



**RADA
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 20. listopadu 2012 (21.11)
(OR. en)**

16537/12

ENV	875
ENER	481
IND	199
COMPET	712
MI	755
ECOFIN	972
TRANS	409
AVIATION	178

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel: Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel,
za generální tajemnici Evropské komise

Datum přijetí: 16. listopadu 2012

Příjemce: Uwe CORSEPIUS, generální tajemník Rady Evropské unie

Č. dok. Komise: COM(2012) 652 final

Předmět: Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě
Stav evropského trhu s uhlíkem v roce 2012

Delegace nalezou v příloze dokument Komise COM(2012) 652 final.

Příloha: COM(2012) 652 final



V Bruselu dne 14.11.2012
COM(2012) 652 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Stav evropského trhu s uhlíkem v roce 2012

(Text s významem pro EHP)

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Stav trhu s uhlíkem	4
3.	Revize harmonogramu dražeb jako krátkodobé opatření.....	6
4.	Možná strukturální opatření	7
4.1.	Možnost a): Zvýšení cíle EU pro snížení emisí na 30 % v roce 2020	7
4.2.	Možnost b): Snížení počtu povolenek ve třetí fázi.....	8
4.3.	Možnost c): Předčasná revize ročního lineárního faktoru snižování	8
4.4.	Možnost d): Rozšíření oblasti působnosti systému EU pro obchodování s emisemi na další odvětví	9
4.5.	Možnost e): Omezení přístupu k mezinárodním kreditům	9
4.6.	Možnost f): Diskreční cenový mechanismus	10
5.	Závěry	11

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Stav evropského trhu s uhlíkem v roce 2012

(Text s významem pro EHP)

1. Úvod

Tato zpráva o fungování trhu s uhlíkem je předkládána v souladu s čl. 10 odst. 5 a článkem 29 směrnice o systému EU pro obchodování s emisemi¹. S touto zprávou počítala směrnice o systému obchodování s emisemi pro rok 2013, který je prvním rokem třetí fáze. Na svém neformálním setkání v dubnu 2012 byly ministři životního prostředí informováni o záměru Komise upravit první zprávu a připravit ji již v roce 2012, což přivítali.

Systém EU pro obchodování s emisemi (EU ETS) od svého vzniku indikuje celounijní cenu uhlíku, která ovlivňuje každodenní provozní a strategická investiční rozhodnutí. Od roku 2013 bude tento systém pokrývat přibližně polovinu emisí skleníkových plynů v EU.

Jak je stanoveno v článku 1 směrnice o systému EU pro obchodování s emisemi, tento systém byl vytvořen, aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným. Tento cíl není časově omezen. Systém obchodování s emisemi bude hrát zcela zásadní roli při směřování investic do široké škály nízkouhlíkových technologií. Je navržen jako technologicky neutrální, nákladově efektivní a plně slučitelný s vnitřním trhem s energií. Systém obchodování s emisemi bude muset hrát zvětšující se roli při přechodu na nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050. Od zahájení druhého obchodovacího období v roce 2008 klesly emise o více než 10 %, ale i když k tomu systém EU pro obchodování s emisemi indikující cenu uhlíku zcela jistě přispěl, hlavním důvodem takto silného poklesu emisí je bezpochyby hospodářská krize.

Systém EU pro obchodování s emisemi je přitom všeobecně je uznáván za likvidní trh s fungující infrastrukturou a podněcuje stále větší počet zemí k následování vůdčí role Evropy a zavedení vnitrostátního trhu s uhlíkem, jako např. Austrálie, Jižní Koreu nebo Čínu.

Cílem této první zprávy je analyzovat fungování trhu s uhlíkem a zvážit, zda je třeba regulačních opatření, jak předpokládá článek 29 směrnice o systému EU pro obchodování s emisemi. Rovněž reaguje na výzvu Evropského parlamentu a Rady v souvislosti se směrnicí o energetické účinnosti, podle které má Komise

- „posoudit v této zprávě možnosti, mimo jiné včetně trvalého zadržení nezbytného množství povolenek, pomocí nichž by bylo možné co nejdříve přijmout další vhodná strukturální opatření k posílení systému pro obchodování s emisemi v průběhu třetí fáze a k jeho zefektivnění.“

¹ Směrnice 2003/87/ES.

2. STAV TRHU S UHLÍKEM

Zavádění systému EU pro obchodování s emisemi bylo provázeno množstvím tržních a provozních zkušeností získaných jednotlivými vládami a společnostmi. Tyto zkušenosti vedly k zásadní revizi podoby fungování systému, která byla schválena v roce 2008 s účinností od roku 2013 a v jejímž rámci dojde k těmto hlavním změnám:

1. celounijní strop pro povolenky, na rozdíl od existence 27 stropů jednotlivých členských států, který se bude v období do roku 2020 a po něm snižovat o 1,74 % ročně, čímž bude zajištěna mnohem větší regulační předvídatelnost a stabilita,
2. dražby jako standardní systém přidělování ve třetí fázi,
3. harmonizovaná pravidla pro bezplatné přidělování povolenek, založená na referenčních ukazatelích výkonnosti stanovených před započítáním třetí fáze,
4. přísnější pravidla týkající se druhů mezinárodních kreditů, jejichž použití je v systému EU pro obchodování s emisemi povoleno,
5. nahrazení 27 vnitrostátních elektronických registrů jediným unijním registrem.

Tyto změny znamenají z regulačního hlediska zásadní přeměnu evropského trhu s uhlíkem. Navzdory skutečnosti, že některé úkoly (např. ustavení dražební infrastruktury) ještě nejsou plně dokončeny, regulační infrastruktura je v současnosti z převažující míry zavedena.

Na začátku druhého období obchodování se předpokládalo, že strop pro druhou fázi systému obchodování s emisemi bude ambiciózní. Avšak krize probíhající od roku 2008 zásadně změnila situaci a systém obchodování s emisemi se od té doby potýká s nadbytkem povolenek a mezinárodních kreditů v porovnání s emisemi (viz níže uvedená tabulka). Počet povolenek, které byly v oběhu, se každoročně zvyšuje, jakož i nabídka a využívání mezinárodních kreditů, zejména v roce 2011. Do konce roku 2011 bylo uvedeno do oběhu 8,171 miliard povolenek a 549 milionů mezinárodních kreditů bylo použito pro dosažení souladu, což celkově představovalo 8,720 miliard jednotek, které byly k dispozici pro dosažení souladu v období 2008–2011. Naopak, ověřené emise dosáhly v období 2008–2011 pouze 7,765 miliard tun ekvivalentu CO₂.

V důsledku toho bylo na začátku roku 2012 dosaženo celkového přebytku 955 milionů povolenek². I když vyloučíme část přebytku vyplývající z použití mezinárodních kreditů pro dosažení souladu, existoval by stále přebytek 406 milionů povolenek.

² Mezinárodní kredit, který je použit pro dosažení souladu, uvolní jednu povolenku, kterou není třeba použít pro dosažení souladu. Takové použití mezinárodních kreditů pro dosažení souladu zvyšuje nadbytek povolenek, které jsou k dispozici na trhu.

Tabulka č. 1: Rovnováha mezi poptávkou a nabídkou v období 2008–2011

(v Mt)	2008	2009	2010	2011	Celkem
Nabídka: Vydané povolenky a použité mezinárodní kredity	2076	2105	2204	2336	8720
Poptávka: Vykázané emise	2100	1860	1919	1886	7765
Kumulativní přebytek povolenek	-24	244	285	450	955

Zdroj: Nezávislá evidence transakcí Společenství (CITL), údaje o dodržování požadavků v roce 2011 zveřejněné dne 2. května 2012, Evropská komise

Situace projevující se rostoucí nabídkou povolenek a mezinárodních kreditů kombinovanou s nízkou poptávkou se částečně odráží v pozorovaném vývoji cen od roku 2008. Cena emisních povolenek je výsledkem mnoha faktorů, ale na ceny měla bezpochyby velký dopad hospodářská recese v roce 2009. Snížení tržních cen v druhé polovině roku 2011 na úroveň pod 10 eur se časově shoduje se zrychleným růstem přebytku povolenek a mezinárodních kreditů.

Obrázek 1: Vývoj cen uhlíku



Zdroj: IntercontinentalExchange. Údaje pro poslední rok termínových smluv s dodáním v prosinci

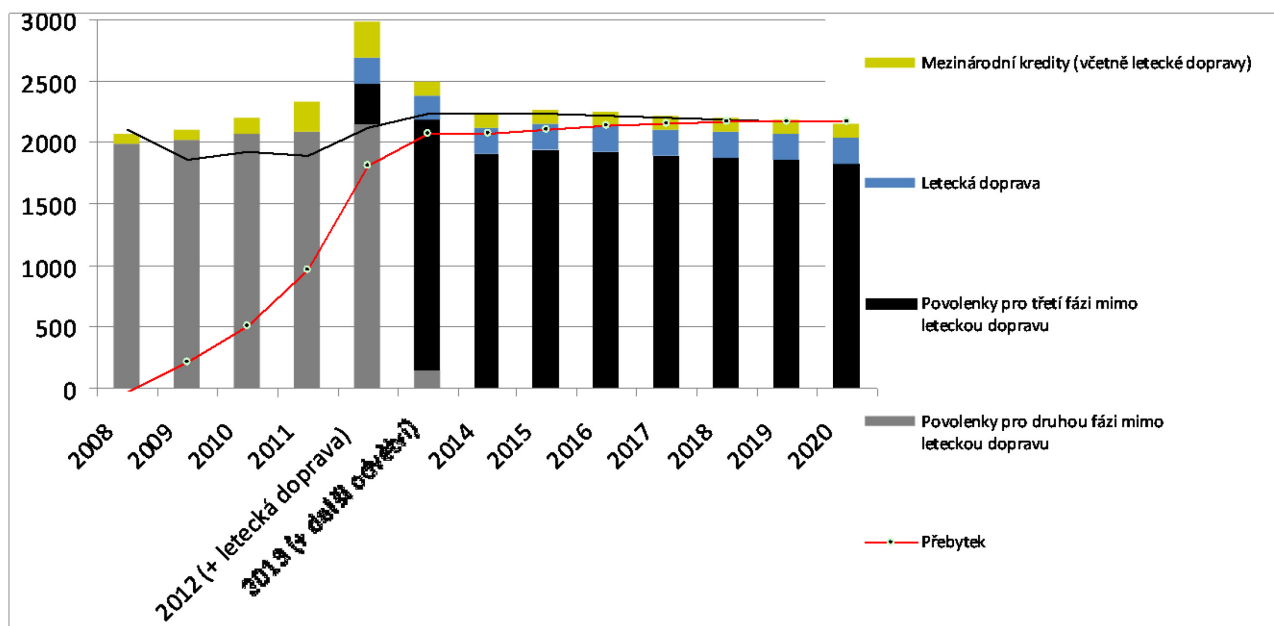
V roce 2012 a 2013 se očekává pokračující rychlý nárůst přebytku, z velké části kvůli dočasným prvkům přímo souvisejícím s přechodem do třetí fáze. Krátkodobá nabídka povolenek se zvyšuje, zejména prostřednictvím termínovaných prodejů povolenek ze třetí fáze, směřujících k vytvoření fondů pro program NER300 na zachycování a ukládání uhlíku a inovativní technologie v oblasti obnovitelných zdrojů³, prvních dražeb k pokrytí zajišťovací poptávky odvětví energetiky a prodeje zbylých povolenek z vnitrostátních rezerv pro nové účastníky ve druhé fázi. Kombinovaný účinek těchto tří zdrojů představuje přibližně 500 milionů povolenek do konce roku 2013. Současně pravděpodobně přetrvává vysoká nabídka mezinárodních kreditů a jejich použití v systému EU pro obchodování s emisemi se pravděpodobně v přechodu do třetí fáze zvýší. U emisí se v roce 2012 a 2013 neočekává

³ <http://www.eib.org/about/news/ner-300.htm>.

významná změna, a proto by přebytek při zahájení třetí fáze mohl přesahovat 1,5 miliardy povolenek a dosáhnout dokonce 2 miliard povolenek⁴.

I když se počínaje rokem 2014 předpokládá konec rychlého nárůstu přebytku, neočekává se, že by celkový přebytek během třetí fáze významně klesl, což bude mít za následek potenciální strukturální přebytek po většinu třetí fáze ve výši přibližně 2 miliard povolenek. Velikost přebytku v roce 2020 bude z velké míry záviset na dlouhodobějším vývoji v oblasti energetiky, jako je rozšiřování obnovitelné energie a trvalé úsilí o zvyšování energetické účinnosti, jakož i na rychlosti hospodářského zotavení.

Obrázek 2: Historický a pravděpodobný budoucí vývoj nabídky a poptávky do roku 2020



Zdroj: SWD(2012) 234 final

3. REVIZE HARMONOGRAMU DRAŽEB JAKO KRÁTKODOBÉ OPATŘENÍ

Obvykle je nízká poptávka doprovázena snižující se nabídkou. Nicméně v systému EU pro obchodování s emisemi se nabídka ve skutečnosti v příštích letech dočasně zvýší v důsledku specifických regulačních opatření, jak je uvedeno v oddíle 2.

Určitý přebytek je běžným rysem trhu s uhlíkem, který umožňuje existenci rozdílu mezi stropem a emisemi. Avšak při přebytku dosahujícím v roce 2011 již téměř jedné miliardy povolenek existuje reálné nebezpečí vážného narušení řádného fungování trhu s uhlíkem vyvoláním nadměrného kolísání cen z důvodu další krátkodobé nadměrné nabídky povolenek.

Při současné mimořádné situaci trvalého zvyšování nabídky v důsledku regulačních opatření je vhodné přezkoumat harmonogram určující nabídku ve třetí fázi systému EU pro obchodování s emisemi a některé dražby odložit. Pro zlepšení řádného fungování trhu s

⁴ Další informace lze nalézt v pracovním dokumentu útvarů Komise „Informace o fungování systému EU pro obchodování s emisemi, objemech dražených a volně přidělených povolenek na emise skleníkových plynů a dopadu na nadbytek povolenek v období do roku 2020“ [SWD(2012) 234 final].

uhlíkem proto Komise navrhuje jako okamžité opatření změnu harmonogramu dražeb ve třetí fázi a odložení dražeb určitého množství povolenek plánovaných na roky 2013, 2014 a 2015.

Tato zpráva je tudíž doplněna návrhem na změnu nařízení o dražbě povolenek, spolu s přiměřeným posouzením dopadů. To dokazuje, že takové „odložení“, bude-li dobře navržené, může srovnat tržní nabídku s poptávkou v systému EU pro obchodování s emisemi v přechodu do třetí fáze a snížit volatilitu cen vyvolanou rychlým nárůstem přebytku povolenek. Může tak učinit bez významných dopadů na konkurenceschopnost a posílit veřejné příjmy na počátku třetí fáze.

Toto „odložení“ ale nebude mít vliv na strukturální přebytek ve výši přibližně 2 miliard povolenek v období 2013–2020. Jelikož povolenky přidělené během krize mohou být použity i dlouho po jejím skončení, bude možné účinky přebytku pociťovat až do roku 2020 i po něm. Strukturální opatření by mohlo tuto nadměrnou nabídku korigovat, a tak omezit její dlouhodobé účinky.

4. MOŽNÁ STRUKTURÁLNÍ OPATŘENÍ

S cílem řešit rostoucí strukturální nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou a za účelem získání názorů zainteresovaných subjektů uvádí Komise nevyčerpávající přehled šesti možných strukturálních opatření. Pokud by se Komise rozhodla provést některé z těchto opatření, vyžadovalo by, aby Komise předložila oběma zákonodárným orgánům legislativní návrh, doprovázený v souladu se zásadami inteligentní regulace úplným posouzením dopadů.

4.1. Možnost a): Zvýšení cíle EU pro snížení emisí na 30 % v roce 2020

Pokud by EU měla zvýšit svůj cíl na snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 na 30 %, budou-li pro to příznivé podmínky, jak opakovaně potvrdila Evropská rada, bylo by zapotřebí následně změnit množství povolenek v rámci systému EU pro obchodování s emisemi, a to prostřednictvím trvalého snížení počtu povolenek, nebo změnou ročního lineárního faktoru snižování, přičemž oba mechanismy jsou také podrobněji popsány jako možnosti b) a c). Ambicióznější strop pro třetí fázi by měl dopad na trh s uhlíkem rovněž v období po roce 2020.

Komise již dříve analyzovala dopady objemu stažených povolenek⁵, který by strop systému EU pro obchodování s emisemi do roku 2020 přizpůsobil celkovému cíli 30 % ve srovnání s rokem 1990 a s dlouhodobým cílem 80–95 % do roku 2050 ve srovnání s rokem 1990, na němž se EU dohodla. Tento objem by se rovnal přibližně 1,4 miliardám povolenek. Komise také analyzovala související dopady na úrovni členských států⁶.

⁵ Pracovní dokument útvarů Komise doprovázející sdělení „Analýza možností snížení emisí skleníkových plynů o více než 20 % a vyhodnocení rizika úniku uhlíku“ [SEK(2010) 650].

⁶ Pracovní dokument útvarů Komise doprovázející sdělení „Analýza možností snížení emisí skleníkových plynů o více než 20 %: výsledky členských států“ [SWD(2012) 5 final].

Tato možnost by vyžadovala nejen změnu množství povolenek v systému EU pro obchodování s emisemi, ale měla by také dopad na cíle přijaté v rámci rozhodnutí o „sdílení úsilí“⁷.

4.2. Možnost b): Snížení počtu povolenek ve třetí fázi

Přebytek může být snížen trvalým stažením některých povolenek pro třetí fázi. Toto opatření se dotýká primárního práva a mohlo by být provedeno samostatným rozhodnutím, které přijme Evropský parlament a Rada, spíše nežli prostřednictvím kompletní revize směrnice o systému EU pro obchodování s emisemi. Byla by tak plně zachována regulační stabilita širšího legislativního rámce obchodování s emisemi pro třetí fázi.

Zamýšlenými výsledky této možnosti je snížení počtu povolenek vydaných ve třetí fázi trvalým stažením určitého počtu povolenek z celkového množství, které má být draženo. Tato možnost by svojí koncepcí ponechala množství bezplatných povolenek nebo stávající počet držení povolenek beze změny.

Toto opatření může být účinné při řešení celkové nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou v celé třetí fázi. Nepřímo by zvýšilo kvantitativní cíl pro snížení emisí do roku 2020, a (částečně) tak obnovilo ambice klimaticko-energetického balíčku z roku 2008, přímo by však neovlivnilo rámec po roce 2020. Snížilo by nadbytek povolenek ve třetí fázi a v závislosti na staženém množství by zajistilo, aby systém obchodování s emisemi přispěl k cílům v oblasti obnovitelných zdrojů energie a energetické účinnosti. Mohly by být samozřejmě posouzeny různé přístupy k rozsahu a časovému plánu těchto trvalých stažení.

4.3. Možnost c): Předčasná revize ročního lineárního faktoru snižování

Celkové množství povolenek se každoročně snižuje o lineární faktor 1,74 % ve srovnání s jejich průměrným celkovým ročním množstvím pro období 2008–2012. Tento lineární faktor se uplatní rovněž po roce 2020, pokud by nebyly provedeny žádné změny směrnice o systému obchodování s emisemi. Směrnice stanoví přezkum lineárního faktoru po roce 2020 s cílem přijmout rozhodnutí o jeho změně do roku 2025. Tento přezkum by mohl být proveden dříve, čímž by případně došlo ke snížení celkového množství dostupných povolenek již ve třetí fázi, v závislosti na tom, kdy by tato změna nabyla účinnost.

Toto strukturální opatření by mohlo řešit nejen nerovnováhu a (částečně) obnovení ambicí týkajících se období do roku 2020, ale mělo by také dopad na úroveň ambicí po roce 2020. Lineární faktor by tak mohl být stanoven na úrovních, které by byly v souladu s celkovým cílem EU dosáhnout 30% snížení emisí skleníkových plynů oproti roku 1990⁸, jak je popsán u možnosti a). Současný lineární faktor vede pouze k o něco více než 70% snížení stropu systému pro obchodování s emisemi do roku 2050, což není v souladu se schváleným dlouhodobým cílem EU v oblasti snížení emisí do roku 2050 ve srovnání s rokem 1990 ve

⁷ Cíle pro odvětví, na která se nevztahuje EU ETS, jsou stanoveny rozhodnutím č. 406/2009/ES o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020.

⁸ Nedojde tím k automatické změně úrovně ambicí v odvětvích, na něž se EU ETS nevztahuje a jejichž cíl je stanoven v rozhodnutí č. 406/2009/ES o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020.

výši 80 až 95 %, jak Komise zdůraznila v plánu přechodu na nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050⁹.

Předčasná revize lineárního faktoru by tak měla dopad i na období následující po třetí fázi. V tomto období má na trh zásadní dopad celá řada jiných důležitých politických otázek, například jak zvýšit konkurenceschopnost EU v klíčových nízkouhlíkových technologiích, vztah k politickému rámci EU po roce 2020, vztah k rozvoji mezinárodního trhu s uhlíkem a riziko přesouvání zdrojů emisí CO₂. Změna lineárního faktoru by vyžadovala také řešení těchto otázek.

4.4. Možnost d): Rozšíření oblasti působnosti systému EU pro obchodování s emisemi na další odvětví

Čtvrtou strukturální možností by mohlo být zahrnutí odvětví, která jsou méně ovlivňována hospodářskými cykly. Zatímco emise v rámci systému EU pro obchodování s emisemi poklesly v roce 2009 o více než 11 %, v odvětvích mimo tento systém dosáhlo toto snížení pouze asi 4 %. Tento rozdíl lze částečně vysvětlit odlišnými dopady hospodářské krize na jednotlivé sektory.

Oblast působnosti systému EU pro obchodování s emisemi by proto mohla být rozšířena na další emise CO₂ související s energií v odvětvích, která jsou v současné době mimo tento systém EU pro obchodování s emisemi, například zahrnutím spotřeby paliva v jiných odvětvích. To by mohlo být následujícím krokem v dalším vývoji evropského trhu s uhlíkem. Bylo by to v souladu s případnými změnami v energetickém systému, jako je rostoucí využívání elektřiny, plynu a biomasy ve všech energetických odvětvích při přechodu na nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050.

Komplexnější zahrnutí všech emisí produkovaných v energetice by výrazně zvýšilo pokrytí emisí a může mít dopad na celkové ambice v závislosti na stropích stanovených pro příslušná odvětví. Bylo by třeba vyřešit několik politických otázek, jako například kdo by nesl povinnost vykazování emisí a vyřazování povolenek, zda výrobci pohonných hmot či uživatelé, nebo by se jednalo o určitý druh hybridního systému. Toto opatření proto vyžaduje další analýzy, včetně otázky vztahu ke stávajícím politikám v těchto odvětvích.

4.5. Možnost e): Omezení přístupu k mezinárodním kreditům

Použití mezinárodních kreditů v systému EU pro obchodování s emisemi bylo povoleno především s cílem snížit náklady na dodržování předpisů. Na základě výjimečného makroekonomického vývoje a skutečnosti, že emise byly podstatně nižší než strop, se množstevní omezení mezinárodních kreditů pro období od roku 2008 do roku 2020 ukázalo být poměrně štedré a je jedním z hlavních faktorů vzniku přebytku. Bez mezinárodních kreditů by přebytek v systému EU pro obchodování s emisemi v roce 2020 dosahoval pouze zhruba čtvrtiny (25 %) výše v současnosti očekávaného přebytku.

Ve čtvrté fázi by regulační rámec mohl být nastaven tak, aby zpočátku neumožňoval přístup k mezinárodním kreditům nebo ho umožňoval v mnohem omezenější míře. To by vytvořilo větší jistotu, pokud jde o úsilí, které je třeba v Evropě podstoupit, což by mohlo povzbudit domácí investice do nízkouhlíkových technologií, namísto externích peněžních a

⁹ Sdělení „Plán přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050“ [KOM(2011) 112 v konečném znění].

technologických transferů prostřednictvím systému EU pro obchodování s emisemi. To však může být nicméně vykoupeno nepříznivými dopady na finanční toky a transfery technologií do rozvojových zemí.

Krátkodobé poptávkové šoky v systému EU pro obchodování s emisemi by mohly být absorbovány přetrvávajícím přebytkem v systému EU pro obchodování s emisemi a z podstaty věci nevyžadují velké množství mezinárodních kreditů. V případě silného a trvalého růstu cen lze přístup k mezinárodním kreditům řešit pružně. Takový mechanismus by mohl mít podobnou funkci jako článek 29a směrnice, ale nevedl by k rychlému růstu přebytku, jak je tomu v současnosti.

Vhodné mezinárodní podmínky by navíc mohly umožnit zpřísnění stropu a dodatečně tak umožnit omezení nákladů prostřednictvím lepší dostupnosti mezinárodních kreditů. Je třeba dbát na to, aby to opět nevedlo k příliš omezenému snížení vyžadujícímu příliš mnoho prostředků, jako tomu bylo například u mezinárodních kreditů z určitých projektů zahrnujících průmyslové plyny.

4.6. Možnost f): Diskreční cenový mechanismus

Systém EU pro obchodování s emisemi je navržen jako kvantitativní nástroj k dosažení cílů EU souvisejících s podporou nákladově efektivního snižování emisí a dosažení postupného a předvídatelného snížení emisí v čase, v němž je vydáno předem stanovené množství povolenek na emise určující výsledek z hlediska životního prostředí. Nedostatek povolenek, spolu s flexibilitou poskytovanou možností jejich obchodování, stanovuje tržní cenu uhlíku v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém horizontu. Ke snížení volatility a zabránění poklesu cen v důsledku dočasného nesouladu mezi nabídkou a poptávkou lze uplatnit dva mechanismy dočasné podpory ceny uhlíku.

Jelikož počínaje třetím obchodovacím obdobím bude draženo velké množství povolenek, byla probírána možnost minimální ceny uhlíku, uplatňované prvotně na primárním trhu, tj. u dražeb¹⁰. Minimální cena uhlíku by vedla k větší jistotě, pokud jde o nejnižší cenu, a poskytovala by tak lepší signál pro investory.

Alternativně by bylo možné navrhnout mechanismus, který by prostřednictvím rezervního fondu pro řízení ceny přizpůsoboval nabídku povolenek, pokud by se v ceně uhlíku projevovala velká dočasná nerovnováha mezi nabídkou a poptávkou. Pokud by mělo snížení poptávky vyvolat nadměrné snížení ceny až pod určitou úroveň, která by mohla ovlivnit řádné fungování trhu, určité množství povolenek, které mají být draženy, by mohlo být vloženo do takového rezervního fondu. V opačném případě by se povolenky mohly z rezervního fondu postupně uvolňovat. Rezervní fond by mohl být na začátku naplněn snížením draženého objemu ve třetí fázi o množství odpovídající významné části kumulovaného přebytku. Pravidla by mohla stanovovat trvalé odebrání některých povolenek v případě, že velikost rezervního fondu by překročila určitý rozsah.

¹⁰ Tato koncepce je odlišná od výchozí ceny pro dražbu povolenek, která je již stanovena v nařízení o dražbě povolenek. Výchozí cena pro dražbu je tajná minimální zúčtovací cena pro dražbu, která se stanoví na základě obvyklé tržní ceny emisních povolenek před dražbou. Dražební zúčtovací cena, která je výrazně nižší než tato výchozí cena, s největší pravděpodobností ukazuje na nedostatek v konání dražby. Vzhledem k účelu spočívajícím v jasném signále o ceně pro trh s uhlíkem nařízení o dražbě povolenek vyžaduje, aby aukce byla v případě takové nízké zúčtovací ceny zrušena .

Diskreční cenové mechanismy, jakými jsou minimální cena uhlíku a rezervní fond, s jasně vyjádřeným cílem v podobě ceny uhlíku, by změnily samotnou podstatu stávajícího systému EU pro obchodování s emisemi jakožto kvantitativního tržního nástroje. Vyžadují mechanismy pro správu a řízení, včetně rozhodování o úrovni minimální ceny nebo o úrovních, které by aktivovaly rezervní fond. To s sebou nese nebezpečí, že se cena uhlíku může stát především výsledkem administrativních a politických rozhodnutí (nebo jejich očekávání), spíše nežli výsledkem vzájemného působení tržní nabídky a poptávky.

Taková diskreční cenotvorba by rovněž vyvolala určité koncepční otázky, zásadní pro účinnost tohoto nástroje, počínaje vhodnými úrovněmi cen. Například:

- Pokud by nevedla k trvalému stažení povolenek, které byly vyřazeny z dražby z důvodu příliš nízkých cen, nebylo by dosaženo jakýchkoliv dalších přínosů pro životní prostředí vyjádřených v podobě stropu.
- Pokud by byla stanovená minimální či nejnižší cena vedoucí k tvorbě rezervního fondu příliš vysoká, bylo by výsledkem pouze stanovení ceny uhlíku, snížení flexibility a vyšší náklady. Pokud by byla cena pro spuštění mechanismu nastavena příliš nízko, neplnila by účinně cíl spočívající v řešení zjištěných problémů a vytvoření větší cenové jistoty.
- Minimální či nejnižší cena uhlíku vedoucí k tvorbě rezervního fondu by poskytovala více jistoty pro investory a dodavatele nízkouhlíkových technologií, ale s rizikem potenciálně nadměrných nákladů pro účastníky systému obchodování s emisemi a pro společnost při snižování emisí v případě přelomových technologií, které by podstatně omezovaly náklady na snižování emisí.

Tento diskreční mechanismus může rovněž vyvolávat otázky o dalším rozvoji mezinárodního trhu s uhlíkem, jelikož by ztížil propojení s jinými systémy pro obchodování s emisemi.

5. ZÁVĚRY

Systém EU pro obchodování s emisemi vytvořil fungující tržní infrastrukturu a likvidní trh indikující cenu uhlíku pro celou EU. To přispělo ke skutečnému snížení emisí skleníkových plynů v souladu s cíli EU pro rok 2020. Avšak účinky krize spolu s četnými správními předpisy vztahujícími se k přechodu do třetí fáze mají za následek krátkodobou vážnou nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou s možnými dlouhodobými negativními dopady. Pokud nebude tato nerovnováha řešena, hluboce ovlivní schopnost systému EU pro obchodování s emisemi plnit nákladově efektivním způsobem cíle tohoto systému v budoucích fázích, kdy bude třeba dosáhnout mnohem náročnějších cílů v oblasti domácích emisí, než je tomu dnes. Systém EU pro obchodování s emisemi, ústřední pilíř evropské politiky v oblasti klimatu, byl navržen jako technologicky neutrální, nákladově efektivní a harmonizovaná součást vnitřního trhu, zejména vnitřního trhu s energií.

Komise proto navrhuje přijmout opatření směřující dvěma směry:

Zprv, s ohledem na rychlý nárůst nabídky při přechodu do třetí fáze navrhuje změnu harmonogramu dražeb a vyzývá Výbor pro změnu klimatu, aby do konce roku přijal stanovisko k navrhované změně nařízení o dražbě povolenek a poskytl tak jistotu účastníkům trhu. K vyloučení jakékoli právní nejistoty by Parlament a Rada měly neprodleně přijmout navrhovanou „minizměnu“ směrnice o systému EU pro obchodování s emisemi, která by

výslovně vyjasňovala příslušná ustanovení¹¹ a umožnila tak Komisi co nejrychleji přijmout změnu nařízení o dražbě povolenek.

Zadruhé je třeba bezodkladně se všemi dotčenými subjekty projednat a přezkoumat strukturální opatření. Tyto diskuze mohou těžit z poznatků Plánů pro nízkouhlíkové hospodářství a energetiku do roku 2050. Změna plánu dražeb je pouze krátkodobým a dočasným opatřením, které by umožnilo stabilizovat třetí fázi a pozvolněji rozložit zvyšování přebytků. Nejednalo by se o řešení strukturálního přebytku. To by vyžadovalo přijetí strukturálního opatření hlouběji a trvaleji ovlivňujícího rovnováhu mezi nabídkou povolenek a poptávkou po nich. Níže uvedená tabulka shrnuje některé klíčové charakteristiky možností uvedených v této zprávě.

Tabulka č. 2: Charakteristiky jednotlivých možností

Možnost	Účinky na poptávkovou nebo nabídkovou stranu	Rychlost zavádění	Změny cílů po roce 2020	Dopady na přidělování bezplatných povolenek
a) zvýšení cíle EU pro snížení skleníkových plynů na 30 %	Nabídka	V závislosti na mechanismu*	V závislosti na mechanismu*	V závislosti na mechanismu*
b) stažení určitého počtu povolenek	Nabídka	Relativně rychlá	Žádné	Žádné
c) předčasná revize ročního lineárního faktoru snižování	Nabídka	Pomalá	Ano	Ano
d) rozšíření oblasti působnosti	Poptávka	Pomalá	V závislosti na konstrukci	Žádné
e) pravidla pro přístup k mezinárodním kreditům	Nabídka	Pomalá	Žádné	Žádné
f) diskreční cenotvorba	Nabídka	Pomalá	Žádné* *	Žádné

* Závisí na vlastnostech mechanismu, jakým by bylo zvýšení v praxi provedeno, tj. stažení povolenek nebo revizi lineárního faktoru snižování.
 ** Za předpokladu, že příslušné mechanismy by nevedly k trvalému stažení povolenek, které dočasně nebudou draženy.

Zatímco každá z těchto možností ovlivňuje nabídku nebo poptávku, některé z nich vyžadují více času pro svoji analýzu, rozhodnutí o nich a následné provádění. Jednotlivé možnosti mají také různé krátkodobé dopady na tržní jistotu a jejich vzájemné působení na další politiky, jakými jsou energie z obnovitelných zdrojů a energetická účinnost, bude třeba dále analyzovat.

Komise vítá názory všech zainteresovaných stran na jednotlivé strukturální možnosti a v následujícím kroku v brzké době zahájí formální postup konzultace těchto stran.

¹¹ Návrh rozhodnutí o změně směrnice 2003/87/ES za účelem vyjasnění ustanovení o harmonogramu dražeb povolenek na emise skleníkových plynů [COM(2012) 416].