

## **Vysvětlující poznámka připojená k návrhu na revizi pokynů k systému obchodování s emisemi<sup>1</sup>**

Dne 20. prosince 2018 Komise zveřejnila počáteční posouzení dopadů, jehož cílem je informovat občany a zúčastněné strany o iniciativě, která má revidovat Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „pokyny k ETS“). Účelem této vysvětlující poznámky je objasnit cíl a oblast působnosti návrhu na revizi pokynů. Tato poznámka je součástí veřejné konzultace o uvedeném návrhu.

Občané a zúčastněné strany se vyzývají, aby se vyjádřili k tomuto návrhu Komise a jeho možnému dopadu na riziko úniku uhlíku, na účinnost systému ETS a na možné narušení hospodářské soutěže. Veřejná konzultace bude trvat osm týdnů. Jak již bylo oznámeno v počátečním posouzení dopadů, bude se také konat schůzka s členskými státy, jejímž účelem bude získat zpětnou vazbu k předloze pokynů navržených ke konzultaci.

### **1. Souvislosti**

Směrnice 2003/87/ES („směrnice o ETS“) zavedla v roce 2005 systém stanovující stropy emisí a systém obchodování s emisemi, jehož cílem je nákladově efektivním způsobem snížit emise CO<sub>2</sub> v EU. Tato směrnice byla několikrát upravena, naposledy v roce 2018 (směrnice (EU) 2018/410). Podniky, na něž se vztahuje systém obchodování s emisemi („ETS“), musí nakupovat certifikáty CO<sub>2</sub>, jež odpovídají jejich průmyslovým emisím (přímé náklady na ETS). Je tedy možné, že podniky mohou za elektřinu, kterou spotřebovávají („nepřímé náklady na ETS“), platit více, jelikož výrobci elektřiny přenesou cenu za uhlík na spotřebitele prostřednictvím ceny za elektřinu.

Podle čl. 10a odst. 6 směrnice o ETS v platném znění mohou členské státy vyrovnat nepřímé náklady na ETS, aby se zabránilo tzv. „riziku úniku uhlíku“ souvisejícímu s EU ETS.

Dne 11. prosince 2019 zveřejnila Komise sdělení „Zelená dohoda pro Evropu“, v němž nastínila politiky, jejichž cílem je dosáhnout klimatické neutrality v Evropě do roku 2050. Aby se Zelená dohoda pro Evropu realizovala, je třeba přehodnotit politiky pro dodávky čisté energie v rámci celé ekonomiky, v oblastech průmyslu, výroby a spotřeby, rozsáhlé infrastruktury, dopravy, potravin a zemědělství, stavebnictví, zdanění a sociálního zabezpečení. I když jsou všechny tyto oblasti, ve kterých musíme jednat, úzce propojeny a vzájemně se posilují, je třeba věnovat náležitou pozornost možným konfliktům mezi ekonomickými, environmentálními a sociálními cíli. Do léta 2020 předloží Komise plán (s posouzením dopadů) na odpovědné zvýšení cíle EU v oblasti snižování emisí skleníkových plynů do roku 2030 nejméně na 50 % a pokud možno 55 % ve srovnání s rokem 1990. Za účelem dosažení tohoto dalšího snížení emisí skleníkových plynů Komise do června 2021 přezkoumá veškeré relevantní nástroje politiky v oblasti klimatu a v případě potřeby navrhne jejich revizi. Tyto reformy politiky napomohou tomu, aby bylo v rámci celé ekonomiky zajištěno účinné stanovení ceny uhlíku. Tento krok podnítl změny v chování spotřebitelů a podniků a usnadní nárůst udržitelných veřejných a soukromých investic.

V situaci, kdy mnoho mezinárodních partnerů nevykazuje stejnou míru ambicí jako EU, existuje riziko, že bude docházet k úniku uhlíku – buď tím, že dojde k přesunu výroby z EU do jiných zemí s nižší mírou ambicí ve snižování emisí, nebo protože budou produkty z EU nahrazeny vysokouhlíkovými dovezenými produkty. Jestliže se toto riziko naplní, nedojde k žádnému snížení globálních emisí, a úsilí EU a jejího průmyslu o splnění globálních cílů v oblasti klimatu stanovených Pařížskou dohodou tak bude zmařeno.

---

<sup>1</sup> Úř. věst. C 158, 5.6.2012, s. 4.

Snaha zabránit riziku úniku uhlíku uvedené politiky doplňuje a přispívá k ochraně životního prostředí, neboť účelem podpory je zamezit zvýšení celosvětových emisí skleníkových plynů v důsledku přesunů výroby mimo Unii, jelikož neexistují závazné mezinárodní dohody o snižování emisí skleníkových plynů. Podpora pro nepřímé náklady na emise může mít zároveň nepříznivý dopad na účinnost systému EU ETS. Pokud by byla podpora nesprávně zacílena, ulevila by příjemcům od nákladů na jejich nepřímé emise, čímž by se omezily pobídky pro snižování emisí a inovace v tomto odvětví. Náklady na snižování emisí by musela nést především jiná odvětví hospodářství. Taková státní podpora může navíc vést k významnému narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu, zejména když se podnikům ve stejném odvětví dostává odlišného zacházení v různých členských státech z důvodu různých rozpočtových omezení. Předloha pokynů, které se navrhuje ke konzultaci, proto musí řešit tři specifické cíle: minimalizovat riziko úniku uhlíku, zachovat cíl EU ETS, kterým je dosažení nákladově efektivního snižování emisí uhlíku, a minimalizovat narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu. Jakmile bude přijata tato předloha pokynů, Komise zajistí, aby byly i nadále v souladu se všemi příslušnými nástroji politiky v oblasti klimatu, které budou navrženy v souvislosti se Zelenou dohodou, a aby k nim vhodně přispívaly. Cílem je zajistit účinné stanovení ceny uhlíku v celé ekonomice a zároveň respektovat rovné podmínky.

Podle článku 10c směrnice o ETS se členské státy, které splňují určité podmínky týkající se výše HDP na obyvatele ve srovnání s průměrem Unie, mohou odchýlit od zásady stanovené v čl. 10a odst. 1 směrnice o ETS, tj. že na výrobu elektřiny nebudou přidělovány žádné bezplatné povolenky. Tyto členské státy mohou přechodně přidělovat bezplatné povolenky ve prospěch zařízení na výrobu elektřiny za účelem modernizace, diverzifikace a udržitelné transformace odvětví energetiky.

Vzhledem k tomu, že vyrovnaní nepřímých nákladů na ETS podle čl. 10a odst. 6 a přidělování bezplatných povolenek podle článku 10c směrnice o ETS představují státní podporu ve smyslu článku 107 SFEU, mohou být tato opatření zavedena pouze poté, co je Komise prohlásí za slučitelné s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 2 a 3 SFEU. Pokyny k ETS uvádí požadavky Komise, kterými se Komise řídí při rozhodování o slučitelnosti těchto opatření.

Platnost stávajících pokynů k ETS z roku 2012 skončí dne 31. prosince 2020. Pro příští obchodovací období ETS (2021–2030) je proto nutné tyto pokyny revidovat.

Pro účely revize pokynů k ETS Komise shromáždila údaje prostřednictvím veřejné konzultace, po níž následovaly v roce 2019 cílené konzultace. Na základě výsledků těchto konzultací Komise vyhodnotila stávající pokyny. Na tomto základě a na základě zpětné vazby, která bude získána z aktuální veřejné konzultace, bude Komise pracovat na posouzení dopadů různých možností zvažované revize.

## **2. Vyrovnání nepřímých nákladů**

Účelem této předlohy pokynů navržených ke konzultaci je řešit riziko úniku uhlíku, ke kterému může dojít v důsledku nepřímých nákladů na ETS, a zároveň minimalizovat narušení hospodářské soutěže a zachovat pobídky pro nákladově efektivní dekarbonizaci ekonomiky. Předloha pokynů navržených ke konzultaci zohledňuje nová ustanovení revidované směrnice o ETS, vývoj podmínek na trhu a dřívější postupy členských států.

Tento oddíl poskytuje přehled hlavních změn, které Komise v této fázi postupu revize zvažuje. Komise zdůrazňuje, že znění předlohy pokynů navržených ke konzultaci není konečné a bude znovu posouzeno s ohledem na zpětnou vazbu a poznatky získané z aktuální veřejné konzultace.

## *2.1. Způsobilá odvětví*

Za prvé, v porovnání s pokyny k ETS z roku 2012 návrh poskytuje aktualizovaný a stručnější seznam odvětví způsobilých pro vyrovnání. Tento seznam zahrnuje osm odvětví, která byla označena za odvětví, jež jsou vystavena skutečnému riziku úniku uhlíku.

Metodika použitá ke stanovení seznamu způsobilých odvětví vychází z ukazatele úniku uhlíku, jak je definován v článku 10b revidované směrnice o ETS a který se vypočítá pouze na základě nepřímých nákladů. Aby bylo dosaženo způsobilosti, musí ukazatel úniku z nepřímých emisí uhlíku činit 0,2. Kromě toho musí intenzita obchodu způsobilých odvětví činit nejméně 20 % a jejich intenzita nepřímých emisí nejméně 1 kgCO<sub>2</sub>/EUR. Tyto hodnoty jsou vypočítány na úrovni kódu NACE-4 za použití souboru údajů, který se také používá pro sestavení seznamu odvětví ohrožených únikem uhlíku, jenž slouží k přidělování bezplatných povolenek ETS.

Tato kvantitativní kritéria byla navržena na základě studie, která hodnotila dopad nepřímých nákladů na ETS na vybraná odvětví v příštím obchodovacím období. Tato studie se také zveřejňuje jako součást konzultací k předloze pokynů.

Komise může rozhodnout, že s přihlédnutím na zpětnou vazbu a poznatky získané z veřejné konzultace zahrne i další odvětví, a to na základě kvalitativních úvah a za předpokladu, že ukazatel úniku z nepřímých emisí uhlíku dotčených odvětví činí nejméně 0,2 a jejich riziko úniku uhlíku, které ve studii vyhodnotil konzultant, bylo nejméně střední.

## *2.2. Intenzita podpory a postupné snižování*

Předloha pokynů navržených ke konzultaci rovněž stanoví intenzitu podpory, tj. maximální podíl nepřímých nákladů na ETS, které mohou členské státy vyrovnat. Návrh zachovává intenzitu podpory ve výši 75 %. Tato hodnota je v souladu s intenzitou podpory použitou na konci třetího obchodovacího období ETS podle předchozích pokynů.

Předloha pokynů navržených ke konzultaci rovněž členským státům nově umožňuje, aby ještě více omezily expozici příjemců vůči nepřímým nákladům na ETS, a to v závislosti na jejich hrubé přidané hodnotě. Účelem této nové možnosti je omezit expozici vůči nepřímým nákladům na ETS u určitých odvětví, u kterých tyto náklady, a to i po uplatnění vyrovnání ve výši 75 %, mohou představovat neúměrné množství jejich hrubé přidané hodnoty. Zúčastněné strany se vyzývají, aby se k této nové možnosti vyjádřily.

Na rozdíl od ustanovení pokynů k ETS z roku 2012 by intenzita podpory nebyla postupně snižována, ale byla by stabilní po celé obchodovací období ETS. Komise namísto toho provede aktualizaci referenčních hodnot účinnosti spotřeby elektřiny v polovině období, a to na základě metod výroby, které jsou pro dotčený výrobek z hlediska spotřeby elektřiny nejúčinnější. To jí umožní zohlednit nejnovější údaje a výrobní procesy. Komise se domnívá, že tato aktualizace referenčních hodnot účinnosti je k podchycení případných úspor z důvodu vyšší efektivity v dotčených odvětvích vhodnější než automatické snižování intenzity podpory.

Komise zvažuje, že pro účely těchto pokynů sjednotí metodiku pro aktualizaci referenčních hodnot účinnosti spotřeby elektřiny s metodikou uvedenou v čl. 10a odst. 2) směrnice EU o ETS (viz bod 14(13) předlohy pokynů navržených ke konzultaci). Podle této metodiky by Komise pro každou referenční hodnotu přibližně určila roční míru snížení, a to na základě minulých zlepšení účinnosti. Zúčastněné strany se vyzývají, aby vyjádřily svůj názor na použití takové metodiky v budoucích pokynech.

Členské státy by měly případně změnit své příslušné režimy, aby je uvedly do souladu s těmito aktualizacemi.

### 2.3. Vzorec výpočtu výše podpory

Za třetí, odhadovaná výše nepřímých nákladů na ETS, a tudíž i maximální výše podpory, se vypočítá na základě parametrů srovnatelných s parametry použitými v pokynech k ETS z roku 2012.

- I nadále budou platit odlišené regionální „emisní faktory CO<sub>2</sub>“, které odrážejí intenzitu emisí CO<sub>2</sub> elektřiny vyrobené v dané zeměpisné oblasti z fosilních paliv. Za tímto účelem byly příslušné zeměpisné oblasti definovány podle stejné metodiky, jaká byla použita v pokynech k ETS z roku 2012, tj. podle rozvoje provázanosti trhů a stupně skutečného sblížování cen, a to s využitím aktualizovaných ekonomických údajů.
- Základní produkce použitá pro účely výpočtu odpovídá skutečné výrobě v roce předcházejícímu roku poskytnutí podpory. Posouzení dopadu pokynů k ETS z roku 2012 uvádí, že tato možnost by mohla způsobit, že nebudou fungovat cenové signály a pobídky vycházející z ETS, jejichž cílem je zlepšit účinnost spotřeby elektřiny. Avšak vzhledem k tomu, že vyrovnání nepřímých nákladů na ETS je pouze částečným vyrovnáním, zvýšení výroby vedoucí ke zvýšení spotřeby elektřiny bude mít pro podnik vždy za následek zvýšení nákladů na elektřinu. Komise se proto domnívá, že pokud budeme vycházet z údajů o skutečné produkci, bude to nejlépe vypovídat o výši nepřímých nákladů vynaložených každým příjemcem, a zachová se tak motivace k energetické účinnosti. Naopak, vzhledem k tomu, že historická produkce neumožňuje vypočítat skutečné nepřímé náklady konkrétního podniku, nezachovává plně motivaci podniku, aby zvýšil svou energetickou účinnost. V situaci, kdy je hodnota historické produkce vyšší než skutečná produkce, by použití historické produkce jako referenčního parametru ve skutečnosti snížilo cenový signál, který má vycházet z ETS, a oslabila by se tak motivace ke zlepšení energetické účinnosti.
- Referenční hodnoty účinnosti spotřeby elektřiny, které představují výrobkově specifickou spotřebu elektřiny na tunu produkce, jíž bylo dosaženo metodami výroby, které jsou pro dotčený výrobek z hlediska spotřeby elektřiny nejúčinnější, budou aktualizovány na začátku příštího obchodovacího období ETS. Tyto hodnoty budou ještě jednou aktualizovány v polovině příštího obchodovacího období.
- Výpočet výše podpory by měl i nadále zahrnovat průměrnou denní forwardovou cenu povolenek EU za jeden rok.

V této předloze pokynů navržených ke konzultaci není dosud stanoveno několik parametrů používaných pro výpočet výše podpory, tyto parametry budou stanoveny později. Jedná se o referenční hodnoty účinnosti spotřeby elektřiny, skutečnou hodnotu výše uvedeného stropu hrubé přidané hodnoty a skutečné regionální emisní faktory CO<sub>2</sub>. Emisní faktory CO<sub>2</sub> budou stanoveny na základě nejnovějších údajů Eurostatu (z roku 2019) a budou ještě jednou aktualizovány v polovině příštího obchodovacího období. V roce 2025 Komise také posoudí, zda jsou k dispozici další údaje, které by umožnily zlepšit metodiku použitou k výpočtu emisních faktorů CO<sub>2</sub>, tj. které by umožnily zohlednit skutečnost, že se při stanovování cen stále zvyšuje důležitost nízkouhlíkových technologií na trzích s elektřinou v EU.

## *2.4. Podmíněnost*

Předloha pokynů navržených ke konzultaci navrhuje posílit podmíněnost vyrovnání nepřímých nákladů na ETS a zpřísnit povinnosti, které již byly stanoveny ve směrnici 2012/27/EU o energetické účinnosti. Zúčastněné strany se vyzývají, aby se k tomuto novému požadavku ohledně podmíněnosti vyjádřily. Členské státy by musely ověřovat, zda příjemci – bez ohledu na velikost jejich podniku – provedli nebo se zavázali provést energetický audit nebo mají zaveden systém hospodaření s energií nebo systém environmentálního řízení<sup>2</sup>. Členské státy by rovněž musely sledovat, jak velké podniky provádí výsledná doporučení. Rovněž by musely sledovat, jak je tento požadavek ohledně zpřísněné podmíněnosti dodržován. Dodržování tohoto požadavku může Komise rovněž kontrolovat v rámci svého sledování schválených režimů.

## **3. Modernizace výroby elektřiny**

Nová ustanovení týkající se podpory, která je poskytována v souvislosti s nepovinným přechodným přidělováním bezplatných povolenek na modernizaci výroby elektřiny, jsou do značné míry předem stanovena v článku 10c revidované směrnice o ETS. Cílem tohoto druhu podpory je modernizace, diverzifikace a udržitelná transformace odvětví energetiky. U projektů, u nichž hodnota celkové investice překračuje 12,5 milionu EUR, by podpora byla poskytována na základě soutěžního nabídkového řízení, které splňuje požadavky této předlohy pokynů navržených ke konzultaci. U projektů, u nichž je hodnota investice nižší než 12,5 milionu EUR, by se na opatření státní podpory rovněž vztahovalo posouzení státní podpory.

## **4. Opatření, která nejsou zahrnuta do předlohy navržené ke konzultaci**

Vzhledem k tomu, že určité kategorie podpory stanovené v pokynech k ETS z roku 2012 žádný členský stát neuplatnil (konkrétně se jedná o podporu spojenou s vyloučením malých zařízení a nemocnic ze systému EU pro obchodování s emisemi), Komise příslušná ustanovení ze svého návrhu odstranila. Pokud se členské státy rozhodnou taková opatření uplatnit, Komise provede jejich analýzu přímo na základě SFEU.

Předloha pokynů navržených ke konzultaci se rovněž nevztahuje na státní podporu poskytovanou na investice do modernizace energetických soustav a na zlepšení energetické účinnosti, která je poskytována prostřednictvím modernizačního fondu zřízeného podle článku 10d směrnice o ETS.

---

<sup>2</sup> Např. nařízení (ES) č. 1221/2009 o dobrovolné účasti organizací v systému Společenství pro environmentální řízení podniků a audit (EMAS) (Úř. věst. L 342, 22.12.2009, s. 1).