

NOVELA ZÁKONA O EMISNÍCH POVOLENKÁCH: DALŠÍ ŠANCE PRO KLIMATICKOU POLITIKU ČESKÉ REPUBLIKY?

ZUZANA VRBOVÁ

Abstract: Amendment to the Emissions Trading Act: Yet Another Chance for Czech Climate Change Law?

It is often being promised nowadays that many things will be great again. Unfortunately, politicians' pledges are almost never turned into reality. Is it the same case with European climate policies? Or will, thanks to the reform, emissions allowances be great again?

In May 2019, the Government of the Czech Republic approved the new amendment to the Act No. 383/2012 Coll., on emissions trading which implements the revised European directive 2003/87/EC. The revision was adopted in early 2018 and sets the rules for the next decade. The main purpose of these changes in climate change law is to make the European Emissions Trading System more flexible, increase the pace of emissions cuts and prevent the emissions allowances price drops so that they could finally fulfill their purpose – substantial reduction of emissions in a cost-effective way. This paper aims to present the main premises of emissions trading systems and examine the current and future design of the EU ETS.

Keywords: emissions trading systems; climate change law; revision of the EU ETS

Klíčová slova: systémy obchodování s povolenkami; právo změn klimatu; revize EU ETS

DOI: 10.14712/23366478.2019.30

1. ÚVOD

Americký prezident Donald Trump vstupoval do voleb se sloganem „Make America Great Again“, který by se dal volně přeložit jako „Udělejme Ameriku opět skvělou“. Jak se dalo očekávat, sliby se příliš nestřetly s realitou a zůstaly spíše populistickou rétorikou. Bruselská exekutiva představila reformu svého hlavního nástroje pro boj s emisemi skleníkových plynů – systém obchodování s povolenkami – v podobném duchu. Napraví ale revize směrnice hrubé nedostatky, se kterými se systém v minulosti potýkal? A budou tak povolenky díky reformě opět skvělé?

V květnu tohoto roku byla na jednání Vlády České republiky schválena novela zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Ta reaguje na výše zmíněnou revizi, provedenou směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice

2003/87/ES zavádějící Evropský systém obchodování s povolenkami.¹ Transpoziční lhůta pro revidovanou směrnici uběhne na počátku října 2019 a její dodržení bude, vzhledem k průměrné délce legislativního procesu a kontroverznosti některých ustanovení i celé problematiky, jistě výzvou. Vyjednávání ustanovení, která nemají čistě implementační charakter, byla poměrně zdoluhavá a výsledný křehký kompromis našel v současnosti nejspíš nejideálnější rovnováhu mezi zájmem ochrany klimatu a zájmem hospodářským. Příspěvek po úvodu do problematiky obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů představí hlavní změny, které novela domácího zákona do české legislativy zavádí, včetně odůvodnění přijaté úpravy.

2. FUNKCE A PRINCIPY SYSTÉMŮ OBCHODOVÁNÍ S POVOLENKAMI

Otázka, jaké právní nástroje stát zvolí za účelem plnění svých klimatických závazků, je klíčová pro zajištění cílů konceptu udržitelného rozvoje. Různé státy přitom volí různé nástroje, kterými oblast ochrany životního prostředí regulují, přičemž se zároveň snaží o zajištění ekonomického růstu. Jedním z hlavních původců emisí skleníkových plynů, které prokazatelně mají neblahý vliv na zemský klimatický systém,² jsou podnikající právnické osoby, a to především společnosti působící v oblasti energetiky a v energeticky náročném průmyslu.³ Pro účely regulace činnosti těchto právnických osob se finanční regulatorní nástroje jeví jako velmi vhodné. Mezi tyto nástroje řadíme především uhlíkovou daň a systémy obchodování s povolenkami na emise,⁴ které vycházejí z environmentálně právního principu „znečišťovatel platí“. V České republice je jediným nástrojem, který finančně reguluje vypouštění emisí skleníkových plynů čistě za účelem ochrany klimatu, Evropský systém obchodování s povolenkami (dále také „EU ETS“), ačkoli uhlíková daň byla v minulosti již několikrát zvažována a do září tohoto roku má být opět předložena studie zkoumající možnosti a dopady zavedení tohoto druhu zdanění.⁵

Systém obchodování s povolenkami představuje poměrně silný ekonomický mechanismus, jehož cílem je omezit emise skleníkových plynů. Autorita, která systém zavádí, stanoví celkové množství emisí, které může být ročně ze zařízení do systému zařazených vypuštěno (tzv. „cap“). Na každou tunu těchto emisí vydá jednu emisní povolenku, které mají charakter obchodovatelného investičního nástroje a vytvoří podmínky

¹ Celý název revizní směrnice je směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814.

² Viz např. Zvláštní zpráva IPCC ke globálnímu oteplení o 1,5 °C, 2018. Dostupné na: <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

³ Výroba elektrické energie, tepla a průmysl se na světových emisích skleníkových plynů podílí z přibližně 50 %. Dalšími zdroji emisí je především doprava, zemědělství a budovy. Více např. <https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data>.

⁴ Systém obchodování s emisemi je na úrovni EU zaveden již čtrnáct let. Celoevropský rámec pro uhlíkovou daň, tedy zdanění energetických komodit, jehož výše se odvozuje od množství emisí skleníkových plynů vypuštěných z komodity při jejím zužitkování, zaveden není. Některé státy EU, jako například Švédsko, Polsko, Velká Británie či Portugalsko, tuto finanční regulaci zavedenou do své vnitrostátní legislativy ale již teď mají.

⁵ Stenoprotokol 27. schůze PSP ČR ze dne 14. března 2019. Dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/027schuz/s027254.htm>.

pro obchodování těchto povolenek („trade“).⁶ Systémy obchodování s povolenkami tak bývají nazývány jako *cap-and-trade* systémy. Hlavní premisou této finanční regulace je předpoklad, že znečišťovateli se nevyplatí platit za povolenky, kterými musí pokrýt jím vyprodukované emise skleníkových plynů, a spíše tak investuje do moderních technologií a postupů, které mají nižší emisní náročnost.

Stát často poskytuje pro tyto investice určitou formu státní podpory. Většina systémů obchodování totiž rovněž funguje jako nástroj pro redistribuci kapitálu, čímž státní autorita může reálně prosazovat hlavní zájmy své politiky.⁷ Ve většině systémů je tak předem určeno, jak velká částka z výnosů z aukcí povolenek na emise musí být použita na investice do obnovitelných zdrojů energie, energetické účinnosti či jiných opatření reálně snižujících emise, a stát prostředky z výnosů z těchto systémů tyto investice podporuje.

Hlavními prvky, které ovlivňují motivaci znečišťovatele k investicím, je do určité míry neovlivnitelná cena povolenky určovaná poptávkou a nabídkou na trhu a dále rovněž vhodně nastavený způsob přidělování povolenek státem. Ten totiž může přistoupit k tzv. volné alokaci povolenek zdarma, nebo k přidělováním povolenek prostřednictvím aukce (evropský model je hybridní).⁸

Vyšší míra bezplatné alokace by teoreticky měla redukovat pobídku ke snižování emisí, často je k ní ale přistupováno při zavádění systému obchodování, aby byly omezeny negativní vlivy na regulované subjekty a ekonomiku státu spojené s velkými náklady na povolenky (např. problémy s omezením konkurenceschopnosti podniků). Nutno ovšem zmínit, že bezplatná alokace stanovená regulátorem ve vhodné výši (dle tzv. benchmarku, viz níže) je zároveň důležitým prvkem motivace znečišťovatele – pokud tento reálně své emise sníží a dostane vhodné množství povolenek zdarma, může s nimi dále obchodovat a díky redukcí svých emisí tak de facto generovat zisk.

Systémy obchodování s povolenkami jsou v současnosti zavedeny v EU, Švýcarsku, Kalifornii, Québecu či Novém Zélandě.⁹ Dochází rovněž k propojování těchto systémů. V roce 2017 bylo například dosaženo dohody mezi Švýcarskem a EU o napojení švýcarského systému na unijní.¹⁰ Ačkoli teoreticky mají systémy obchodování s povolenkami být nákladově efektivním a účinným prostředkem ke snižování emisí, jejich faktický příspěvek bývá občas zpochybňován. Ačkoli ke snižování reálně dochází, některé výzkumy uvádějí, že je to především díky pobídkám, které mají svůj původ v jiných regulacích (například limity pro ochranu ovzduší, podpora obnovitelných zdrojů energie apod.), důvodem byla ale také nízká cena povolenky.¹¹ Někteří autoři proto podporují zavádění několi-

⁶ MEADOWS, D. – SLINGENBERG, Y. – ZAPFEL, P. EU ETS: Pricing carbon to drive cost-effective reductions across Europe. In: DELBEKE, J. – VIS, P. (ed.). *EU Climate Policy Explained*. London: Routledge, 2016, s. 26.

⁷ BARANZINI, A. et al. Carbon pricing in climate policy: seven reasons, complementary instruments, and political economy considerations. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2017, vol. 8, no. 4, p. 11.

⁸ MEADOWS, D. – SLINGENBERG, Y. – ZAPFEL, P. *EU Climate Policy Explained*, p. 30.

⁹ NARASSIMHAN E. et al. Carbon pricing in practice: a review of existing emissions trading systems. *Climate Policy*, 2018, vol. 18, no. 8, p. 967–991. Dostupné na: <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1467827>.

¹⁰ Viz např. https://ec.europa.eu/clima/news/eu-and-switzerland-sign-agreement-link-emissions-trading-systems_en.

¹¹ Viz např. zpráva think tanku ERCST: 2019 State of the EU ETS, s. 2. Dostupné na: <https://ercst.org/wp-content/uploads/2019/05/2019-State-of-the-EU-ETS-Report-1.pdf>. Ať už zapříčiněno pouze EU ETS,

ka různých klimatických politik, aby bylo zabezpečeno pokrytí mnoha sektorů ekonomiky a docházelo tak postupně ke komplexnímu přechodu na nízkouhlíkové hospodářství.¹²

3. PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ SYSTÉMU OBCHODOVÁNÍ S POVOLENKAMI V EU

Pařížská dohoda z roku 2015 zavazuje své signatáře k přijetí opatření, která mají zajistit plnění jejího hlavního dlouhodobého cíle – tedy udržet nárůst průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C v porovnání s obdobím před průmyslovou revolucí a usilovat o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C.¹³ Ačkoli stranami této mezinárodní úmluvy jsou jednotlivé členské státy Evropské unie, signatářem je i Unie samotná. Ta má totiž na základě článku 3 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“) za určitých okolností právo uzavírat mezinárodní smlouvy. Za účelem plnění svých závazků EU přijímá v rámci své sdílené pravomoci ustanovené ve článku 4 SFEU regulaci ve třech hlavních oblastech – snižování emisí skleníkových plynů, zvyšování podílu energie z obnovitelných zdrojů a zlepšování energetické účinnosti. Tyto lze označit za pilíře evropské klimatické politiky, které vychází z Rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030.¹⁴

Velmi komplexní Evropský systém obchodování s povolenkami, který spadá pod oblast snižování emisí, bývá nazýván základním kamenem unijní politiky v oblasti ochrany klimatu.¹⁵ Zakotvuje jej směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, která je účinná k 1. lednu 2005 (dále také „směrnice o EU ETS“). Jelikož jde o oblast životního prostředí, která spadá pod sdílenou pravomoc podle článku 4 SFEU, členské státy mají právo oblast regulovat, jen pokud tak neudělala směrnice, respektive z ní vycházející legislativa.

4. EMISNÍ OBCHODOVÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ: ZÁKONNÁ ÚPRAVA

V České republice je evropská směrnice o EU ETS v současnosti implementována prostřednictvím zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále také „zákon o EU ETS“), který rovněž upravuje pravidla pro oblasti, ve kterých má členský stát volnou ruku, tedy které směrnice neupravu-

nebo kombinací několika různých politik, emise v EU ETS za rok 2018 každopádně klesly o téměř 4 %. Více např. zde: https://ec.europa.eu/clima/news/emissions-trading-emissions-have-decreased-39-2018_en.

¹² STEPANOV, I. – ALBRECHT, J. Decarbonization and energy Policy Instruments in the EU: Does Carbon Pricing Prevail? *National Research University Higher School of Economics working paper*, 2019, p. 22.

¹³ Článek 2 Pařížské dohody vyhlášené pod č. 64/2017 ve Sbírce mezinárodních smluv.

¹⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Rámcí politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, SWD(2014) 15 final ze dne 22. 1. 2015. Rámec byl přijat v roce 2014 a navazuje na Klimaticko-energetický balíček 2020, který pro všechny oblasti stanovoval 20% cíl. Rámec byl posléze v roce 2018 revidován, kdy redukční cíle pro oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů byly navýšeny.

¹⁵ Viz např. oficiální stránky Evropské komise: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en.

je. O těchto problematikách může stát rozhodovat samostatně, a to proto, aby systém v dané zemi reflektoval individuální situaci daného státu.

Český zákon o EU ETS obsahuje jak ustanovení, která mají čistě implementační charakter, tak i ta, o jejichž podobě rozhodoval český zákonodárce samostatně. Zákon zakotvuje dvě sady pravidel – jednu pro zdroje stacionární (typicky elektrárny či výroby, které spadají do seznamu činností uvedených v Příloze 1 zákona o EU ETS) a jednu pro provozovatele letadel provádějících činnost opět specifikovanou v Příloze 1. Pravidla pro provozovatele letadel jsou z velké části modifikována, v České republice však letadla nejsou tak podstatným zdrojem emisí, jako právě stacionární zdroje.¹⁶

Dle zákona o EU ETS je zapotřebí, aby bylo stacionárnímu zařízení, které do systému obchodování spadá, vydáno povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů. Ministerstvo životního prostředí je oprávněno toto rozhodnutí, po zvážení veškerých aspektů provozu zařízení, dle § 3 zákona o EU ETS vydat, rovněž je povinno jej změnit či zrušit, a to i ex offi. Zákon o EU ETS neobsahuje speciální pravidla pro tento druh rozhodování, obecně se na něj tedy aplikuje správní řád. Pokud je zařízení povolení vydáno, je mu otevřen účet v celounijním rejstříku obchodování s povolenkami, přes který probíhají transakce povolenek. Pravidla pro tento rejstřík jsou stanovena přímo závazným unijním nařízením.¹⁷

Jak již uvedeno výše, EU ETS je hybridním systémem, co se týče přidělování povolenek jednotlivým provozovatelům. Dochází tedy k alokaci povolenek zdarma a rovněž dražbám povolenek, které koná stát a na kterých si provozovatelé mohou nakoupit potřebné povolenky navíc. Unie stanovuje pravidla pro volnou alokaci povolenek průmyslovým zařízením, zakotvenou článkem 10a směrnice o EU ETS, v současnosti rozhodnutím č. 2011/278/EU.¹⁸ Volné přidělování povolenek přitom musí každoročně klesat, aby byli provozovatelé motivováni ke snižování svých emisí. Rozhodnutí stanovuje klíč pro výpočet množství povolenek na základě tzv. produktových benchmarků, které odráží výrobu v 10 % nejlépe operujících zařízeních v Evropě. Výrobci elektřiny nemohou využít volné alokace dle článku 10a, do roku 2019 jim ale byly poskytovány povolenky zdarma výměnou za investice do svého provozu (tzv. derogace, zakotveno v článku 10c směrnice o EU ETS).

Provozovatelé mají dále dle části čtvrté domácího zákona povinnost monitorovat a Ministerstvu životního prostředí vykazovat ověřené množství emisí, které vypustili v daném roce. Za toto množství emisí musí vyřadit povolenky dle § 9, které buď obdrželi v rámci alokace povolenek zdarma, nakoupili v aukcích (tedy na tzv. primárním trhu) nebo odkoupili od jiných provozovatelů, kteří mají povolenek nadbytek (sekundární trh). Vyřazením povolenek je zakončen roční cyklus EU ETS.

¹⁶ Viz např. zpráva ČHMÚ: National Greenhouse Gas Inventory Report of the Czech Republic, 2017, s. 10. Dostupné zde: http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/oez/nis/NIR/CZE_NIR-2017-2015_UNFCCC_ISBN.pdf.

¹⁷ Nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. květnu 2013 o vytvoření registru Unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011.

¹⁸ Rozhodnutí Komise ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES. Toto rozhodnutí bude pro další obchodovací období EU ETS nahrazeno přímo závazným nařízením.

5. NOVELA ZÁKONA O OBCHODOVÁNÍ S POVOLENKAMI

Systém EU ETS je rozdělován na tzv. obchodovací období. Od 1. ledna 2021 nastává již období čtvrté a v reakci na neefektivitu systému v minulých letech přistoupila EU k podstatným změnám.¹⁹ Novela domácího zákona o EU ETS,²⁰ která změny na evropské úrovni implementuje, zavádí několik podstatných změn. Vzhledem k tomu, že adresáty regulace jsou velké průmyslové podniky a energetika, mohou mít tyto změny vliv na české hospodářství. Většina novelizačních bodů vládního návrhu novely má sice prostě implementační charakter, některé, především ty upravující finanční stránku systému v ČR, jsou ale výsledkem dlouhých projednávání se všemi zainteresovanými stranami. Nejdůležitější ustanovení, ve kterých měl český normotvůrce relativně volnou ruku, budou nyní představena.

Česká republika se rozhodla využít flexibility, kterou nabízí revidovaná směrnice o EU ETS ve článku 27a.²¹ Díky té bude menším znečišťovatelům možné udělit výjimku z účasti na systému obchodování s povolenkami.²² Dle Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (dále jen „RIA“)²³ tvoří zařízení s emisemi pod 2 500 t CO₂ ročně 18 % všech zařízení spadajících do EU ETS v Česku, přitom se ale podílí pouze na 0,07 % emisí celkově v systému. Změna má mít za následek snížení administrativní zátěže nejen pro státní správu, ale především pro samotné subjekty, kterým bude rovněž odlehčeno finančně.²⁴

Nový § 11 mění dosavadní úpravu problematiky kompenzací nepřímých nákladů.²⁵ Dle revidované směrnice by státy nyní „měly“ (doposud používala směrnice slovo „mohou“) zavést opatření, tedy státní podporu, pro odvětví, kterým se zvyšují náklady na provoz v důsledku promítnutí ceny povolenky do výsledné ceny elektřiny.²⁶ Typicky jde o energeticky náročná odvětví, jako například chemický či ocelářský průmysl, kte-

¹⁹ Systém byl považován za neefektivní především kvůli velmi nízké ceně povolenek způsobené velkým množstvím povolenek na trhu. K této situaci přispěla finanční krize v Evropě, ale také příliš velká alokace povolenek zdarma pro některé podniky. Problém se Unie rozhodla vyřešit stahováním povolenek do speciálního fondu, který dokáže poměrně flexibilně reagovat na stav trhu s povolenkami (tzv. Rezerva tržní stability zakotvená článkem 10 směrnice o EU ETS v rozhodnutí 2015/1814 ze dne 6. října 2015 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES). Hodnocení třetího obchodovacího období a předchozích například zde: <https://www.oxfordenergy.org/publications/eu-ets-phase-iv-reform-implications-system-functioning-carbon-price-signal/> nebo zde: ERCST: 2019 State of the EU ETS. Dostupné na: <https://ercst.org/wp-content/uploads/2019/05/2019-State-of-the-EU-ETS-Report-1.pdf>.

²⁰ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. Novela byla vládou projednána a schválena 13. května 2019, její znění přístupné zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB6VFASX6>.

²¹ Bod 35 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES.

²² Bod 15 návrhu novely zákona, kterým se mění zákon 383/2012 Sb.

²³ Znění RIA dostupné zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB6VFASX6>.

²⁴ Tamtéž, s. 2.

²⁵ Bod 28 návrhu novely zákona, kterým se mění zákon 383/2012 Sb.

²⁶ Bod 14 písm. f) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES.

rým by díky zhoršeným konkurenčním podmínkám mohl hrozit tzv. únik uhlíku.²⁷ Dle nové úpravy bude každoročně vláda přijímat nařízení, kterým určí výši prostředků ze státního rozpočtu, která bude použita pro účely této kompenzace. Pravidla pro výpočet této podpory, tedy jak velkou porci z tohoto balíku obdrží jednotliví žadatelé, určuje sdělení Komise.²⁸

Důležitým finančním mechanismem, který zavádí Evropská unie pro deset členských států s nižším HDP, tedy i Českou republiku, je tzv. Modernizační fond.²⁹ Jde o fond zřízený na úrovni EU, přičemž část prostředků, která je přidělena České republice, bude sloužit na podporu projektů na snižování emisí skleníkových plynů, využití obnovitelných zdrojů energie a zvyšování energetické účinnosti. Podrobnější pravidla fungování fondu budou na ujednání úrovni upravena delegovaným aktem.³⁰ Zákon ustanovuje rovněž tzv. Radu Modernizačního fondu, která má, dle novely, fungovat jako „poradní orgán ministra životního prostředí pro stanovení podmínek poskytování prostředků“.³¹ V Radě zasednou dva zástupci rezortu životního prostředí, dva z Ministerstva průmyslu a obchodu a jeden zástupce Ministerstva financí. Složení je výsledkem kompromisu při vyjednávání, kdy každý relevantní rezort bude moci ovlivnit poskytování prostředků z fondu. Účel Modernizačního fondu bude v ČR realizován prostřednictvím výzev, proces jejich posuzování se bude řídit zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky. Revidovaná směrnice o EU ETS rovněž požaduje, aby vnitrostátně schválené projekty byly zaslány ke konečnému schválení Evropské investiční bance.³² Dle zprávy RIA bude objem Modernizačního fondu pro čtvrté obchodovací období EU ETS až 135 miliard korun.³³

Nenápadnou, ovšem poměrně podstatnou změnu, zavádí bod 20 novelizačního zákona. Hranice takzvaného účelového určení prostředků z aukcí povolenek je snížena z dosavadních dvanácti na osm miliard. Článek 10 směrnice o EU ETS zakotvuje pravidla pro to, jak velká část výnosů z dražeb musí být využita na klimatické účely. Česká úprava v novele přistoupila ke snížení prahu, přičemž by toto ustanovení nadále mělo být se směrnicí v souladu. Reálný dopad této úpravy spočívá v tom, že pouze osm miliard bude užito na účely snižující emise skleníkových plynů, zbytek poputuje do státního rozpočtu bez jakéhokoli účelového vázání.

²⁷ Únik uhlíku lze popsat jako situaci, kdy se výroba, a tedy i emise, přesunou do jiného regionu, kde regulace není tak silná. Domácí podniky tak nejsou schopny levnějšími výrobky z těchto regionů konkurovat, jelikož musí náklady na vyhovění regulaci alespoň částečně převést do ceny produktu. Většina studií, která se snaží odhalit ne/existenci úniku uhlíku, se však shoduje, že v EU k úniku prozatím nedocházelo. S vyšší cenou povolenky se však situace může změnit. Viz např. NAEGELE, H. – ZAKLAN, A. Does the EU ETS Cause Carbon Leakage in European Manufacturing? *DIW Discussion Papers*, 2017. Dostupné na: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.565609.de/dp1689.pdf.

²⁸ Sdělení Komise. Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů po roce 2012 SWD(2012) 130 final. Sdělení samo o sobě není pro členský stát závazné. Jelikož ale v případě kompenzací nepřímých nákladů jde o státní podporu ve smyslu článku 107 Smlouvy o fungování Evropské unie a podléhá tedy schválení Komise, je vhodné toto sdělení při nastavování domácího schématu podpory sledovat, aby bylo následně schváleno.

²⁹ Bod 28 návrhu novely zákona, kterým se mění zákon 383/2012 Sb.

³⁰ Viz např. oficiální stránky Evropské komise: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en.

³¹ Bod 28 návrhu novely zákona, kterým se mění zákon 383/2012 Sb.

³² Bod 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES.

³³ Zpráva RIA, s. 2, dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB6VFASX6>.

6. ZÁVĚR

Novela zákona o EU ETS přináší pro provozovatele zařízení emitujících skleníkové plyny podstatné změny. Některé z nich jsou relativně technického charakteru, jde například o změny pravidel pro monitorování a vykazování emisí, jiné, kupříkladu možnost být z EU ETS vyňat, ale zasahují do fundamentálních základů úpravy.

Novela nedokázala postihnout veškerou materii, kterou adresáti norem budou muset v dalším obchodovacím období sledovat (toto koneckonců nemohlo a ani nebylo návrhem novely zamýšleno). Množství pravidel, která mají ze systému EU ETS udělat odolnější, zároveň ale flexibilnější nástroj ke snižování emisí nákladově efektivním způsobem, bude totiž obsaženo v přímo závazné legislativě EU. Samotný domácí novelizovaný zákon se pak na několika místech rovněž přímo odkazuje na směrnici o EU ETS, a to vzhledem k možnosti pozměnění pravidel na unijní úrovni v průběhu čtvrtého obchodovacího období. Tento fakt byl tvůrci zákona, Ministerstvu životního prostředí, vytýkán mimo jiné Komisí pro správní právo Úřadu vlády, která zmiňovala, že tento postup je nestandardní a nevíтанý.³⁴ Odkaz na ustanovení ve směrnici, které bude nejspíše v budoucnu měněno, bylo ale nakonec přijato jako nejvhodnější řešení.

Při následném jednání ve výborech Poslanecké sněmovny, bylo zákonu rovněž vytýkáno snížení hranice účelově vázaných nákladů na 8 miliard, především ze strany poslanců Pirátské strany.³⁵ Ačkoli ustanovení odráží kompromis vyjednaný na úrovni ministerstev, lze očekávat, že bude v plenárních jednáních dále diskutováno.

Složitost pravidel EU ETS nečiní novelu domácího zákona, která by měla být schválena do 9. října tohoto roku, kdy doběhne transpoziční lhůta, velmi přehlednou.³⁶

Rovněž dostát lhůtě nejspíš nebude jednoduché. Vzhledem k tomu, že projednávání na půdě Poslanecké sněmovny započalo 5. června 2019, přičemž novela byla přikázána k projednání mimo jiné i Hospodářskému výboru, je velmi pravděpodobné, že lhůta dodržena nebude, což samozřejmě může nést relevantní následky.³⁷

³⁴ Viz stanovisko Úřadu vlády k návrhu zákona, dostupné na: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNB6VFASX6&tab=detail.

³⁵ Viz např. zde: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/balcarova-finance-z-povolenek-na-ochranu-klimatu.html>.

³⁶ Viz např. bod 15 návrhu novely zákona, kterým se mění zákon 383/2012 Sb., kterým se zavádí výjimka z účasti na systému obchodování. Především časový rámec pro podávání žádostí, předkládání údajů a ostatních úkonů spojených s touto výjimkou je popsán velmi složitě. Časový rámec pro první žádost o udělení výjimky rovněž není v souladu se směrnicí, která vyžaduje, aby stát oznámil Komisi zařízení, která vyjímá, k určitému datu (viz nový článek 24a směrnice 2003/87/ES). Je ale velmi pravděpodobné, že zákon v této době ještě nebude přijat.

Rovněž bod 28 návrhu novely týkající se kompenzací nepřímých nákladů, zavádí do zákona institut s velmi složitou správou a postupy. Na kompenzacích se bude podílet jak Ministerstvo životního prostředí, tak i Ministerstvo financí (určením částky) a v jisté fázi procesu i Ministerstvo průmyslu a obchodu, společně s Operátorem trhu, společností OTE, a. s. Návrh zákona proces udělování kompenzací roztáhl na tři roky, zavazuje vládu ke každoročnímu vydávání nařízení a navíc i nepřipouští rozklad proti rozhodnutí MPO o žádosti o kompenzace. Je otázkou, zda posledně jmenované ustanovení nebude z důvodu nutnosti obrátit se případně ihned na správní soud, celý proces neúměrně prodlužovat.

³⁷ NAVRÁTILOVÁ, M. Náležitá implementace směrnice ve vnitrostátním právu část II. – náležitá implementace. *Epravo.cz* [online]. 26. 4. 2004 [cit. 6. 6. 2019]. Dostupné na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/implementace-smernic-ve-vnitrostatnim-pravu-cast-ii-nalezita-implementace-25402.html>.

Lze ovšem očekávat, že většina členských států stanovenou lhůtu přesně nedodrží. Zahájení procesu infringementu je tak poměrně nepravděpodobné.

Učiní tedy revize systému EU ETS z povolenek opět funkční nástroj ke snižování emisí? Po zhlédnutí nových opatření v revidované směrnici se zdá, že ano. Poté, co byla revize zveřejněna, se cena povolenky, která je hlavním motivátorem ke snižování emisí, vyhoupla na rekordní výši.³⁸ Zda je relativně vysoká cena udržitelná a EU ETS konečně zcela funkční, se ale ukáže až v průběhu následujících deseti let.

Mgr. Zuzana Vrbová
Ministerstvo životního prostředí ČR, odbor energetiky a ochrany klimatu
zvrbova19@gmail.com

³⁸ Vývoj cen povolenky lze sledovat například na stránkách německé aukční banky: <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/spot-market/european-emission-allowances#!/2019/06/06>. Cena se během roku 2017 a 2018 vyšplhala z přibližně 4 eur na 25 eur. Nutno ovšem podotknout, že vliv na cenu povolenky mají i jiné faktory. Za zmíněným zvýšením stojí například z velké části i masivní hedging německé energetické společnosti RWE.