdf [↑](#footnote-ref-20)
20. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214999615012242> [↑](#footnote-ref-21)
21. [http://undocs.org/S/RES/2349(2017)](http://undocs.org/S/RES/2349%282017%29) [↑](#footnote-ref-22)
22. <https://www.un.org/press/en/2018/sc13264.doc.htm> [↑](#footnote-ref-23)
23. <https://www.unenvironment.org/explore-topics/disasters-conflicts/what-we-do/risk-reduction/climate-change-and-security-risks> [↑](#footnote-ref-24)
24. <http://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html> [↑](#footnote-ref-25)
25. <https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2018/07/the-arab-spring-and-climate-change_2013_02.pdf> [↑](#footnote-ref-26)
26. <https://seepia.cz/novinka/studie-o-dopadech-fit-for-55-na-cr-dokoncena/> [↑](#footnote-ref-27)
27. CLL na období 2021-2030: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0508(01)&from=CS> [↑](#footnote-ref-28)
28. „Benchmark“ je referenční úroveň, která udává, kolik povolenek by stačilo výrobci na jednotku produkce jeho výrobku, pokud by byl emisně efektivní. [↑](#footnote-ref-29)
29. Další navýšení Inovačního fondu je navrženo ve vazbě na zavedení samostatného emisního obchodování pro sektory budov a silniční dopravy, viz dále. [↑](#footnote-ref-30)
30. Permit allocation rules and investment incentives in emissions trading systems (OECD 2017) [↑](#footnote-ref-31)
31. V současné době je LRF ve výši 2,2 % ročně, od roku 2021 poprvé platí stejný LRF pro leteckou dopravu jako pro stacionární zdroje. Jeho zvýšení na 4,2 % je navrženo v návrhu revize směrnice o EU ETS, COM (2021) 551 final. [↑](#footnote-ref-32)
32. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0603 [↑](#footnote-ref-33)
33. EHP zahrnuje všechny členské státy EU a dále Norsko, Island a Lichtenštejnsko. Obecně působnost EU ETS pokrývá EHP. [↑](#footnote-ref-34)
34. Údaje v cenách r. 2015 a za předpokladu ceny emisní povolenky 45,5 EUR/tCO2. [↑](#footnote-ref-35)
35. <https://www.mzp.cz/cz/podminky_cerpani_eu_fondu> [↑](#footnote-ref-36)
36. NAŘÍZENÍ KOMISE V PŘENESENÉ PRAVOMOCI (EU) 2021/2139 ze dne 4. června 2021, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852, pokud jde o stanovení technických screeningových kritérií pro určení toho, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající ke zmírňování změny klimatu nebo k přizpůsobování se změně klimatu, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů; viz <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R2139-20230101> [↑](#footnote-ref-37)
37. Návrh, který prošel veřejnou konzultací viz <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13237-Sustainable-investment-EU-environmental-taxonomy_cs> [↑](#footnote-ref-38)
38. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R2139-20230101> [↑](#footnote-ref-39)
39. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13237-Udrzitelne-investice-environmentalni-taxonomie-EU_cs> [↑](#footnote-ref-40)
40. <https://seepia.cz/novinka/studie-o-dopadech-fit-for-55-na-cr-dokoncena/> [↑](#footnote-ref-41)
41. Naproti tomu většina ostatních studií využívá statické modely, které de facto ukazují, jaké dopady by měla dekarbonizace bez tržní reakce – struktura ekonomiky je ve statických modelech zakonzervována např. k roku 2019 a to až do roku 2050. Výstupy ze statických modelů proto typicky ukazují negativní dopady dekarbonizace, protože nepředpokládají dynamickou reakci a přizpůsobení se hospodářství. [↑](#footnote-ref-42)
42. <https://www.irozhlas.cz/ekonomika/zivot-k-nezaplaceni-energie-ceny-strop-elektrina_2303200600_gut> [↑](#footnote-ref-43)
43. Zdroj viz: <http://www.tscr.cz/?ta=124&pg=0750> [↑](#footnote-ref-44)
44. SWD (2021) 601 final: Commission staff working document – Impact assessment report, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52021SC0601> [↑](#footnote-ref-45)
45. Tato částka bude krácena o podporu vyplacenou dle Dočasného krizového rámce. [↑](#footnote-ref-46)
46. Analýza byla provedena na základě dat o emisích, výsledku hospodaření, provozního výsledku, výše kompenzací a úrovně výroby způsobilých výrobků pro kompenzace. Úplná data byla k dispozici u 20 žadatelů, jejichž součet požadovaných kompenzací činí 62 % celkové požadované částky. [↑](#footnote-ref-47)
47. Do roku 2024 musí být proinvestovaná částka alespoň 50 % vyplacených kompenzací, poté již 100 %. [↑](#footnote-ref-48)
48. Tato podmínka platí do roku 2024, poté je již platná podmínka investování 100 % podpory. [↑](#footnote-ref-49)
49. ČR měla toto opatření zavedené u kompenzací za rok 2020, poté bylo zrušeno. [↑](#footnote-ref-50)