

Brusel 2. prosince 2021
(OR. en)

14574/21

Interinstitucionální spisy:

2021/0214(COD)

2021/0213(COD)

2021/0206(COD)

FISC 221
ECOFIN 1187
ENER 536
ENV 952
CLIMA 419
UD 299
COH 72
RESPR 41
TRANS 717
SOC 712

POZNÁMKA K BODU „A“

Odesílatel:	Předsednictví
Příjemce:	Rada
Předmět:	Návrhy v rámci balíčku „Fit for 55“ (CBAM, směrnice o zdanění energie a SFKO) – zpráva o pokroku

I. ÚVOD

1. Balíček „Fit for 55“¹ předložila Evropská komise dne 14. července 2021. Cílem balíčku je sladit rámec politiky EU v oblasti klimatu a energetiky s jejím novým klimatickým cílem pro celé hospodářství, jímž je snížit do roku 2030 čisté emise skleníkových plynů alespoň o 55 % ve srovnání s úrovněmi v roce 1990 a nasměrovat EU k dosažení jejího cíle klimatické neutrality do roku 2050.
2. Evropská rada ve svých závěrech ze dne 10. a 11. prosince 2020² potvrdila závazný cíl EU spočívající v dosažení čistého snížení domácích emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % oproti roku 1990.

¹ Dokument ST 10849/21.

² Dokument EUCO 22/20, body 14 a 17.

3. Mimoto článek 2 evropského právního rámce pro klima³ stanoví, že celounijní emise a pohlcování skleníkových plynů, které jsou upraveny právem Unie, musí být v rámci Unie nejpozději do roku 2050 vyvážené, čímž se do uvedeného data emise sníží na čistou nulu, a že po tomto datu bude Unie usilovat o dosažení negativních emisí. Nadto příslušné orgány Unie a členské státy přijmou nezbytná opatření na úrovni Unie, resp. členských států, aby umožnily společné dosažení cíle klimatické neutrality, a to s přihlédnutím k významu podpory spravedlnosti a solidarity mezi členskými státy a nákladové efektivnosti při dosahování tohoto cíle.
4. Balíček „Fit for 55“ sestává ze souboru vzájemně propojených návrhů a zahrnuje řadu oblastí politiky a hospodářských odvětví: klima, energetiku a paliva, dopravu, budovy, využívání půdy a lesnictví.
5. Návrhy obsažené v balíčku „Fit for 55“ byly jednou z hlavních priorit pro předsednictví, které v rámci celkového přístupu spočívajícího v zajištění soudržnosti balíčku usilovalo v různých složeních Rady o co největší pokrok. Přehled předsednictví o pokroku ohledně všech návrhů, které tvoří balíček „Fit for 55“, je uveden v dokumentu ST 13977/21⁴.
6. Kromě výše uvedeného přehledu předsednictví o pokroku považuje předsednictví za nezbytné, aby byla Radě pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN) v příslušných případech předložena podrobnější zpráva předsednictví o pokroku týkající se těchto legislativních návrhů:
 - a) návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích⁵ (CBAM);

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 (Úř. věst. L 243, 9.7.2021, s. 1).

⁴ Vydáno dne 22. listopadu 2021 a předloženo na zasedání Rady pro dopravu, telekomunikace a energetiku ve dnech 2., 3. a 9. prosince 2021, jakož i na zasedání Rady pro životní prostředí dne 20. prosince.

⁵ Dokumenty 10871/21 + ADD 1–6 (2021/0214 (COD)).

- b) návrh směrnice Rady, kterou se mění struktura rámcových předpisů Unie o zdanění energetických produktů a elektřiny (přepřacované znění)⁶ (dále jen „návrh směrnice o zdanění energie“) a
- c) na žádost některých delegací – návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Sociální fond pro klimatická opatření⁷ („nařízení o SFKO“).

II. MECHANISMUS UHLÍKOVÉHO VYROVNÁNÍ NA HRANICÍCH (CBAM)

- 7. Evropská rada ve svých závěrech ze dne 10. a 11. prosince 2020⁸ vyzvala Evropskou komisi, aby navrhla mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích s cílem zajistit ekologickou vyváženost politik EU a zabránit úniku uhlíku způsobem slučitelným s pravidly WTO.
- 8. Evropská rada ve svých závěrech ze dne 17.–21. července 2020 mimo jiné uvedla, že Evropská komise navrhne mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích jako základ pro dodatečné vlastní zdroje EU⁹. Práce na mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích je rovněž zmíněna v plánu zavádění nových vlastních zdrojů, který je součástí interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí ze dne 16. prosince 2020¹⁰.

⁶ Dokumenty 10872/21 + ADD 1–7.

⁷ Dokumenty ST 10920/21 + COR 1 + ADD1 + ADD1 COR 1 (2021/0206 (COD)).

⁸ Dokument EUCO 22/20, body 14 a 17.

⁹ Dokument EUCO 10/20, bod A29.

¹⁰ Úř. věst. L 433 I, 22.12.2020, s. 28.

9. Hlavním cílem Komise vypracovaného návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích¹¹ (jako environmentální opatření), je řešit riziko úniku uhlíku způsobené asymetrickými politikami zemí mimo EU v oblasti klimatu (kde politiky uplatňované v boji proti změně klimatu vykazují nižší ambice než politiky EU). Uplatňování mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM) by zabránilo tomu, aby úsilí Unie o snížení emisí bylo negativně kompenzováno zvýšením emisí mimo Unii způsobené přesunutím výroby do zemí mimo EU nebo zvýšením dovozu výrobků s vysokými emisemi uhlíku. Bez takového mechanismu by únik uhlíku mohl vést k celkovému nárůstu celosvětových emisí.
10. Komise navrhuje, aby se mechanismus CBAM nejprve vztahoval na specifické výrobky v některých uhlíkové nejnáročnějších odvětvích, jako jsou železo a ocel, cement, hnojiva, hliník a elektřina.
11. Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích by fungoval souběžně se systémem EU pro obchodování s emisemi (EU ETS), tak aby odrážel a doplňoval jeho fungování, pokud jde o dovážené zboží. Postupně nahradí stávající mechanismy EU pro řešení rizika úniku uhlíku, zejména přidělování bezplatných povolenek EU ETS. V návaznosti na přezkum, který se má uskutečnit v roce 2025, má Komise v úmyslu posoudit možnost rozšíření opatření na nepřímé emise a analyzovat v této souvislosti slučitelnost se stávajícími finančními opatřeními na kompenzaci nepřímých nákladů na emise vyplývajících ze zvýšení cen elektřiny v důsledku EU ETS.
12. Aby výrobci, dovozci a obchodníci měli možnost přizpůsobit se tomuto novému režimu, mělo by být omezení přidělování bezplatných povolenek prováděno postupně za současného postupného zavádění mechanismu uhlíkového vyrovnání, aby se zajistilo, že nedojde ke kumulaci těchto opatření. V souladu s návrhem Komise by mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích v letech 2023–2025 fungoval pouze jako oznamovací povinnost a byl by postupně zaváděn od roku 2026 (během 10 let do roku 2035).
13. Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích by sloužil jako jeden ze zásadních prvků souboru nástrojů ke splnění cílů EU v oblasti klimatické neutrality v souladu s Pařížskou dohodou přijatou v prosinci 2015 na základě Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC).

¹¹ Dokumenty ST 10871/21 + ADD1–ADD6 (2021/0214 (COD)).

14. Dne 22. července 2021 zřídil Výbor stálých zástupců (část II) *ad hoc* pracovní skupinu pro mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích („AHWP CBAM“), jejímž úkolem je provést přípravné práce související s jednáními o tomto legislativním návrhu a efektivně řešit meziodvětvové záležitosti, které jsou v tomto spise obsaženy. *Ad hoc* pracovní skupina pro mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích pracuje na koncepci CBAM v souladu se svým mandátem¹² a v příslušných případech využívá odborných znalostí delegátů z členských států pracujících v relevantních oblastech. Pod vedením Výboru stálých zástupců podává *ad hoc* pracovní skupina pro CBAM zprávy Radě pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN).
15. Za slovinského předsednictví se uskuteční celkem šest zasedání *ad hoc* pracovní skupiny pro CBAM (formou neformální videokonference členů z důvodu omezení souvisejících s pandemií COVID-19, a to ve dnech 2. a 22. září, 14. října, 4. a 19. listopadu a 9. prosince 2021).
16. Zasedání *ad hoc* pracovní skupiny pro mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích byla věnována především podrobné prezentaci návrhu Komise a doprovodného posouzení dopadů, po nichž následovalo projednávání návrhu po jednotlivých člancích. První čtení návrhu bylo dokončeno a došlo k podrobnějším výměnám názorů na řadu aspektů, jako jsou:
- a) vzájemné vazby mezi mechanismem CBAM a systémem EU ETS;
 - b) dopad uplatňování mechanismu CBAM na přímé emise spojené s dováženými výrobky spadajícími do jeho oblasti působnosti;
 - c) ustanovení návrhu nařízení o mechanismu CBAM, v nichž se navrhuje zmocnit Komisi k přijímání aktů v přenesené pravomoci (článek 290 SFEU) a prováděcích aktů (článek 291 SFEU);
 - d) úloha celních orgánů při správě mechanismu CBAM;
 - e) metody výpočtu emisí spojených s dováženými výrobky;
 - f) ustanovení návrhu mechanismu CBAM týkající se odvětví elektřiny.

¹² Dokument ST 10846/21.

17. Na základě dosavadních jednání o mechanismu CBAM se předsednictví domnívá, že kromě obecných cílů v oblasti klimatu bude třeba vzít v úvahu řadu orientačních zásad, které již byly potvrzeny Evropskou radou a týkají se způsobu provádění balíčku „Fit for 55“, a to například potřebu zachovat konkurenceschopnost EU a zohlednit rozdílné výchozí pozice členských států a specifické vnitrostátní podmínky, jakož i potenciál ke snížení emisí, potřebu kolektivně dosáhnout cíle pro rok 2030 atd.
18. Třebaže cíle v oblasti klimatu zpochybňovány nejsou, diskuse v *ad hoc* pracovní skupině potvrdily, že členské státy přikládají tomuto návrhu značný význam v kontextu mezinárodního obchodu, konkurenceschopnosti průmyslu EU a jeho dopadů na hospodářství, včetně trhu práce. Jak již bylo uvedeno v důvodové zprávě návrhu Komise, bude i nadále důležité zajistit, aby podoba mechanismu CBAM byla v souladu s pravidly Světové obchodní organizace a dalšími mezinárodními závazky EU.
19. Předsednictví se domnívá, že vzhledem k novosti navrhovaného opatření budou zapotřebí další technická jednání v rámci *ad hoc* pracovní skupiny pro CBAM, neboť delegace musí zjistit, jak bude mechanismus CBAM fungovat v praxi, včetně aspektů souvisejících s celkovou koncepcí a správou nového mechanismu. Další informace by byly přínosné mimo jiné v těchto oblastech:
- a) správní aspekty týkající se postupů na hranicích při dovozu zboží;
 - b) sankce za porušení a ustanovení s cílem zabránit obcházení pravidel mechanismu CBAM;
 - c) postup registrace a relevantních kontrol provozovatelů a zařízení v zemích mimo EU;
 - d) specifické podrobnosti týkající se vedení záznamů, pokud jde o cenu uhlíku zaplacenou v zemi původu;
 - e) podrobnosti týkající se prodeje, ceny a odevzdání certifikátů CBAM;
 - f) opatření k zajištění toho, aby relevantní systémy a sítě v oblasti informačních technologií byly adekvátní pro účely kontroly a spolupráce podle pravidel mechanismu CBAM.

20. Předsednictví konstatuje, že členské státy jsou odhodlány pokračovat v práci na základě návrhu Komise. V této fázi je však ještě příliš brzy na vyvození jakýchkoli definitivních závěrů k obsahu možné kompromisní dohody pro účely obecného přístupu Rady (její postoj v budoucích jednáních s Evropským parlamentem) k tomuto legislativnímu návrhu.

III. REVIZE SMĚRNICE O ZDANĚNÍ ENERGIE

21. Cílem návrhu směrnice Rady, kterou se mění struktura rámcových předpisů Unie o zdanění energetických produktů a elektřiny (přepracované znění)¹³ (dále jen „návrh směrnice o zdanění energie“) je toto:
- a) stanovení přizpůsobeného rámce, který přispěje k cílům EU pro rok 2030 a k dosažení klimatické neutrality do roku 2050 v kontextu Zelené dohody pro Evropu. To by zahrnovalo sladění zdanění energetických produktů a elektřiny s politikami EU v oblasti energetiky, životního prostředí a klimatu, což by přispělo k úsilí EU o snížení emisí;
 - b) vytvoření rámce, který ochrání a zlepší vnitřní trh EU, a to tak, že se aktualizuje rozsah energetických produktů a struktura sazeb a zároveň se racionalizuje využívání osvobození od daní a snížení daní ze strany členských států; a
 - c) zachování schopnosti vytvářet příjmy pro rozpočty členských států.
22. Podle názoru Komise by těchto cílů bylo dosaženo přechodem od zdanění založeného na objemu ke zdanění na základě energetického obsahu, zavedením žebříčku sazeb podle jejich environmentální výkonnosti a omezením pobídek pro využívání fosilních paliv. Podle uvedeného žebříčku budou konvenční fosilní paliva, jako je plynový olej a benzin, zdaněna nejvyšší sazbou a elektřina nejnižší sazbou.

¹³ Dokumenty 10872/21 + ADD 1–7.

23. Komise navrhla revizi směrnice o zdanění energie již v roce 2011, ale diskuse nevedly k žádnému výsledku, a tak návrh v roce 2015 stáhla. Dne 11. září 2019 zveřejnila zprávu¹⁴ týkající se hodnocení směrnice o zdanění energie, v níž zdůraznila, že stávající pravidla nepřispívají k novému regulačnímu rámci a politickým cílům EU v oblasti klimatu a energetiky. Dne 5. prosince 2019 schválila Rada pro hospodářské a finanční věci závěry o rámci EU pro zdanění energie¹⁵, v nichž zdůraznila, že harmonizace zdanění energie prostřednictvím směrnice o zdanění energie hraje důležitou úlohu při zajišťování řádného fungování vnitřního trhu. Rada rovněž podpořila aktualizaci právního rámce pro zdanění energie, jenž bude přispívat k plnění širších ekonomických a environmentálních cílů politiky EU. V závěrech byla Komise vyzvána k zajištění toho, aby byly návrhy plně posouzeny z hlediska jejich ekonomických, sociálních a environmentálních nákladů a přínosů. Při přípravě návrhu směrnice o zdanění energie vedla Komise veřejnou konzultaci¹⁶.
24. Již 20. a 21. července 2021 mohly delegace na neformálním zasedání Pracovní skupiny na vysoké úrovni pro daňové otázky, které bylo věnováno „Budoucím výzvám v oblasti daní“, vyjádřit v rámci diskusního tématu „Daňové aspekty Zelené dohody“ své předběžné názory na úlohu zdanění v ekologické transformaci. Dne 22. července 2021 prezentovala Komise návrh směrnice o zdanění energie ve Výboru stálých zástupců (část II).
25. Technická jednání v Pracovní skupině pro daňové otázky (nepřímé zdanění – spotřební daně / zdanění energie) byla zahájena 9. září 2021. Na tomto zasedání Komise předložila návrh i posouzení dopadů.
26. Na zasedání Pracovní skupiny na vysoké úrovni konaném 23. září 2021 informovalo předsednictví delegace o aktuálním stavu, plánované práci a svém záměru dosáhnout během svého funkčního období v souvislosti s tímto návrhem co největšího pokroku.

¹⁴ Dokument ST 12153/19.

¹⁵ Dokument ST 14608/19.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-public-consultation_cs

27. Technické projednávání návrhu v Pracovní skupině pro daňové otázky (nepřímé zdanění – spotřební daně / zdanění energie) pokračovalo ve dnech 6. října, 20. října, 15. listopadu a 24. listopadu 2021 analýzou jednotlivých článků. První kolo analýzy všech článků bylo dokončeno 24. listopadu 2021.
28. Projednávání návrhu bylo pro delegace příležitostí položit dotazy za účelem objasnění příslušných prvků a Komise poskytla odpovědi. Vznášeno bylo poměrně dost otázek k různým aspektům návrhu, jako je přechod od zdanění založeného na objemu ke zdanění na základě energetického obsahu, zavedení žebříčku sazeb podle environmentální výkonnosti, zdanění nových produktů, indexace, letecké a námořní odvětví a vazby na jiné návrhy obsažené v balíčku „Fit for 55“.
29. Na zasedání Pracovní skupiny na vysoké úrovni dne 25. listopadu 2021 informovalo předsednictví delegace o výsledcích práce a o pokroku v souvislosti s tímto návrhem, a to i v kontextu balíčku „Fit for 55“.

IV. SOCIÁLNÍ FOND PRO KLIMATICKÁ OPATŘENÍ (SFKO)

30. Za účelem zmírnění sociálních a distribučních dopadů navrhovaného samostatného systému obchodování s emisemi pro oblast budov a silniční dopravy navrhuje Komise zřídit Sociální fond pro klimatická opatření (návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Sociální fond pro klimatická opatření¹⁷ – dále jen „nařízení o SFKO“).
31. Dne 8. září 2021 zřídil Výbor stálých zástupců (část I) *ad hoc* pracovní skupinu pro Sociální fond pro klimatická opatření¹⁸, jejímž úkolem je provést přípravné práce související s jednáními o tomto legislativním návrhu a efektivně řešit meziodvětvové záležitosti, jichž se uvedený návrh týká.

¹⁷ Dokumenty ST 10920/21 + ADD1 + COR1 (2021/0206 (COD)).

¹⁸ Dokumenty ST 11402/21 + COR1.

32. Pod vedením Výboru stálých zástupců podává výše uvedená *ad hoc* pracovní skupina zprávy Radě pro životní prostředí a případně Radě pro hospodářské a finanční věci.
33. Hlavní aspekty aktuálního stavu jednání o tomto legislativním návrhu jsou nastíněny v přehledu předsednictví o pokroku ohledně balíčku „Fit for 55“, který je uveden v dokumentu ST 13977/21. Jak je uvedeno v tomto přehledu, předsednictví v souladu s mandátem Ad hoc pracovní skupiny pro Sociální fond pro klimatická opatření¹⁹ umístilo do závorek relevantní ustanovení návrhu a jeho příloh týkající se finančních aspektů souvisejících s víceletým finančním rámcem a vlastními zdroji Unie. Další informace o pokroku ohledně nařízení o SFKO budou uvedeny ve zprávě o pokroku, která má být vypracována pro účely zasedání Rady pro životní prostředí konající se dne 20. prosince.

V. ZÁVĚR

S ohledem na výše uvedené skutečnosti a v návaznosti na zasedání Výboru stálých zástupců konané dne 1. prosince 2021 se Rada pro hospodářské a finanční věci vyzývá, aby v rámci bodů „A“ na svém nadcházejícím zasedání vzala tuto zprávu předsednictví o pokroku na vědomí.

¹⁹ Dokumenty ST 11402/21 + COR1.