



**RADA
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 21. listopadu 2006 (23.11)
(OR. en)**

15585/06

ENV 630

MI 198

IND 91

ENER 286

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel: Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel,
za generálního tajemníka Evropské komise

Datum přijetí: 13. listopadu 2006

Příjemce: Javier SOLANA, generální tajemník, vysoký představitel

Předmět: Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému
hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů
- Budování světového trhu s uhlíkem – zpráva podle článku 30 směrnice
2003/87/ES

Delegace naleznou v příloze dokument Komise KOM(2006) 676 v konečném znění.

Příloha: KOM(2006) 676 v konečném znění



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 13.11.2006
KOM(2006) 676 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Budování světového trhu s uhlíkem –
zpráva podle článku 30 směrnice 2003/87/ES**

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Budování světového trhu s uhlíkem – zpráva podle článku 30 směrnice 2003/87/ES

(Text s významem pro EHP)

1. ÚVOD

Dne 25. října 2005 vstoupila v platnost směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES¹ (dále jen „směrnice“). Dne 1. ledna 2005 se systém obchodování s emisemi v EU (dále jen „EU ETS“) stal skutečností. Účelem tohoto systému je rentabilním a hospodářsky efektivním způsobem podpořit snižování emisí skleníkových plynů. Komise zcela podporuje názor Rady², že EU ETS je klíčovým nástrojem k dosažení střednědobého a dlouhodobého snížení emisí, které je nezbytné ke stabilizaci koncentrací skleníkových plynů v atmosféře.

EU podporuje myšlenku společného trhu s uhlíkem jako základní nástroj boje proti změně klimatu. Systém obchodování s emisemi v EU je již hlavní hybnou silou mezinárodního obchodování s uhlíkem a poskytuje pevný základ pro světový trh s uhlíkem. Do vznikajícího trhu s uhlíkem se v současné době může zapojit více než 160 zemí představujících přes 90 % celkového obyvatelstva, a to buď prostřednictvím systémů obchodování s emisemi, nebo prostřednictvím kjótských mechanismů založených na projektech. Řada zemí má zájem o zavedení podobných obchodovacích systémů a EU ETS zapojuje rozvojové země do konkrétních opatření ke snižování emisí skleníkových plynů prostřednictvím mechanismu čistého rozvoje. To dokazuje strategický význam EU ETS.

V září 2005 Komise ohlásila svůj záměr navrhnout rozšíření systému tak, aby zahrnoval i vlivy leteckého odvětví na změnu klimatu³. Článek 30 směrnice stanoví, aby Komise do 30. června 2006 vypracovala zprávu pro Evropský parlament a Radu o uplatňování uvedené směrnice a případně doplnila návrhy. Komise zvažila jak požadavky článku 30, tak další otázky vznesené zúčastněnými stranami. I když v otázce přezkoumání strategických aspektů panuje stále širší shoda, je při řešení těchto problémů potřeba více zkušeností a hodnocení. Bylo by tedy předčasné, kdyby Komise v této fázi předkládala legislativní návrhy. Kromě toho je Komise pevně přesvědčena, že z důvodu regulační stability a předvídatelnosti by všechny změny směrnice plynoucí z tohoto přezkoumání měly nabýt účinku na začátku třetího obchodovacího období v roce 2013. S cílem

¹ Úř. věst. L 275, 25.10.2003, s. 32.

² Závěry Rady ze dne 17. října 2005, dok.1345/05.

³ KOM(2005) 459 v konečném znění.

zapojit do postupu přezkoumání širší spektrum zúčastněných stran s vysoce kvalitním vstupem má proto Komise v úmyslu provádět další konzultace prostřednictvím samostatné pracovní skupiny pro přezkoumání EU ETS v rámci Evropského programu pro změnu klimatu (ECCP)⁴, který přispěl k vytvoření EU ETS a dalších opatření týkajících se změny klimatu. Pracovní skupina zahájí práci na podzim tohoto roku a její zpráva poskytne poklady pro legislativní návrh Komise v roce 2007. Další proces přezkoumání v rámci skupiny ECCP se zaměří na strategické otázky uvedené v příloze této zprávy. Toto sdělení se nezabývá úrovní ambicí pro období po roce 2012, která bude předmětem samostatného sdělení.

Přezkoumání rovněž vezme v úvahu vývoj mezinárodních jednání týkajících se řešení změny klimatu po roce 2012. Širším mezinárodním kontextem a dalšími činnostmi kromě obchodování s emisemi se bude zabývat připravovaná zelená kniha Komise o výdajích a výhodách politiky klimatu po roce 2012.

2. EU ETS PO PRVNÍM CYKLU DODRŽOVÁNÍ

Údaje z prvního cyklu dodržování ukazují, že ve lhůtě do 30. dubna 2006 splnilo své závazky týkající se oznamování emisí za rok 2005 přibližně 8 980 zařízení. Tato zařízení představují více než 99 % povolenek přidělených zařízením v 21 členských státech, které ke dni 30. dubna 2006 disponovaly elektronickými registry.

Nezávisle ověřené údaje ukazují nižší emise skleníkových plynů, než se očekávalo. Z hlediska zjištění, že společnosti snížily objem emisí již v prvním roce EU ETS, jde o slibný vývoj⁵. Je zde však třeba vidět i přehnaný odhad základních emisí, což znamená, že environmentální výstup systému v prvním období nebude tak vysoký, jak by mohl být, ani tak rozsáhlý, jak by bylo potřeba k dostatečně účinnému boji proti změně klimatu. Nejedná se v počáteční fázi systému obchodování s emisemi o ojedinělou situaci; např. v USA měli podobné zkušenosti při zavádění systému s oxidem siřičitým.

Členské státy měly do 30. června 2006 předložit Komisi národní alokační plány na období 2008–2012 a výsledky dodržování prvního cyklu tvoří pevný a transparentní základ těchto plánů. Aby bylo dosaženo souladu se směrnicí a články 87 a 88 Smlouvy o ES, je třeba na základě celkových ověřených emisních údajů za rok 2005 stanovit přísnost těchto národních alokačních plánů pro období 2008–2012, přičemž členské státy musí dodržovat své závazky v rámci Kjótského protokolu a další alokační kritéria.

Všechny národní alokační plány za první obchodovací období byly nyní dokončeny a registry jsou nyní aktivní ve všech členských státech. V průběhu této první fáze získaly orgány a zúčastněné společnosti cenné zkušenosti, které nám umožní lépe se připravit na obchodovací období 2008–2012 a které rovněž tvoří užitečný vstup pro proces přezkoumání.

⁴ Více informací o ECCP I a II najdete na internetové stránce: <http://ec.europa.eu/environment/climat/eccpii.htm>.

⁵ Na emise mohou mít vliv i faktory, jako jsou povětrnostní vlivy.

Fungování trhu s povolenkami a vazby na trhy s produkty

Trh s povolenkami EU ETS se vytvořil ještě před zahájením systému, jakmile byly v roce 2003 uzavřeny první smluvní transakce. V roce 2005 bylo podle zpráv na mimoburzovních trzích směřeno nebo dvoustranně obchodováno více než 320 milionů povolenek v hodnotě přes 6,5 miliard EUR⁶. Pokud jde o rok 2006, do května byly zaznamenány transakce s více než 300 miliony povolenek a měsíční obchodovací objem v květnu se přiblížil 100 milionům povolenek⁷. Transakce v rámci EU ETS dominují světovému trhu s uhlíkem a představují 80 % peněžní hodnoty a přes 60 % celkového objemu trhu s uhlíkem⁸.

Podle odpovědí v průzkumu⁹ patřily k neaktivnějším subjektům na trhu zpočátku elektrárny a rafinerie, kdežto výrobci ocele a hliníku do poloviny roku 2005 vůbec neobchodovali. Důvodem je patrně skutečnost, že řada elektráren a rafinerií měla v rámci struktury společnosti přístup k rozsáhlým zkušenostem s obchodováním na trzích se souvisejícími komoditami. Jakmile se v polovině roku 2005 objevily první burzy, začaly banky a investiční fondy nabízet služby neaktivním společnostem, aby mohly obchodovat s povolenkami jejich jménem⁷.

Analytici citují různé faktory, které v průběhu doby ovlivňují cenu povolenek: schopnost omezovat emise a náklady na snižování emisí, alokace, oznámené skutečné emise, dostupnost kreditů JI (společné provádění) a CDM (mechanismus čistého rozvoje) a přístup k nim, ceny nerostných paliv, povětrnostní vlivy (teplota, srážky) a stupeň zapojení napříč různými odvětvími na trhu. Cena povolenek dosud reagovala rovněž na politický vývoj.

Nejvýraznější krátkodobý vývoj cen povolenek byl dosud zaznamenán ve spojitosti se zveřejněním ověřených údajů o emisích za rok 2005 v květnu 2006. Jak načasování tohoto zveřejnění (neohlášené předběžné zveřejnění ze strany několika členských států), tak skutečná úroveň emisních údajů za rok 2005 (celkově nižší než očekávala řada pozorovatelů na trhu) způsobila v posledních dnech podstatný pokles tržních cen. Několik zúčastněných stran proto vyjádřilo obavy v souvislosti s dosavadním stupněm volatility. V tomto kontextu je třeba zdůraznit, že nové trhy potřebují na zavedení dostatečných a spolehlivých zdrojů informací čas, a tedy doladit svou reakci vůči základním hybatelům cen. Vyšší stupeň volatility byl zaznamenán i v počáteční fázi jiných úspěšných environmentálních trhů. Od té doby volatilita klesá díky stabilním politickým signálům, stabilitě právních předpisů a pevnému prosazování v oblasti dodržování závazků.

V souladu s očekáváním má trh s povolenkami vliv na trh s produkty, na kterých jsou hospodářské subjekty aktivní. Je přirozeným rysem úspěšného tržně založeného nástroje, že signál o ceně uhlíku putuje hospodářským řetězcem a v každé fázi postupně podněcuje opatření směřující k omezení uhlíku ve výrobě i spotřebě. Stupeň zapojení signálů o ceně uhlíku do trhu s produkty byl

⁶ State and Trends of the Carbon Market 2006, Světová banka a IETA, k dispozici na <http://carbonfinance.org/docs/StateoftheCarbonMarket2006.pdf>

⁷ Point Carbon.

⁸ Point Carbon „Výhled na rok 2006: Pololetní aktualizace“. *Carbon Market Analyst*. 3. srpna 2006. Oslo.

⁹ Viz výsledky internetového průzkumu McKinsey/Ecofys, který provedla Evropská komise, na internetové stránce: http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/review_EN.htm.

dosud různorodý. V některých odvětvích míra vnější konkurence ze strany účastníků hospodářské soutěže, na které se nevztahují podobné politiky změny klimatu, působení ceny povolenek omezila. V dalších odvětvích, zejména v odvětví výroby elektrické energie, je potenciál působení cen významnější a spolu s dalšími faktory přispívá ke zvyšování cen elektrické energie.

Za posledních 18 měsíců došlo na trhu s energií k velkým změnám, v neposlední řadě k podstatnému zvýšení cen ropy. To mělo významný účinek na růst cen zemního plynu, což vedlo k většímu využívání uhlí při výrobě energie, podnítilo růst poptávky po povolenkách a dalších nízkouhlíkových možnostech a prokázalo rostoucí integraci trhu s energií, palivy a povolenkami.

Zatím co objem obchodovaných povolenek od začátku systému stabilně roste a trh postupně vyzrává, sdílí Komise názor řady zúčastněných stran, že důležitým požadavkem pro lepší likviditu trhu je větší jistota a předvídatelnost úrovní ambicí a metod přidělování. Základní zásady trhu by tak podmiňovaly cenu povolenek ve střednědobém výhledu, protože stabilní politický a legislativní rámec umožňuje udržitelný environmentální a hospodářský úspěch tohoto nástroje.

3. PŘEZKOUMÁNÍ

3.1 Potřeba více zkušeností a konzultací se zúčastněnými stranami

Prvních 18 měsíců EU ETS bylo velmi cenným obdobím shromažďování zkušeností, které ukázalo, že je třeba posílit jednoduchost a předvídatelnost systému¹⁰. Směrnice stanoví, že členské státy mají během roku 2006 přijmout klíčová prováděcí rozhodnutí pro obchodovací období 2008-2012, konkrétně rozhodnutí o předložení národních alokačních plánů a o přijetí konečných národních alokačních plánů. S cílem zachovat stabilní regulační rámec rychle se rozvíjejícího trhu s povolenkami v průběhu druhého obchodovacího období a s cílem poskytnout dostatečný čas pro případné úpravy, které mohou vzejít z legislativního procesu, je Komise přesvědčena, že veškeré změny struktury EU ETS v důsledku tohoto přezkoumání by měly nabýt účinku na začátku třetího obchodovacího období v roce 2013³. Kvalita přezkoumání bude rovněž těžit z nových zkušeností s prvky systému, které se v současnosti používají, a Komise si uvědomuje význam dalších konzultací se zúčastněnými stranami a analýz uskutečněných před zahájením legislativního procesu.

Bylo vypracováno velké množství zpráv a písemných stanovisek, které informují o přezkoumání EU ETS. Komise vítá podporu skupiny na vysoké úrovni pro

¹⁰ Potřeba zjednodušení je zdůrazněna ve sdělení Komise o dalších pokynech k alokačním plánům systému EU pro obchodování s emisemi na období 2008–2012, KOM(2005)703 v konečném znění. Této jednoduchosti by neprospělo rozšíření kreditů používaných v systému na „lCER“ (dlouhodobé certifikované snížení emisí) a „tCER“ (dočasné certifikované snížení emisí) vydávaných na projekty zahájených v rámci mechanismu čistého rozvoje Kjótského protokolu do roku 2012. Otázky využívání půdy a lesnictví po roce 2013 se budou řešit jako součást vyjednávání o druhém závazném období. Přezkoumání se týká systému obchodování s emisemi v EU po roce 2013 a Komise si nepřeje předjímat dohodu o využívání půdy a lesnictví v rámci UNFCCC a Kjótského protokolu. EU se zapojilo do diskusí o různých přístupech k využívání půdy, o využívání půdy a lesnictví po roce 2013 v rámci UNFCCC.

konkurenceschopnost, energetiku a životní prostředí, která potvrzuje, že dobré fungování EU ETS jako ústředního nástroje ke snižování emisí skleníkových plynů považuje za důležité, a vyzývá Komisi, aby dále zkoumala a propracovávala svá doporučení, která tvoří část rozsáhlého procesu konzultací se zúčastněnými stranami¹¹. Komise je toho názoru, že přezkoumání by mělo vycházet ze zásad rentability a environmentální účinnosti, čímž by se posílila konkurenceschopnost průmyslu EU. Komise rovněž zaznamenala, že i když v otázce přezkoumání strategických aspektů panuje stále širší konsensus, je při řešení těchto problémů potřeba více zkušeností a hodnocení. Komise proto v průběhu roku 2006 zintenzívní konzultace se zúčastněnými stranami o těchto strategických otázkách a zaměří se na navržení změn směrnice v roce 2007. Přezkoumání rovněž přispěje k postoji EU na poli mezinárodních jednání o řešení otázek změny klimatu po roce 2012 na konci prvního závazného Kjótského období. Komise má za to, že nástroje trhu by měly v budoucím mezinárodním systému hrát klíčovou roli.

3.2 Další krok - přezkoumání EU ETS pracovní skupinou Evropského programu pro změnu klimatu

Evropský program pro změnu klimatu je konzultační proces řady zúčastněných stran, v němž společně pracují odborníci z Komise, členských států, akademické obce, průmyslu a nevládních organizací¹². V rámci druhé fáze evropského programu pro změnu klimatu (dále jen „ECCP II“) již bylo zřízeno pět pracovních skupin, které se zabývají různými aspekty evropské politiky klimatu¹³. Další konzultace Komise týkající se přezkoumání EU ETS se uskuteční v rámci již existující podskupiny ECCP pro obchodování s emisemi. Pracovní skupina využije dostupné kvalitní vstupy k vytvoření a utřídění možností, jak řešit určené strategické otázky s cílem zlepšit fungování a rentabilitu systému při zajišťování snižování emisí skleníkových plynů.

Komise vyzývá zúčastněné strany, aby nadále sdělovaly své názory a sdílely praktické zkušenosti, které získaly při provádění EU ETS. Bude rovněž vycházet z výročních zpráv EU podle článku 21 směrnice a technické zprávy Evropské agentury pro životní prostředí o uplatňování směrnice o obchodování s emisemi ze strany členských států EU¹⁴, která je na výročních zprávách založena. Dalšími důležitými zdroji informací jsou doporučení skupiny na vysoké úrovni pro konkurenceschopnost, energetiku a životní prostředí týkající se přezkoumání EU ETS, vypracovaná v červnu 2006, a výsledky projektu LIFE¹⁵ v oblasti EU ETS.

S cílem přesněji vymezit proces přezkoumání určila Komise několik otázek, které lze spojit do několika kategorií; tj. 1) oblast působnosti směrnice, 2) další

¹¹ http://ec.europa.eu/enterprise/environment/hlg/doc_06/first_report_02_06_06.pdf

¹² KOM(2000)88 v konečném znění, KOM(2005)35 v konečném znění.

¹³ PS 1: „Přezkoumání ECCP I“, PS 2: „Dopady a přizpůsobení“, PS3: „Jímání a geologické uchování uhlíku“, PS 4: „Letectví“, PS 5: „Integrovaný přístup ke snižování emisí CO₂ z lehkých užitkových vozidel“.

¹⁴ http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2006_2/en/technicalreport_2_2006.pdf

¹⁵ Zprávy o monitorování projektu budou zveřejněny na internetové stránce Komise: <http://ec.europa.eu/environment/climat/emission.htm>. Zprávy o projektu LIFE- „LETS Update“ jsou zveřejněny na této internetové stránce: <http://www.environment-agency.gov.uk/business/444217/590750/590838/1294204/1295326/1291719/?version=1&lang=e>

harmonizace a větší předvídatelnost, 3) důrazné prosazování a dodržování, 4) vazby se třetími zeměmi. Podrobnější souhrn těchto kategorií je uveden v mandátu pracovní skupiny (viz příloha).

(1) Oblast působnosti směrnice

Původní oblast působnosti směrnice byla dána cílem dosažení „kritického množství“ pro zavedení systému obchodování. Vybrané činnosti se týkaly velkých stacionárních zdrojů, kde bylo možné provádět dostatečně přesné monitorování emisí.

V přezkoumání se Komise zabývá oblastí působnosti EU ETS. V první řadě zvažuje jednodušší uplatnění současné oblasti působnosti, zejména pokud jde o spalovací zařízení a nejmenší zařízení. Proběhla významná diskuse o skutečnosti, že členské státy uplatnily různé výklady pojmu „spalovací zařízení“ uvedeného v příloze I směrnice. Přezkoumáním se zjistí, jak dále objasnit specifické typy spalovacího zařízení a působnost směrnice na ně. Přezkoumání rovněž posoudí rentabilitu malých zařízení pro EU ETS.

Za druhé se přezkoumání zaměří na rozšíření EU ETS na další oblasti a plyny, včetně N₂O z výroby amoniaku a CH₄ z uhelných dolů. Komise rovněž posoudí vhodné metody uznávání činnosti jímání a geologického ukládání oxidu uhličitého v rámci EU ETS.

Kromě toho by rozšíření EU ETS na další odvětví a plyny mělo být součástí souhrnné a koherentní kombinace politik¹⁶ a je třeba zajistit, aby tyto alternativní politiky účinně přispívaly k omezování emisí skleníkových plynů.

(2) Další harmonizace a větší předvídatelnost

V původním návrhu EU ETS se předpokládalo, že většina počátečních úkolů souvisejících s přidělením povolenek se provede na úrovni členských států. Směrnice zavedla národní alokační plány (NAP) jako nástroj, prostřednictvím kterého členské státy navrhnou, kolik povolenek přidělit na období (stanovení stropů) a rovněž jak by tyto povolenky měly být rozděleny mezi stávající zařízení a případné nové účastníky (alokace). Kromě zajištění uplatňování zásad Smlouvy o ES má Komise za úkol zajistit, aby NAP byly v souladu s alokačními kritérii stanovenými v příloze III směrnice. Tato kritéria, na která se vztahují pokyny Komise¹⁷, budou platit i po roce 2012¹⁸, pokud nebudou pozměněna.

Výsledkem tohoto procesu podněceného na vnitrostátní úrovni je, že národní alokační plány se navzájem liší a mnoho zúčastněných stran vyjádřilo obavy, že takové rozdíly mají vliv na vnitřní trh. Komise zastává názor, že existuje více možností jak harmonizovat zacházení s novými účastníky a fakt, že si noví účastníci mohou na trhu nebo v rámci dražby zakoupit povolenky, je v souladu se zásadou rovného zacházení.

¹⁶ Pokud jde o silniční a mořskou dopravu, zařazení přímých emisí by představovalo mnohem vyšší administrativní náklady, přičemž v řadě členských států platí jiné politiky a opatření.

¹⁷ KOM(2003) 830 a KOM(2005) 703.

¹⁸ Odkaz v kritériu 1) rozhodnutí 2002/358/ES však bude možná třeba aktualizovat.

Skutečnost, že je teoreticky možné vrátit se do situace před každým alokačním obdobím, znamená, že jistotu lze poskytnout jen na pět let dopředu. To mnozí považují za příliš krátké období na to, aby se dalo dosáhnout dostatečné předvídatelnosti pro investiční rozhodnutí v odvětvích, která jsou kapitálově náročná a jejichž výsledkem jsou zařízení, která se mají provozovat po desetiletí. Komise tyto názory sdílí a považuje další harmonizaci stanovování emisních stropů a alokační proces a zároveň větší předvídatelnost za klíčové strategické otázky. V rámci přezkoumání se prostuduje možnost jednotného celoevropského stropu a možnost oddělených vnitrostátních stropů po roce 2012, které si stanoví samy členské státy, a rovněž prozkoumá specifické otázky dražeb a stanovení referenční úrovně. Dalším významným úkolem je najít rentabilní řešení pro strukturalizovanější a pravidelné dodávání informací pro trh, aby byla zajištěna optimální transparentnost.

(3) Důsledné prosazování a dodržování

Postupy důsledného prosazování a dodržování jsou důležité pro dobré fungování systému, zejména v souvislosti s propojováním systémů ve třetích zemích. Počáteční zkušenosti z fáze učení se z praktického uplatňování systému, pokud jde o dodržování a prosazování, jsou sice povzbudivé, ale přesto je potřeba posoudit další požadavky na harmonizaci.

Pokud jde o monitorování a podávání zpráv o emisích, bude zváženo, zda by pokyny pro monitorování a podávání zpráv neměly být stanoveny nařízením, aby se tak napomohlo harmonizovanému uplatňování právních předpisů. Pokud jde o ověřování zpráv o emisích, vypracovaných společnostmi, třetí stranou a o proces akreditace, kterým se organizace schvalují do funkce ověřovatelů, řada zúčastněných stran vyjádřila názor, že dávají přednost propracovanějším ustanovením na úrovni Společenství, či dokonce zdůrazňují jejich potřebu. Rovněž se zváží potřeba dodatečných opatření na dosažení souladu.

(4) Propojování systémů obchodování s emisemi ve třetích zemích a vhodné prostředky k zapojení rozvojových zemí a zemí v procesu hospodářské transformace

Pokud jde o vztah EU ETS k systémům ve třetích zemích, bude posouzena struktura systémů obchodování s emisemi třetích zemí, které jsou již v provozu nebo se plánují, a možnost propojení systémů třetích zemí s EU ETS. Přezkoumání umožní zvážit rozšíření právních ujednání umožňujících propojení systémů obchodování s emisemi s jinými povinnými systémy obchodování s emisemi ve třetích zemích, které stanoví stropy absolutních emisí na vnitrostátní nebo regionální úrovni.

Směrnice stanoví, že uznávání kreditů z projektově založených mechanismů v rámci Kjótského protokolu bude pokračovat i po roce 2012. Pro společnosti je důležitá regulativní jistota a Komise se zavázala uznávání těchto kreditů udržet. Proto bude posouzena možnost zapojení rozvojových zemí a zemí v procesu hospodářského přechodu do úsilí o snižování emisí prostřednictvím mechanismu čistého rozvoje a společného provádění a zhodnoceno, do jaké míry současné projekty na snižování emisí přispívají k posunu země k udržitelnějším postupům rozvoje.

3.3 Institucionální a procedurální hlediska

Zavedení EU ETS a zřízení mezinárodního trhu s uhlíkem s sebou nese nové institucionální potřeby jak na úrovni Společenství, tak na úrovni členských států. Některé členské státy například zavedly specializovanou agenturu zaměřenou na provádění EU ETS. Z institucionálních opatření vyplývají administrativní náklady, které by v zásadě měly být udržovány na co nejnižší úrovni.

Některé možnosti řešení výše uvedených strategických otázek by měly za následek značný počet dodatečných úkolů, které by bylo třeba uskutečnit na úrovni Společenství, aby bylo možné provádět EU ETS po roce 2012 (např. správa rezerv na úrovni EU pro nové účastníky, schvalovací proces pro projekty, které nejsou řízeny v souladu s propojovací směrnici, správa dražeb s povolenkami v EU, vytváření referenční úrovně v rámci celé EU).

Komise proto přezkoumá stávající institucionální opatření jak na úrovni Společenství, tak na úrovni členských států za účelem jejich přizpůsobení novým potřebám vyplývajícím z přezkoumání a za účelem určení oblastí, kde by bylo možné ještě více snížit administrativní náklady (např. jednotný registr EU), a rovněž vyzývá zúčastněné strany, aby k tomuto bodu předložily své připomínky.

Co se procedurálního hlediska týče, zváží Komise potřebu zlepšit oznamování a posuzování národních alokačních plánů.

3.4 Vztah mezi EU ETS a jinými tržně založenými regulačními nástroji

Vztah mezi EU ETS a jinými politikami a opatřeními, jež sledují tentýž cíl, je nejzřetelnější v případě daní uložených na energetické produkty a elektřinu, které harmonizuje směrnice Rady 2003/96/ES („směrnice o energetické dani“). Obchodování s emisemi skleníkových plynů a energetická daň jsou různé ekonomické nástroje, které fungují na základě rozdílných právních prostředků, ale sledují z části tytéž cíle, zejména pokud jde o cílové daně za CO₂. Směrnice o energetické dani stanoví, že za určitých podmínek lze zdaňování zcela nebo částečně nahradit, zejména u společností s vysokou spotřebou energie, jiným nástrojem, včetně systémů obchodovatelných povolení. Tato možnost je předmětem platných ustanovení o státní podpoře. EU ETS hromadně omezuje emise zahrnutých zařízení v EU a směrnice vyžaduje, aby do roku 2012 byla většina povolenek přidělována zdarma.

V souladu se svými závazky Komise zváží další vzájemné působení mezi EU ETS a dalšími opatřeními se stejným cílem, zejména s energetickou daní. První příležitostí k tomu budou diskuse o přezkoumání směrnice o obchodování s emisemi a plánované zelené knize o využití nepřímého zdanění a dalších tržně založených nástrojů pro účely politiky Společenství.

4. ZÁVĚR

První fáze EU ETS se ukázala jako cenné období získávání zkušeností nejen jako základ pro národní alokační plány členských zemí pro druhé obchodovací období v letech 2008–2012, ale rovněž jako období informací pro přezkoumání systému.

Komise vítá příspěvky, které již od zúčastněných stran obdržela, a ochotu otevřeně hovořit o všech aspektech systému a těší se na další konstruktivní diskuse v rámci pracovní skupiny pro přezkoumání EU ETS v rámci ECCP II. Je mimořádně důležité, aby byl EU ETS jako tržně založený nástroj zjednodušen a případně rozšířen, aby bylo možné emise skleníkových plynů omezovat rentabilně a aby mohl fungovat jako vzor pro systémy v jiných částech světa.

PŘÍLOHA

Oblast působnosti pracovní skupiny pro EU ETS v souvislosti s přezkumem směrnice podle Evropského programu pro změnu klimatu II

Účelem pracovní skupiny je poskytovat poradenství útvarům Komise ohledně přezkoumání EU ETS, jež povede ke změnám směrnice, které budou navrženy v roce 2007. Pracovní skupina bude sestávat z odborníků ze členských států a klíčových zúčastněných organizací, včetně průmyslu, odborových organizací a organizací z oblastí ochrany spotřebitele a životního prostředí. Pracovní skupině bude předsedat Komise, která bude rovněž rozhodovat o přijímání do skupiny. Zasedání se budou pravidelně konat v Bruselu.

Vzhledem ke zkušenostem získaným během prvních dvou let obchodování s emisemi pracovní skupina zváží tyto otázky a své závěry předloží v podobě zprávy do dne 30. června 2007.

(1) Oblast působnosti směrnice

- Skupina prozkoumá, jak lze dále projasnit problematiku **specifických typů spalovacích zařízení**, jichž se týká směrnice 2003/87/ES, na základě sdělení Komise z roku 2005 o dalších pokynech k alokačním plánům systému EU pro obchodování s emisemi na období 2008 až 2012. Podle potřeby skupina rovněž vypracuje konkrétnější popisy těchto dalších typů spalovacích zařízení s ohledem na snazší harmonizované používání ve členských státech, přičemž může stavět na výsledcích práce, kterou již pro účely druhé fáze národních alokačních plánů odvedly členské státy.
- Skupina prozkoumá alternativní způsoby, jak dále zvýšit efektivitu nákladů účasti **malých zařízení** v systému. Dále by měla být nalezena odpověď na otázku, zda je dostatečně odůvodněno vynětí některých malých zařízení z působnosti EU ETS vzhledem k tomu, že na emise z malých zařízení by se v případě jejich vynětí musely vztahovat jiné politiky a opatření, kterým jde o tytéž environmentální výsledky. Skupina navíc prozkoumá, zda je možné definovat proveditelnou prahovou hodnotu (obecnou nebo pro konkrétní činnost), pod níž již náklady zařízení na účast v systému přesahují environmentální přínosy zařazení takového zařízení do systému. Skupina při tom vezme v úvahu povahu nákladů, tj. zda se jedná o jednorázové náklady zřízení výchozích systémů a infrastruktury nebo zda jde o opakované náklady. Pokud skupina doporučí proveditelnou prahovou hodnotu, mělo by se vyřešit, zda je potřeba usnadnit účast v EU ETS zařízením pod touto prahovou hodnotou s ohledem na to, že mají být neprodleně přijaty revidované pokyny k monitorování a podávání zpráv.
- Pokud jde o **jiná odvětví a plyny**, skupina nejprve posoudí proveditelnost zařazení N₂O z výroby kyseliny dusičné, pro něž vyslovily širokou podporu příspěvky zúčastněných stran s tím, že je nutné stanovit referenční úroveň. Navíc skupina zhodnotí, zda je žádoucí a proveditelné zařadit např. tyto odvětví (jdoucí nad rámec emisí CO₂ ze spalovacích zařízení, na něž se již vztahují tato odvětví) a plyny: CO₂ z petrochemické výroby, CO₂ a N₂O z výroby amoniaku,

jiných hnojiv než kyseliny dusičné a adipové, CO₂ a perfluorované uhlovodíky (PFC) z výroby hliníku a CH₄ z uhelných dolů s ohledem na všechny související environmentální, hospodářské, sociální, zdravotní a správní dopady. Případně je taktéž možné zvážit i další odvětví.

- Skupina zváží **jednostranné zařazení dalších činností a plynů** ze strany členských států, pokud možno harmonizovaným způsobem, podle článku 24 směrnice a také otázku, zda jsou i nadále vhodné způsoby a postupy takového zařazení.
- Skupina posoudí vhodnou metodiku pro uznávání činností **jímání a geologického ukládání oxidu uhličitého (CCS)** v rámci EU ETS s ohledem na to, že je třeba srovnatelným způsobem pohlížet na činnosti, při nichž dochází k nízkým nebo nulovým emisím CO₂, a vytvořit rovné podmínky jak mezi různými možnostmi CCS, tak mezi státy EU v případě investic do technologií CCS. Pracovní skupina pro CCS v rámci Evropského programu pro změnu klimatu doporučuje, aby Komise během roku 2007 vypracovala sdělení, v němž nastíní hlavní volby politik EU pro CCS případně spolu s návrhem regulativního rámce EU pro CCS.
- A konečně, po zvážení výše zmíněných možností dalšího rozšíření působnosti systému, může skupina rovněž zvážit, zda je žádoucí a proveditelné zavést schvalovací postup na úrovni Společenství pro **projekty snížení emisí v rámci Společenství**, na než se doposud nevztahuje směrnice 2004/101/ES. V rámci jakéhokoli zmíněného zvažování by se skupina zaprvé soustředila na to, na které činnosti by se projekty Společenství vztahovaly, přičemž by vyšla z toho, že přímé emise z těchto činností nejsou vhodné pro systém s emisními stropy, a zadruhé na činnosti, které mají značný potenciál emise skleníkových plynů snížit. Skupina by v rámci tohoto rozboru měla zohlednit všechny související environmentální, hospodářské, sociální, zdravotní a správní dopady. Pokud by to i tak skupina považovala za žádoucí a proveditelné, může prozkoumat způsoby a postupy ke stanovení harmonizovaných předpisů na úrovni Společenství, jimiž by se činnosti v rámci takových projektů řídily.

(2) Další harmonizace a větší předvídatelnost

- Pokud jde o **stanovení stropů**, prozkoumá pracovní skupina možnost jednotného stropu na úrovni EU a možnost oddělených stropů po roce 2012, které by si pro sebe stanovil každý členský stát. V případě jednotného stropu na úrovni EU skupina prozkoumá alternativy stanovení tohoto stropu s ohledem na potřebu dalšího snížení emisí skleníkových plynů EU jakožto příspěvku k tomu, aby se průměrná globální roční teplota při zemském povrchu do roku 2020 nezvýšila o více než 2°C oproti hodnotě před průmyslovou revolucí, a na to, že se má zvážit, jak rozvojové země do roku 2020 dosáhnou snížení emisí v rozmezí 15-30 % v porovnání se základní linií stanovenou Kjótským protokolem¹⁹. V případě oddělených vnitrostátních stropů prozkoumá skupina výhody a nevýhody jejich stanovení přímo ve směrnici nebo prostřednictvím národních alokačních plánů. V zájmu větší předvídatelnosti skupina prozkoumá,

¹⁹ Zasedání Evropské rady, Brusel, 22.–23. března 2005 – Závěry předsednictví, odstavec 43.

zda by se strop měl stanovit na delší období (např. 10 nebo 15 let) nebo by strop měl mít trvalou strukturu, výpočet či prvky výpočtu, k nimž by náležela periodická alokační rozhodnutí na úrovni zařízení.

- Pokud jde o **přidělení povolenek odvětvím a zařízením**, skupina prozkoumá, které harmonizovanější alokační metodiky (jejich kombinace) by se měly použít v budoucích obchodovacích obdobích. Co se týče úrovně odvětví, bude prozkoumáno, zda je potřeba používat alokační metodiky specifické pro jednotlivá odvětví. V této souvislosti by rovněž mělo být zváženo, do jaké míry se mají ceny povolenek promítat do cen produktů. Aby se zvýšila objektivita a průhlednost, měla by se prozkoumat další harmonizace v případě pravidel pro přidělování na úrovni zařízení. Například by se mělo zvážit, zda se nemají zrušit alokace vycházející z prognóz a zda by měly i nadále vycházet z údajů o emisích v předchozích obdobích nebo zároveň / spíše z ukazatelů účinnosti.
- Skupina prozkoumá konkrétní otázky spojené s dražbami (např. jaký podíl z hodnoty má jít do dražeb, koordinace dražeb vnitrostátně či na úrovni EU, harmonogramy dražeb, organizační podoba dražeb, tržní dopady). V případě stropů stanovených odděleně pro jednotlivé členské státy by skupina měla prozkoumat, zda by se mělo stanovit harmonizované minimum dražení po roce 2012 a jaký podíl by pravděpodobně bylo vhodné dražit. V případě jednotného stropu na úrovni EU by se jako jedna z možností mělo zvážit dražení v plném rozsahu. Skupina zváží konkrétní otázky spojené s referenčními hodnotami (např. použitelnost na jednotlivá odvětví, referenční hodnoty vnitrostátně nebo na úrovni EU, nejrůznější hlediska, jež je třeba brát v úvahu vzhledem k odvětví / referenční hodnoty, jež jsou potřeba podle odvětví, údaje o vstupech (použití paliv) jako základ referenčních hodnot oproti údajům o výstupech (vyrobený cement), dostupnost potřebných údajů, otázky spojené s průhledností údajů o vstupech či výstupech). Skupina vezme v úvahu, že je nutné, aby alokační metodika byla jednoduchá a předvídatelná a aby na trhu panovaly rovné podmínky, a neopomene ani mezinárodní hlediska.
- Pokud jde o **předvídatelnost**, prozkoumá skupina, zda by se organizační podoba EU ETS měla periodicky upravovat, a pokud ano, jak často, a zda je vytvoření stropu s trvalou strukturou nebo stanovení stropu na delší období třeba doplnit o tytéž časové výhledy ve vztahu k přidělování na úrovni odvětví a zařízení.
- Co se týče **nových účastníků**, v prvním obchodovacím období se všechny členské státy rozhodly vytvořit z určitého množství povolenek v národním alokačním plánu rezervu, kterou lze zdarma přidělit novým účastníkům. Nicméně rozsah a přesná pravidla přístupu k těmto rezervám a jejich přidělení se mezi členskými státy značně lišily. Skupina prozkoumá harmonizované přístupy k novým účastníkům s ohledem na další, výraznější pobídky k investicím do technologií s nízkými emisemi a na zajištění jasně srovnatelných podmínek hospodářské soutěže po celé EU. Pracovní skupina zváží, zda by pro všechna nebo některá odvětví (např. pro odvětví výroby energie) nebylo vhodným přístupem nevytvoření rezervy pro nové účastníky s ohledem na to, že status nového účastníka má zařízení jen dočasně, a na to, jak je velká konkurence z oblasti mimo EU a jaká politika pro změnu klimatu se na tyto

konkurenty vztahuje. Ve vytváření rezerv z některých povolenek, které mají být zdarma přiděleny (některým odvětvím), lze rovněž pokračovat. Přidělování této rezervy by však z důvodů vnitřního trhu mělo být harmonizováno, ať už přijetím společných pravidel, nebo vytvořením a spravováním rezervy na úrovni EU. Pracovní skupina tyto alternativy posoudí a vezme v úvahu možnost delších alokačních období, potřebu jednoduchosti, nízké administrativní zátěže a vhodné motivační účinky, včetně neutrality, pokud jde o různé technologie a zdroje energie. Skupina rovněž posoudí, zda by bylo vhodné, aby směrnice obsahovala definice nového účastníka. Z ustanovení o nových účastnících vyplývá nutnost přezkoumat harmonizaci ustanovení o zařízení uzavřených v průběhu obchodovacího období.

- Skupina prozkoumá alternativy harmonizovaného přístupu pro **zařízení uzavřená** v průběhu obchodovacího období (včetně posouzení správních pravidel o uzavření a přeshraničním přenosu na úrovni EU) a vezme v úvahu zjištění týkající se nových účastníků a potřebu jednoduchosti, nízké administrativní zátěže a vhodné motivační účinky.
- Pokud jde o **monitorování a podávání zpráv**, skupina prozkoumá různá rentabilní řešení, jak trh informovat o skutečných emisích způsobem, který bude strukturovanější a pravidelnější a zajistí tak optimální míru tržní transparency.

(3) Důsledné prosazování a dodržování

- Co se týče **monitorování a vykazování** emisí, zváží skupina, zda by pokyny, jimiž se mají řídit, měly být stanoveny v nařízení, aby se napomohlo harmonizovanému legislativnímu použití, zváží revize a rozšíření přílohy směrnice, jež by stanovily pravidla monitorování a podávání zpráv, aby byly požadavky na monitorování dále specifikovány, a prozkoumá i jiné prostředky (včetně použití vyspělých informačních technologií) s cílem zajistit jednotné standardy pro monitorování a podávání zpráv po celé EU.
- Skupina posoudí postupy členských států pro **ověřování** výkazů emisí a akreditaci ověřovatelů v rámci EU ETS. Vezme při tom v úvahu nadcházející výsledky hodnocení prvního ověřovacího cyklu EU ETS a prozkoumají alternativy, jimiž lze ve všech členských státech zvýšit důslednost procesu ověřování a akreditace a dohled nad ním. To zahrnuje i otázku, zda vypracovat postup pro akreditaci ověřovatelů na úrovni Společenství, a to s ohledem na práci Evropské organizace pro spolupráci v oblasti akreditace. Z pohledu vnitřního trhu a rovněž v zájmu zvýšení počtu ověřovatelů, kteří jsou společně v určitém členském státě k dispozici, taktéž skupina prozkoumá jiné prostředky, díky nimž by ověřovatelé mohli působit i v jiných členských státech než ve státě své akreditace, včetně postupů pro udělení a pozastavení vzájemného uznání. A konečně, skupina rovněž zváží, zda by v zájmu dosažení těchto cílů mělo být vypracováno nařízení o ověřování a akreditaci na úrovni EU.
- Skupina zváží, zda jsou potřeba dodatečná **ustanovení o dodržování**. Ta by zahrnula ustanovení o prosazování (včetně kontrol na místě) pravidel a výsledků postupu ověřování a další harmonizaci stávajících předpisů členských států o dodržování, které se týkají mimo jiné nepředložení ověřených výkazů emisí,

pozdního předložení ověřených výkazů emisí, chyb v ověřených výkazech emisí a nepřesností v údajích vykázaných pro alokační účely.

(4) Propojení se systémy obchodování s emisemi ve třetích zemích a vhodné prostředky k zapojení rozvojových zemí a zemí v procesu hospodářské transformace

- Pokud jde o vztah EU ETS k systémům ve třetích zemích, skupina posoudí organizační podobu stávajících a plánovaných systémů obchodování s emisemi ve třetích zemích a možnost jejich propojení s EU ETS. Měla by rovněž zvážit, zda by se měla ustanovení směrnice upravující uzavírání dohod se zeměmi, které ratifikovaly Kjótský protokol a jsou uvedeny v jeho příloze B, rozšířit tak, aby se vztahovala na další ujednání týkající se povinných systémů obchodování s emisemi, které stanoví strop pro absolutní emise na vnitrostátní nebo regionální úrovni v rámci třetích zemí, které doposud protokol neratifikovaly, a na vnitrostátní nebo regionální úrovni v rámci třetích zemí, které již protokol ratifikovaly. Skupina prozkoumá prostředky a ujednání, jimiž by se takové rozšíření stanovilo.
- Skupina zhodnotí, jak jsou zapojeny **rozvojové země a země v procesu hospodářské transformace** do úsilí o snížení emisí případně prostřednictvím Mechanismu čistého rozvoje (Clean Development Mechanism) a Společného provádění (Joint Implementation) a do jaké míry přispívají stávající projekty omezení emisí k tomu, aby ekonomiky přecházely na udržitelnější postupy rozvoje. V této souvislosti prozkoumá způsoby zintenzivnění účasti těchto zemí na činnostech snížení emisí a zváží ujednání na úrovni Společenství ke schvalování projektů v zájmu důslednější harmonizace. Skupina navíc zváží možnost další harmonizace typů projektových kreditů podle Kjótského protokolu, které členské státy přijaly, aby splnily povinnosti dané směrnicí, a zváží harmonizaci procentuálních podílů projektových kreditů podle Kjótského protokolu přijatých členskými státy s cílem splnit povinnosti podle směrnice.