

## **Vysvetlivka k návrhu revízie usmernení k systému obchodovania s emisiami<sup>1</sup>**

Komisia 20. decembra 2018 uverejnila úvodné posúdenie vplyvu s cieľom informovať občanov a zainteresované strany o iniciatíve zameranej na revíziu usmernení k určitým opatreniam štátnej pomoci v súvislosti so systémom obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov (ďalej len „usmernenia ETS“). Účelom tejto vysvetlivky je objasniť cieľ a rozsah pôsobnosti návrhu na revíziu usmernení. Vysvetlivka tvorí sprievodný dokument k verejnej konzultácii o tomto návrhu.

Občanom a zainteresovaným stranám sa adresuje výzva, aby sa podelili so svojimi názormi na návrh Komisie a jeho možný dosah na riziko úniku uhlíka, účinnosť systému obchodovania s emisiami (ďalej len „ETS“), ako aj možné narušenie hospodárskej súťaže. Táto verejná konzultácia trvá osem týždňov. Okrem toho, ako už bolo oznámené v úvodnom posúdení vplyvu, uskutoční sa rokovanie s členskými štátmi s cieľom získať spätnú väzbu k návrhu usmernení predloženému na konzultáciu.

### **1. Súvislosti**

Smernicou 2003/87/ES (ďalej len „smernica o ETS“) sa v roku 2005 zaviedol systém stropov a obchodovania zameraný na zníženie emisií CO<sub>2</sub> v EÚ nákladovo efektívnym spôsobom. Táto smernica bola predmetom niekoľkých úprav, z ktorých posledná je z roku 2018 [smernica (EÚ) 2018/410]. Podniky, na ktoré sa vzťahuje ETS, musia kupovať certifikáty CO<sub>2</sub>, ktoré zodpovedajú ich vlastným priemyselným emisiám (priame náklady ETS). Preto môže takisto dôjsť k situácii, že podniky platia viac za elektrickú energiu, ktorú spotrebúvajú (nepriame náklady ETS), keďže výrobcovia elektrickej energie prenášajú cenu uhlíka na spotrebiteľov prostredníctvom ceny elektrickej energie.

Podľa článku 10a ods. 6 smernice o ETS v znení zmien členské štáty môžu nahradiť nepriame náklady ETS s cieľom znížiť tzv. riziko úniku uhlíka súvisiace s EU ETS.

Komisia 11. decembra 2019 uverejnila oznámenie o európskom ekologickom dohovore, v ktorom načrtla politiky na dosiahnutie klimateckej neutrality v Európe do roku 2050. Na realizáciu európskeho ekologického dohovoru je potrebné nanovo premyslieť politiku v oblasti zabezpečenia dodávok čistej energie celému hospodárstvu, ako aj v oblasti priemyselného sektora, výroby a spotreby, veľkej infraštruktúry, dopravy, potravín a poľnohospodárstva, stavebného odvetvia, zdaňovania a sociálnych dávok. Hoci všetky tieto oblasti sú navzájom úzko prepojené a navzájom sa posilňujú, treba pozorne dbať na možné konflikty medzi cieľmi pri hospodárskych, environmentálnych a sociálnych aspektoch. Komisia do leta 2020 zostaví plán, ako zodpovedným spôsobom sprísniť cieľ EÚ v oblasti znižovania emisií skleníkových plynov do roku 2030 na minimálne 50 % a výhľadovo 55 % v porovnaní s úrovňami z roku 1990, posúdi vplyv tohto plánu a predstaví ho. V záujme dosiahnutia tohto dodatočného zníženia emisií skleníkových plynov Komisia do júna 2021 preskúma všetky relevantné nástroje politiky zamerané na klímu a v prípade potreby navrhne ich revíziu. Tieto politické reformy pomôžu zabezpečiť účinné stanovovanie cien uhlíka v celom hospodárstve. Výsledkom bude motivácia pre zmeny v správaní spotrebiteľov i podnikov a uľahčí sa zvýšenie udržateľných investícií z verejného a súkromného sektora.

Kým mnohí medzinárodní partneri nesledujú rovnako ambiciózne ciele ako EÚ, pretrváva riziko úniku uhlíka, a to buď preto, lebo výroba sa presúva z EÚ do krajín s menej prísnymi požiadavkami na znižovanie emisií alebo preto, že výrobky EÚ sa nahrádzajú dovezenými výrobkami, ktoré sú spojené s vyššími emisiami CO<sub>2</sub>. Keď sa toto riziko stane skutočnosťou, nedosiahne sa žiadne zníženie celosvetových emisií, čo zmarí úsilie EÚ a jej priemyselného sektora dosiahnuť globálne ciele v oblasti klímy ukotvené v Parížskej dohode.

---

<sup>1</sup> Ú. v. EÚ C 158, 5.6.2012, s. 4 – 22.

Riešenie rizika úniku uhlíka dopĺňa uvedené politiky a slúži environmentálnemu cieľu, pretože účelom pomoci je zabrániť zvýšeniu celkových emisií skleníkových plynov spôsobenému presunom výroby mimo Únie pri absencii záväznej medzinárodnej dohody o znížení emisií skleníkových plynov. Pomoc určená na krytie nákladov na nepriame emisie môže mať zároveň negatívny vplyv na efektívnosť EU ETS. Ak by bola pomoc nedostatočne zacielená, oslobodzovala by príjemcov od nákladov ich nepriamych emisií a obmedzovala by tým motiváciu znižovať emisie a usilovať sa o inováciu v danom odvetví. V dôsledku toho by náklady znižovania emisií museli znášať prevažne ostatné odvetvia hospodárstva. Takáto štátna pomoc by okrem toho mohla viesť k značnému narušaniu hospodárskej súťaže na vnútornom trhu, najmä ak sa s podnikmi v tom istom odvetví zaobchádza v jednotlivých členských štátoch v dôsledku rôznych rozpočtových obmedzení rozdielne. Preto návrh usmernení predložený na konzultácie musí byť zameraný na tri osobitné ciele: minimalizovať riziko úniku uhlíka, zachovať cieľ EU ETS spočívajúci v dosiahnutí nákladovo efektívnej dekarbonizácie a minimalizovať narušanie hospodárskej súťaže na vnútornom trhu. Komisia po prijatí návrhu usmernení zabezpečí, aby zostali v súlade so všetkými relevantnými nástrojmi politiky zameranými na klímu navrhnutými v súvislosti s ekologickým dohovorom s cieľom zabezpečiť účinné stanovovanie cien uhlíka v celom hospodárstve, aby predstavovali z hľadiska týchto nástrojov prínos a zároveň zabezpečí rovnaké podmienky pre všetkých.

Podľa článku 10c smernice o ETS sa členské štáty, ktoré spĺňajú určité podmienky týkajúce sa úrovne HDP na obyvateľa v porovnaní s priemerom Únie, môžu odchýliť od zásady uvedenej v článku 10a ods. 1 smernice o ETS, že v súvislosti s výrobou elektrickej energie sa neprideliujú žiadne bezodplatné kvóty. Tieto členské štáty môžu zariadeniam na výrobu elektrickej energie prechodne prideliť kvóty bezodplatne na účely modernizácie, diverzifikácie a udržateľnej transformácie odvetvia energetiky.

Keďže kompenzácia nepriamych nákladov ETS podľa článku 10a ods. 6 a pridelenie bezodplatných kvót podľa článku 10c smernice o ETS predstavujú štátnu pomoc v zmysle článku 107 ZFEÚ, tieto opatrenia možno zaviesť len po tom, ako ich Komisia vyhlási za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 2 a ods. 3 ZFEÚ. V usmerneniach ETS sa stanovujú požiadavky Komisie pri rozhodovaní o zlučiteľnosti týchto opatrení s vnútorným trhom.

Súčasná usmernenia ETS platia od roku 2012 a ich platnosť sa skončí 31. decembra 2020. Preto sa musia revidovať na ďalšie obdobie obchodovania v rámci ETS (2021 – 2030).

Na účel revízie usmernení ETS Komisia zhromaždila údaje prostredníctvom verejnej konzultácie, po ktorej v roku 2019 nasledovala cieľená konzultácia. Na základe výsledkov týchto konzultácií vykonala hodnotenie súčasných usmernení. Na tomto základe doplnenom o spätnú väzbu, ktorá sa získa z aktuálnej verejnej konzultácie, Komisia vypracúva posúdenie vplyvu jednotlivých možností revízie.

## **2. Kompenzácia nepriamych nákladov**

Účelom návrhu usmernení predloženého na konzultáciu je riešiť riziko úniku uhlíka v dôsledku nepriamych nákladov ETS a zároveň minimalizovať narušanie hospodárskej súťaže a zachovať stimuly pre nákladovo efektívnu dekarbonizáciu hospodárstva. V návrhu usmernení predloženom na konzultáciu sa zohľadňujú nové ustanovenia revidovanej smernice o ETS, vývoj trhových podmienok a predchádzajúce postupy členských štátov.

V tomto oddiele sa uvádza prehľad hlavných zmien, ktoré Komisia zvažuje v tomto štádiu procesu revízie. Komisia zdôrazňuje, že znenie návrhu usmernení predloženého na konzultáciu nie je konečné a bude opätovne posúdené na základe spätnej väzby a dôkazov získaných z tejto verejnej konzultácie.

## *2.1. Oprávnené odvetvia*

Po prvé, v porovnaní s usmerneniami ETS z roku 2012 sa v tomto návrhu uvádza aktualizovaný a obmedzenejší zoznam odvetví, ktoré sú oprávnené na kompenzáciu. Obsahuje osem odvetví označených za odvetvia, ktoré sú najviac vystavené skutočnému riziku úniku uhlíka.

Metodika použitá na zostavenie zoznamu oprávnených odvetví vychádza z ukazovateľa úniku uhlíka, ako sa vymedzuje v článku 10b revidovanej smernice o ETS, vypočítaného len na základe nepriamych nákladov. Nepriamy ukazovateľ úniku uhlíka vyžadovaný na oprávnenosť je 0,2. Oprávnené odvetvia musia mať navyše intenzitu obchodu aspoň 20 % a intenzitu nepriamych emisií aspoň 1 kgCO<sub>2</sub>/EUR. Tieto hodnoty sú vypočítané na úrovni kódu NACE-4 s využitím súboru údajov použitých aj na určenie zoznamu odvetví vystavených riziku úniku uhlíka použitého na pridelenie bezodplatných kvót ETS.

Uvedené kvantitatívne kritériá boli navrhnuté na základe štúdie, v ktorej sa posudzuje vplyv nepriamych nákladov ETS na vybrané odvetvia v nasledujúcom období obchodovania. Aj táto štúdia je uverejnená v spojení s konzultáciou o návrhu usmernení.

Komisia môže podľa spätnej väzby a dôkazov získaných v rámci verejnej konzultácie rozhodnúť o zahrnutí ďalších odvetví na základe kvalitatívnych úvah za predpokladu, že nepriamy ukazovateľ úniku uhlíka príslušných odvetví je aspoň 0,2 a konzultant hodnotil v štúdiu ich riziko úniku uhlíka aspoň ako stredné.

## *2.2. Intenzita pomoci a degresívnosť*

V návrhu usmernení predloženom na konzultáciu sa takisto stanovuje intenzita pomoci, t. j. maximálny podiel nepriamych nákladov ETS, ktoré môžu členské štáty kompenzovať. V návrhu sa zachováva intenzita pomoci na úrovni 75 %. Táto hodnota je v súlade s intenzitou pomoci uplatnenou na konci tretieho obdobia obchodovania v rámci ETS podľa predchádzajúcich usmernení.

Návrhom usmernení predloženým na konzultáciu sa takisto pre členské štáty zavádza možnosť ďalej obmedziť vystavenie príjemcov nepriamym nákladom ETS ako funkciu ich hrubej pridanej hodnoty (ďalej len „HPH“). Táto nová možnosť je zameraná na obmedzenie vystavenia nepriamym nákladom ETS v určitých odvetviach, v prípade ktorých tieto náklady aj po uplatnení 75 % kompenzácie môžu predstavovať neprimeranú sumu z ich HPH. Zainteresovaným stranám sa adresuje výzva, aby predstavili svoje názory na túto novú možnosť.

Na rozdiel od usmernení ETS z roku 2012 by intenzita pomoci nebola degresívna, ale stabilná počas celého obdobia obchodovania v rámci ETS. Namiesto toho Komisia v polovici trvania daného obdobia vykoná aktualizáciu referenčných hodnôt efektívnosti spotreby elektrickej energie na základe najúspornejších metód výroby posudzovaného výrobku s cieľom zohľadniť najnovšie údaje a výrobné procesy. Komisia sa domnieva, že táto aktualizácia referenčných hodnôt efektívnosti je vhodnejšia na zachytenie akéhokoľvek potenciálneho zvýšenia efektívnosti v príslušných odvetviach než samotné zníženie intenzity pomoci.

Komisia zvažuje zladit' metodiku aktualizovania referenčných hodnôt efektívnosti spotreby elektrickej energie na účely týchto usmernení s metodikou špecifikovanou v článku 10a ods. 2 smernice o EU ETS (pozri bod 14 vymedzenie pojmu 13 návrhu usmernení predloženého na konzultáciu). Podľa tejto metodiky by Komisia extrapolovala mieru ročného zníženia každej referenčnej hodnoty na základe skorších zlepšení efektívnosti. Zainteresovaným stranám sa adresuje výzva podeliť sa o svoje názory na využívanie takejto metodiky v budúcich usmerneniach.

Členské štáty by v prípade potreby mali zmeniť svoje príslušné schémy, aby ich uviedli do súladu s týmito aktualizáciami.

### 2.3. Vzorec výpočtu výšky pomoci

Po tretie, odhadovaná suma nepriamych nákladov ETS a následne maximálna výška pomoci by sa vypočítala na základe parametrov porovnateľných s tými, ktoré sa použili podľa usmernení ETS z roku 2012.

- Naďalej sa budú uplatňovať diferencované regionálne emisné faktory CO<sub>2</sub>, ktoré zodpovedajú intenzite emisií CO<sub>2</sub> elektrickej energie vyrobenej z fosílnych palív v danej geografickej oblasti. Na tento účel boli príslušné geografické zóny vymedzené podľa rovnakej metodiky, ako sa použila podľa usmernení ETS z roku 2012, t. j. vývoj prepojenia trhu a stupeň skutočnej cenovej konvergenzie, s použitím aktualizovaných ekonomických údajov.
- Základný výkon použitý na účely výpočtu zodpovedá skutočnej výrobe v roku predchádzajúcom poskytnutiu pomoci. V posúdení vplyvu usmernení k ETS z roku 2012 sa uvádza, že takáto možnosť by predstavovala riziko zmarenia zvýšenia účinnosti cenových signálov a stimulov zo systému ETS, pokiaľ ide o spotrebu elektrickej energie. Keďže kompenzácia nepriamych nákladov ETS je len čiastočnou kompenzáciou, zvýšenie výroby, ktoré vedie k zvýšeniu spotreby elektrickej energie, bude vždy viesť k zvýšeniu nákladov podniku na elektrickú energiu. Komisia sa preto domnieva, že spoliehanie sa na údaje o skutočných výkonoch najpresnejšie odráža úroveň nepriamych nákladov, ktoré vznikli každému príjemcovi, a zachováva motiváciu usilovať sa o energetickú efektívnosť. Keďže však výkon za minulé obdobia neumožňuje vypočítať skutočné nepriame náklady jednotlivých podnikov, nezachováva sa v plnej miere stimul na zvýšenie efektívnosti podniku. V situácii, keď je hodnota výkonu za minulé obdobia vyššia ako skutočný výkon, použitím hodnoty výkonu za minulé obdobia ako referenčného parametra by sa znížil cenový signál z ETS, a teda by sa oslabil stimul na zvýšenie energetickej efektívnosti.
- Referenčné hodnoty efektívnosti spotreby elektrickej energie, ktoré predstavujú produktovo špecifickú spotrebu elektrickej energie na tonu výkonu dosiahnutého najúspornejšími metódami výroby posudzovaného výrobku, sa budú aktualizovať na začiatku nasledujúceho obdobia obchodovania v ETS. Znovu sa budú aktualizovať v polovici nasledujúceho obdobia obchodovania.
- Výpočet výšky pomoci by naďalej zahŕňal priemer denných jednoročných forwardových cien emisných kvót EÚ.

Viacere parametre použité na výpočet výšky pomoci v pripojenom návrhu usmernení predloženom na konzultáciu neboli stanovené a stanovujú sa neskôr. Ide o referenčné hodnoty efektívnosti spotreby elektrickej energie, skutočnú úroveň uvedeného stropu HPH a skutočné regionálne faktory CO<sub>2</sub>. Emisné faktory CO<sub>2</sub> sa stanovujú na základe najnovších údajov Eurostatu (2019) a aktualizovať sa budú znovu v polovici nasledujúceho obdobia obchodovania. Okrem toho v roku 2025 preskúma, či sú k dispozícii dodatočné údaje, pomocou ktorých by bolo možné zlepšiť a revidovať metodiku výpočtu emisných faktorov CO<sub>2</sub>, t. j. na zohľadnenie čoraz väčšmi dôležitej úlohy nízkouhlíkových technológií pri určovaní cien na trhoch EÚ s elektrickým prúdom.

#### 2.4. Podmienenosť

V návrhu usmernení predloženom na konzultáciu sa napokon navrhuje posilniť podmienenosť kompenzácie nepriamych nákladov ETS nad rámec povinností, ktoré už boli stanovené smernicou 2012/27/EÚ o energetickej efektívnosti. Zainteresovaným stranám sa adresuje výzva, aby predstavili svoje názory na túto novú požiadavku podmienenosť. Členské štáty by museli overovať, či príjemcovia, bez ohľadu na ich veľkosť, vykonali alebo sa zaviazali vykonať energetický audit, alebo majú zavedený systém energetického alebo environmentálneho manažérstva<sup>2</sup>. Členské štáty by takisto museli monitorovať, ako veľké podniky vykonávajú výsledné odporúčania. Členské štáty by museli monitorovať dodržiavanie tejto požiadavky. Aj Komisia môže ako súčasť svojho monitorovania schválených schém kontrolovať plnenie tejto požiadavky.

### 3. Modernizácia výroby elektrickej energie

Nové ustanovenia týkajúce sa pomoci v súvislosti s voliteľným prechodným bezodplatným pridelovaním kvót na modernizáciu výroby elektrickej energie sú v prevažnej miere predurčené v článku 10c revidovanej smernice o ETS. Cieľom tohto druhu pomoci je modernizácia, diverzifikácia a udržateľná transformácia odvetvia energetiky. Na projekty, ktorých celková výška investícií prekračuje 12,5 milióna EUR, by sa pomoc poskytovala na základe súťažného ponukového konania, ktoré je v súlade s požiadavkami uvedenými v návrhu usmernení predloženom na konzultáciu. V prípade projektov s hodnotou do 12,5 milióna EUR by opatrenia štátnej pomoci takisto boli predmetom posúdenia štátnej pomoci.

### 4. Opatrenia, ktoré nie sú zahrnuté v návrhu usmernení predloženom na konzultáciu

Keďže žiadny členský štát nezaviedol určité kategórie pomoci stanovené v usmerneniach ETS z roku 2012, konkrétne pomoc súvisiacu s vylúčením malých zariadení a nemocníc z EU ETS, Komisia vypustila príslušné ustanovenia zo svojho návrhu. Ak sa členské štáty rozhodnú zaviesť takéto opatrenia v budúcnosti, Komisia ich bude analyzovať priamo podľa ZFEÚ.

Návrh usmernení predložený na konzultáciu sa nevzťahuje ani na štátnu pomoc poskytnutú na investície do modernizácie energetického systému a na preukázanie energetickej efektívnosti prostredníctvom modernizačného fondu zriadeného podľa článku 10d smernice o ETS.

<sup>2</sup>

Napríklad nariadenie (ES) č. 1221/2009 o dobrovoľnej účasti organizácií v schéme Spoločenstva pre environmentálne manažérstvo a audit (EMAS), Ú. v. EÚ L 342, 22.12.2009, s. 1 – 4.