

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Veronika Kaiserová

**System EU pro obchodování s emisemi
skleníkových plynů a jeho přínos pro ochranu
klimatu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolína Žáková, Ph.D.

Katedra: Právo životního prostředí

Datum vypracování práce: 3.3.2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 126 185 znaků včetně mezer.



Veronika Kaiserová

diplomantka

V Praze dne 3.3.2024

Obsah

ÚVOD	5
1 PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY	8
1.1 MEZINÁRODNÍ PRAMENY	9
<i>1.1.1 Rámcová úmluva OSN o změně klimatu</i>	<i>9</i>
<i>1.1.2 Kjótský protokol</i>	<i>11</i>
<i>1.1.3 Pařížská dohoda</i>	<i>13</i>
1.2 UNIJNÍ PRAMENY	21
1.3 ČESKÁ ÚPRAVA	27
2 SYSTÉM EU ETS	28
2.1 HISTORICKÝ VÝVOJ EU ETS	29
<i>2.1.1 První obchodovací období</i>	<i>29</i>
<i>2.1.2 Druhé obchodovací období</i>	<i>30</i>
<i>2.1.3 Třetí obchodovací období</i>	<i>31</i>
<i>2.1.4 Čtvrté obchodovací období</i>	<i>32</i>
2.2 SEKTORY A PLYNY ZAHRNUTÉ V EU ETS	33
<i>2.2.1 Skleníkové plyny</i>	<i>33</i>
<i>2.2.2 Činnosti</i>	<i>34</i>
<i>2.2.3 Zařízení a jejich provozovatelé</i>	<i>35</i>
2.3 PŘIDĚLOVÁNÍ POVOLENEK	37
<i>2.3.1 Bezplatná alokace</i>	<i>37</i>
<i>2.3.2 Dražba</i>	<i>39</i>
2.4 PRÁVNÍ POVAHA EMISNÍ POVOLENKY	42
2.5 MODERNIZAČNÍ A INOVAČNÍ FOND	44
<i>2.5.1 Modernizační fond</i>	<i>44</i>
<i>2.5.2 Inovační fond</i>	<i>46</i>
3 CBAM SYSTÉM	48
4 ANALÝZA DOPADU SYSTÉMU EU ETS NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V ČESKÉ REPUBLICI	50
4.1 ZPRÁVY O STAVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	52
<i>4.1.1 Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2005</i>	<i>52</i>

4.1.2 Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2013	53
4.1.3 Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2022	54
ZÁVĚR.....	56
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	58
MONOGRAFIE.....	58
JUDIKATURA	58
INTERNETOVÉ ZDROJE.....	58
ABSTRAKT	64
ABSTRACT	65

Úvod

Tato diplomová práce pojednává o systému Evropské unie (dále také „EU“) pro obchodování s emisními povolenkami a jeho přínosu pro životní prostředí.

System tohoto typu představuje jeden z nástrojů v boji proti klimatickým změnám využívaných nejen orgány EU, ale i dalšími světovými subjekty. System pro emisní obchodování využívaný na poli EU (dále také „system EU ETS“ z angl. *EU Emissions Trading System*) je velmi důležitou součástí unijní politiky. S jeho pomocí se Unie snaží zvrátit, či alespoň zmírnit změnu životního prostředí, a tím také negativní dopady na život člověka, ke kterým vlivem této změny dochází.

Toto téma jsem zvolila z několika důvodů. Prvním a zároveň pro mě nejdůležitějším je aktuálnost ochrany životního prostředí a objektivní nutnost se jí zabývat. I bez hlubší znalosti či zájmu o tuto problematiku je zřejmé, že kolem nás dochází k negativním změnám, které mají větší či menší vliv na život lidí, zvířat a planetu Zemi celkově. Činnost člověka má fatální vliv na životní prostředí a mělo by proto být povinností lidstva přispívat co nejméně k ještě větším negativním dopadům, a naopak zaujmout šetrnější postoje a přístupy. K tomu je rozhodně potřeba co nejširší osvěta, snaha o vyhledávání informací potřebných pro pozitivní změny a jejich následné sdílení, a taktéž analýza již přijatých opatření a jejich případná revize či nahrazení postupy efektivnějšími.

Dalším důvodem pro volbu tohoto tématu je dynamický vývoj problematiky v podobě rozšiřujících se znalostí, přibývajících poznatků a také nových přijímaných opatření, která souvisí s tím, jak výrazné změny můžeme v posledních desetiletích v přírodě pozorovat (například dle meteorologické služby EU Copernicus byl rok 2023 nejteplejším rokem v historii měření.¹) Vzhledem k tomu věřím, že ačkoli tato práce není první akademickou prací pojednávající o tomto tématu (a zcela jistě ne poslední), může nabídnout nové informace a poznatky.

Obsah diplomové práce je tedy primárně zaměřen na mechanismus systému EU ETS, ačkoli se v průběhu zmíním i o jiných světových úpravách. System EU ETS je tzv. "cap and trade"

¹ Rok 2023 byl nejteplejším v měření. [online]. Redakce Deníku N. Deník N. 8. 1. 2024. Dostupné z <https://denikn.cz/minuta/1323857/> [cit. 23. 1. 2024].

systemem, v němž je právo vypouštět určité znečišťující látky v dané zeměpisné oblasti omezeno celkovým množstvím emisí (*cap*) a subjekty, jichž se systém týká, mohou v rámci této oblasti obchodovat s emisními právy (*trade*). V současné době se jedná o klíčový nástroj především pro snižování emisí skleníkových plynů, jako je například oxid uhličitý (CO₂).²

První systém tohoto typu vznikl v rámci programu pro kyselé deště ve Spojených státech. Tento program byl přijat jako součást novely zákona o čistotě ovzduší (Clean Air Act), který představuje komplexní federální zákon a zabývá se regulací emisí do ovzduší. Právě výše zmíněná novela z roku 1990 řeší problém kyselých dešťů způsobených emisemi oxidu siřičitého (SO₂). Program pro kyselé deště zavedl již výše zmiňovaný systém "*cap-and-trade*", který na americkém trhu začal fungovat v roce 1995. V rámci tohoto systému vláda stanovila horní hranici (neboli „strop“) celkového množství povolených emisí SO₂ vypouštěných z elektráren. Jednotlivým elektrárnám pak byly přiděleny povolenky odpovídající jejich podílu na celkovém stropu. Elektrárny, které snížily své emise pod úroveň přidělených povolenek, mohly přebytečné povolenky prodat nebo uložit do banky. Při překročení povolené hranice musely naopak získat další povolenky pod hrozbou sankce. Cílem tohoto tržního přístupu bylo ekonomicky motivovat elektrárny k zavádění čistších technologií a nákladově efektivnímu snižování emisí. Úspěch programu pro kyselé deště posloužil jako vzor pro pozdější systémy obchodování s emisemi, včetně systému EU ETS.³

Druhým důležitým milníkem pro vznik systému EU ETS pak bylo přijetí Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o ochraně klimatu v roce 1997. Ten tuto úmluvu v podstatě uvádí do praxe tím, že zavazuje průmyslové země a země s přechodovou ekonomikou k omezení a snížení emisí skleníkových plynů v souladu s dohodnutými individuálními cíli. Protokol předpokládá zavedení pružných tržních mechanismů, jejichž součástí je i obchodování s emisními povolenkami. Tyto mechanismy v ideálním případě podporují snižování emisí tam, kde je to nákladově nejefektivnější, a zapojují též soukromý sektor pomocí ekonomické stimulace.⁴

² EU Emissions Trading System. [online]. Environmental Protection Agency. Dostupné z <https://www.epa.ie/our-services/licensing/climate-change/eu-emissions-trading-system/> [cit. 23. 1. 2024].

³ Acid Rain Program. [online]. Environmental Protection Agency. Dostupné z <https://www.epa.gov/acidrain/acid-rain-program> [cit. 23. 1. 2024].

⁴ What is the Kyoto Protocol? [online]. United Nations. Dostupné z https://unfccc.int/kyoto_protocol [cit. 23. 1. 2024].

První kapitola diplomové práce pojednává o právních pramenech týkajících se systému EU ETS. Nejprve se budu věnovat mezinárodním pramenům, které jsou stěžejní pro vznik samotného konceptu obchodování s povolenkami jako takového, a do budoucna předpokládají jeho zavedení jako jednoho z nástrojů pro ochranu klimatu. Některé z těchto pramenů jsou již zmíněny výše, v první kapitole však budou podrobněji rozebrány. Dále se pak budu zabývat právními prameny Evropské unie, které již upravují samotný systém EU ETS. Nakonec v této kapitole stručně představím i české prameny dotýkající se tohoto tématu.

V druhé kapitole se zaměřím na samotný systém EU ETS. Nejprve vyložím vývoj mechanismu, který je rozdělen do několika obchodovacích období, které každé vykazuje určitá specifika. Dále se kapitola věnuje způsobu, jakým jsou emisní povolenky přidělovány jednotlivým subjektům, na které úprava emisního obchodování spadá. V další části práce stručně představím poměrně nový evropský mechanismus zaměřený na snižování emisí skleníkových plynů a zároveň boj proti tzv. úniku uhlíku (systém CBAM, viz níže), který ač nespadá pod systém EU ETS, stojí „vedle něj“ a je pro další vývoj unijního systému relevantní.

Poslední část diplomové práce je teoreticko-praktického charakteru. Pokusím se zde zanalyzovat, zda a jakým způsobem přijetí systému EU ETS skutečně dopadá na životní prostředí, přičemž zkoumaným územím bude Česká republika. Ta jakožto jeden z členů Evropské unie participuje na mechanismech emisního obchodování, řízených unijními předpisy. České Ministerstvo životního prostředí vydává každý rok zprávy, které shrnují stav životního prostředí i jeho jednotlivých složek na našem území.⁵ S pomocí těchto výročních zpráv se tedy pokusím zjistit, zda existuje příčinná souvislost mezi vývojem obchodování s emisními povolenkami a poklesem skleníkových plynů v ovzduší v jednotlivých letech a zdá má toto unijní opatření skutečný pozitivní vliv.

⁵ Zprávy o stavu životního prostředí. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace [cit. 23. 1. 2024].

1 Prameny právní úpravy

Tendence jednotlivých států přijímat opatření na ochranu životního prostředí a s tím spojená právní úprava této problematiky na mezinárodní úrovni, se začaly objevovat již před více než dvěma sty lety. Za vůbec nejstarší dohodu v této oblasti se považuje Jávská Úmluva o velkých jezerech z roku 1794. Mezi další “rané” dokumenty se pak řadí například Úmluva na ochranu ptactva pro zemědělství užitečného, uzavřená v roce 1902 v Paříži, či Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství z roku 1946. Již z názvů těchto úmluv je však patrné, že jde o dokumenty, které upravují pouze dílčí aspekty dané problematiky a neřeší ji komplexně.⁶

Přelomovou se stala až konference OSN o životním prostředí, která se konala v roce 1972 ve Stockholmu. Summit byl svolán v reakci na kumulující se problémy způsobené především významným rozvojem industrializace v předešlých desetiletích a s tím spojeným nárůstem znečištění. Účastnické státy zde přijaly deklaraci, ve které vyjádřily potřebu společného úsilí při ochraně životního prostředí.⁷ Dokument zároveň obsahuje dvacet šest principů pojednávajících například o potřebě ochrany a zachování obnovitelných zdrojů nebo vzájemné spolupráci při kompenzaci škod způsobených znečištěním. Deklarace též – vůbec poprvé na poli mezinárodní úpravy – zakotvuje právo na příznivé životní prostředí jako jedno ze základních lidských práv, byť pouze nezávazně.⁸

Druhým a neméně důležitým milníkem ve vývoji mezinárodního práva životního prostředí pak byla mezinárodní konference v Rio de Janeiru, známá také jako Summit Země, která se konala v roce 1992. Jejím výsledkem bylo přijetí hned několika dokumentů, z nichž pro tuto práci nejdůležitějším je Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, o které podrobněji pojednává první podkapitola této sekce. Kromě výše zmíněné úmluvy byla též přijata Deklarace OSN o životním prostředí a rozvoji, která je jedním ze základních dokumentů pro podporu udržitelného rozvoje. Tento termín, který velmi úzce koreluje s tématem mé práce, vyjadřuje princip, dle kterého by se mělo lidstvo snažit o racionální využívání přírodních zdrojů s důrazem na snahu o jejich

⁶ Vlastní poznámky z výuky mezinárodního práva životního prostředí.

⁷ Stockolmská deklarace. [online]. United Nations. Dostupné z <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/nl7/300/05/pdf/nl730005.pdf?token=Zq9yZ6VrV1kjzUG5t2&fe=true> [cit. 23. 1. 2024].

⁸ Stockholmská deklarace. Stockholm, 1972. Dostupné z <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> [cit. 23. 1. 2024].

zachování i pro budoucí generace. Termín tedy úzce souvisí s principy předběžné opatrnosti a prevence, na kterých společně s dalšími staví právě i systémy pro emisní obchodování.

1.1 Mezinárodní prameny

1.1.1 Rámcová úmluva OSN o změně klimatu

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (dále také „UNFCCC“ z angl. *United Nations Framework Convention on Climate Change* či „Úmluva“)⁹ je mezinárodní smlouva, která byla přijata na summitu OSN v Rio de Janeiru v roce 1992. Tato úmluva byla jedním z prvních dokumentů na mezinárodním poli usilujících o řešení globálního problému změny klimatu. Ačkoli přímo nezavádí systém obchodování s emisními povolenkami, slouží jako podklad pro další postupy při snižování a stabilizaci koncentrací skleníkových plynů v atmosféře.

Cílem UNFCCC, jak je uvedeno v její preambuli, je dosáhnout této stabilizace takovým způsobem, aby měly ekosystémy v určitém časovém období možnost se přizpůsobit změně klimatu přirozenou cestou za současného nenarušení produkce a hospodářství. Při obecném postupu i provádění jednotlivých opatření pro dosažení svých cílů úmluva předpokládá mezinárodní spolupráci a vzájemnou podporu států. Právě ta je při dnešní globalizaci trhu, ale i prosté skutečnosti, že změna klimatu nebere v potaz státní hranice, dle mého názoru stěžejní. Zároveň je důležité si uvědomovat nerovnou pozici jednotlivých států v klimatické, ale i ekonomické rovině. Smluvní strany Úmluvy jsou právě na základě ekonomické nerovnosti rozděleny v přílohách dokumentu, přičemž subjekty mající dostatečnou ekonomickou vyspělost pro přijímání přísnějších klimatických opatření jsou uvedeny v příloze I.

Světové oblasti jsou negativním dopadům souvisejícím se změnou klimatu vystavovány nerovnoměrně a různými způsoby. Kvůli klimatickému jevu zvanému El Niño dochází k výraznému nárůstu teploty povrchu moře ve střední a východní části Tichého oceánu. To zde způsobuje abnormální míru srážek, což na pobřeží Jižní Ameriky vyvolává mnohdy katastrofální záplavy. Naopak v Austrálii, západním Tichomoří i Indii často nastávají období sucha.¹⁰ Je zde tedy nerovnováha, která by právě zmiňovanou spoluprací měla být vyvažována.

⁹ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu publikovaná pod č. 80/2006 Sb. m. s.

¹⁰ El Nino je tady, oznámil NOAA. [online]. Redakce ČT24. ČT24. 8.6.2023. Dostupné z <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/veda/el-nino-je-tady-oznamil-noaa-zemi-asi-cekaji-nejteplejsi-roky-v-dejinach-6007> [cit. 23. 1. 2024].

Tuto nerovnováhu pak vnímáme především v rovině ekonomické. Rozvojové země samozřejmě nedisponují takovými prostředky pro boj se změnou klimatu jako vyspělé státy. Úmluva tak apeluje na důležitost pomoci těmto ekonomicky méně vyspělým subjektům a snahu o udržitelný hospodářský růst všech smluvních stran. Požadavky kladené úmluvou by s sebou neměly nést nepřiměřené zatížení zemí, které mají zvláštní podmínky, a v úvahu by měly být brány jejich specifické potřeby. Opatření přijímaná státy v ekonomicky silnější pozici by pak neměla rozvojové země diskriminovat a být pouhým nástrojem k omezení mezinárodního obchodu.¹¹ Potřeba pomoci znevýhodněným státům je pak dále rozvedena v článku 4, odst. 3–10, které obecný požadavek konkretizují a nastiňují jednotlivé způsoby spolupráce.

V prvním odstavci pak článek 4 podrobněji formuluje závazky, kterými se smluvní strany musí řídit. Jedná se o výčet požadovaných opatření, jako například rozvoj datových archivů týkajících se klimatického systému, zohlednění změn klimatu v hospodářské a sociální politice nebo využívání technologií, jež napomáhají k prevenci a omezení antropogenních emisí skleníkových plynů. Na rozdíl od tohoto odstavce, který je i přes svůj poměrně obsáhlý výčet velmi obecný a ponechává smluvním stranám široké pole působnosti, stanoví druhý odstavec článku 4 konkrétní závazky, které se vztahují pouze ke státům přílohy I. Jedná se o přijetí opatření k omezení antropogenních emisí a povinnost o výsledcích pravidelně informovat. Informace následně přezkoumá konference smluvních stran, kterou zavádí článek 7 a která jako nejvyšší orgán Úmluvy přezkoumává její provádění, jakož i související právní dokumenty, posuzuje účinnost přijatých opatření či usnadňuje výměnu informací. Konference zároveň na základě článku 4 odst. 2, písm. d) na svém prvním zasedání přezkoumá, zda jsou požadavky stanovené v písm. a) a b) stejného článku i odstavce, dostatečné a přiměřené.

Konference smluvních stran na svém prvním zasedání v roce 1995 po přezkoumání opatření přijatých na základě článku 4 odst. 2 písm. a) a b) Úmluvy dospěla k závěru, že ustanovení nejsou dostatečná. Rozvinuté státy a ostatní subjekty zařazené do přílohy I. by proto měly vypracovat konkrétní politiky a stanovit kvantifikované cíle pro snižování skleníkových plynů, a to v časových rámcích, jako jsou roky 2005, 2010 a 2020. Konference proto souhlasila se zahájením procesu, který by umožnil přijmout vhodnější a efektivnější opatření pro období po roce 2000. Tím by mělo být přijetí protokolu či jiného právního nástroje, jenž státům stanoví

¹¹ Článek 3 UNFCCC.

konkrétní povinnosti a závazky, které budou muset být splněny.¹² Právě toto rozhodnutí je významným milníkem pro pozdější přijetí Kjótského protokolu, který je pro naše téma stěžejní.

1.1.2 Kjótský protokol

Kjótský protokol k UNFCCC (dále také „Protokol“) byl přijat v prosinci roku 1997. Ze začátku jej však odmítaly podepsat jedni z největších producentů emisí skleníkových plynů – USA a Rusko, čímž se ratifikační proces významně prodloužil a v platnost tak protokol vstoupil až v roce 2005. V současné době má 192 smluvních stran. Je založen na zásadách Úmluvy a řídí se její strukturou. Zavazuje pouze rozvinuté země (tedy ty v příloze I k Úmluvě) a ukládá jim větší břemeno podle zásady "společné, ale diferencované odpovědnosti a příslušných možností" (*Common But Differentiated Responsibilities*) zakotvené v preambuli Kjótského protokolu, protože uznává, že jsou z velké části odpovědné za současnou vysokou úroveň emisí skleníkových plynů v atmosféře.¹³

Cílem Protokolu bylo zmírnit dopad antropogenních činností na klimatický systém Země a přijmout opatření, jež by smluvním stranám ukládala konkrétní povinnosti a cíle. Země, které jsou součástí přílohy I UNFCCC, se v protokolu společně zavázaly snížit své emise skleníkových plynů v kontrolním období let 2008-2012 na úroveň v průměru o 5 % nižší, než byla v roce 1990. EU a její členské státy se pak zavázaly k blokovému snížení o 8 %.¹⁴ V příloze B jsou dále uvedeny individuální cíle přiřazené jednotlivým státům. K tomuto účelu se státy zavázaly nejpozději 1 rok před začátkem prvního kontrolního období zřídit vnitrostátní systém, který by umožnil odhad vypouštěných emisí ze zdrojů. Tento systém je založen na zásadách, které přijme konference smluvních stran jakožto shromáždění smluvních stran tohoto protokolu (dále také „Konference“) na svém prvním zasedání. Metodika odhadování emisí je pak stanovena Mezivládním panelem pro změnu klimatu a schválit ji taktéž musí Konference, a to na svém třetím zasedání.¹⁵

¹² Report of the conference of the parties on its first session. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf> [cit. 23. 1. 2024].

¹³ WURTH, Karsten. What is the Kyoto Protocol? [online]. United Nations. Dostupné z https://unfccc.int/kyoto_protocol [cit. 23. 1. 2024].

¹⁴ Kjótský protokol. [online]. EU. Dostupné z https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:kyoto_protocol [cit. 23. 1. 2024].

¹⁵ Kjótský protokol publikovaný pod č. 81/2005 Sb. m. s.

Smluvním stranám jsou přidělena množství skleníkových plynů vypočtených v příloze A, která jsou oprávněny vypouštět. Přidělené množství se pak rovná procentuální hodnotě vzhledem k úrovni v roce 1990, která je uvedena v příloze B konkrétně u každého státu. K těmto hodnotám jsou pak ještě připočteny jednotky snížení emisí v podobě tzv. kreditů, získaných v rámci uplatňování tržních mechanismů upravených v Protokolu (viz níže).¹⁶

Závazek snížit emise o 5 % byl však již v době přijetí Protokolu naplněn, a tak bylo významným přínosem Protokolu především zavedení tří tržních mechanismů jakožto dodatečného způsobu splnění cílů. Právě ty představují jeden z průlomových aspektů Protokolu. Svůj základ mají mechanismy v jednotlivých člancích Protokolu, a to sice v článku 6 – Projekty společné realizace (*Joint implementation*, JI), v článku 12 – Mechanismus čistého rozvoje (*Clean Development Mechanism*, CDM) a v článku 17 – Mezinárodní emisní obchodování (*International Emission Trading*, IET). Tyto tři mechanismy generují kredity, přičemž každý získaný kredit opravňuje stát k vypuštění ekvivalentu jedné tuny oxidu uhličitého.¹⁷

Mechanismus JI umožňuje zemím z přílohy I financovat projekty snižování emisí v kterémkoli hospodářském odvětví v jiných zemích z přílohy I k UNFCCC. Společné provádění nabízí smluvním stranám flexibilní a nákladově efektivní způsob, jak splnit část svých kjótských závazků, zatímco hostitelská strana má prospěch ze zahraničních investic a přenosu technologií. Tím mohou státy dosáhnout svých cílů snižováním emisí za nižší náklady, než kdyby tyto projekty realizovaly „na své vlastní půdě“. Za to získají jednotku snížení emisí neboli kredit (*Emission Reduction Unit*, ERU).¹⁸

Mechanismus CDM pak státům umožňuje získat kredity pomocí financování projektů snižování emisí v rozvojových zemích. Tím by se mělo dosáhnout snížení celkových emisí za nižší náklady, než kdyby se stejnými opatřeními zabývaly pouze v rozvinutých zemích. Za to stát přílohy I získá jednotky ověřeného snížení emisí (*Certified Emission Reduction*, CER).¹⁹

¹⁶ Článek 3 Protokolu.

¹⁷ Flexibilní mechanismy (IET, CDM, JI). [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/flexibilni_mechanismy [cit. 23. 1. 2024].

¹⁸ Joint implementation. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/joint-implementation> [cit. 23. 1. 2024].

¹⁹ The Clean Development Mechanism. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/mechanisms-under-the-kyoto-protocol/the-clean-development-mechanism> [cit. 23. 1. 2024].

Posledním mechanismem je pak IET. Jak je již zmiňováno výše, stranám uvedeným v příloze B bylo na základě Protokolu přiděleno určité množství povolených emisí. Článek 17 pak umožňuje zemím, které nevyužily všechny povolené emisní jednotky, tuto nadbytečnou kapacitu prodat zemím, které mají naopak problém dosáhnout splnění závazků a hrozí pro ně riziko překročení stanoveného cíle.

Vznikla tak v podstatě nová komodita – emise skleníkových plynů. A jelikož hlavním skleníkovým plynem je oxid uhličitý, hovoříme o obchodování s uhlíkem (*carbon market*).²⁰

Kjótský protokol položil základy mezinárodní spolupráce v oblasti změny klimatu a zavedl inovativní tržní mechanismy, které ovlivnily následné postupy. Zavedení obchodování s emisemi znamenalo revoluční posun v boji proti změně klimatu, jelikož spojilo odpovědnost za životní prostředí s ekonomickými výhodami. Protokol se však potýkal s četnými problémy. Šlo především o nevhodné nastavení referenčního roku, nedostatek vynutitelných závazků pro rozvojové země a neúčast velkých producentů emisí, jako jsou Spojené státy. Poznatky získané prostřednictvím Protokolu nicméně připravily půdu pro přijetí Pařížské dohody, která si klade za cíl zapojit do boje s klimatickou krizí všechny státy světa.

1.1.3 Pařížská dohoda

Pařížská dohoda (dále také „PA“)²¹ je v rámci UNFCCC právně závazná mezinárodní smlouva zabývající se změnou klimatu. Právě její závaznost a také skutečnost, že se vůbec poprvé Evropa i USA, Čína, Indie a všechny státy OSN dohodly na společném postupu při snižování skleníkových plynů, je mezníkem v mnohostranném procesu boje proti změně klimatu.²² V roce 2020 sice došlo k narušení tohoto všestranného konsensu, když USA v důsledku politiky prezidenta Trumpa vypověděly svou účast na dohodě, po nástupu Bidena do prezidentského úřadu se však Spojené státy znovu připojily, jak ostatně v rámci své kampaně Joe Biden sliboval.

Pařížská dohoda byla přijata 196 stranami na konferenci smluvních stran UNFCCC (COP21) v Paříži 12. prosince 2015. V platnost vstoupila již 4. listopadu 2016. Jejím cílem je posílit

²⁰ Emissions Trading. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading> [cit. 23. 1. 2024].

²¹ Pařížská dohoda publikovaná pod č. 64/2017 Sb. m. s.

²² Pařížská dohoda – přelomový krok pro ochranu klimatu. [online]. Klimatická koalice. Dostupné z https://klimatickakoalice.cz/images/KK-Parizska_smlouva-net-A4.pdf [cit. 23. 1. 2024].

globální reakci na hrozbu změny klimatu podporou provádění UNFCCC včetně jejích cílů, a to v kontextu udržitelného rozvoje a vymýcení chudoby. K tomu má být přispěno s pomocí dílčích cílů vytyčených v článku 2. Prvním bodem, a zároveň hlavním závazkem, který PA přináší, je udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod 2 °C oproti situaci před průmyslovou revolucí (tedy v období druhé poloviny 19. století) a snaha o omezení tohoto nárůstu na 1,5 °C.²³ V posledních letech světoví lídři zdůrazňují potřebu omezit globální oteplování na 1,5 °C do konce tohoto století. Mezivládní panel OSN pro změnu klimatu totiž uvedl, že překročením hranice 1,5 °C hrozí mnohem závažnější dopady na životní prostředí, než se odborníci dříve domnívali, včetně častějších a silnějších such, vln veder či záplavových dešťů. Aby došlo k tomuto včasnému omezení, musely by emise skleníkových plynů dosáhnout vrcholu nejpozději do roku 2025 a do roku 2030 pak klesnout o 43 % oproti roku 2019.²⁴

V písmenu b) stejného článku je stanoven dílčí cíl zvýšení schopnosti přizpůsobit se negativním dopadům, které změna klimatu přináší, a snažit se o posílení odolnosti. Třetím podbodem tohoto článku je pak o něco konkrétnější požadavek na sladění finančních toků s nízkoemisním rozvojem.²⁵

Pařížská dohoda je stejně jako Kjótský protokol založena na diferencovaném přístupu. Na ekonomicky silnější země jsou tedy nadále kladeny vyšší požadavky v souvislosti se snižováním emisí. Je též kladen důraz na podporu rozvojových zemí a jejich odlišné potřeby a možnosti. Oproti Protokolu však přináší několik inovací a nově například představuje univerzálnější přístup ke snižování emisí, kdy všechny země mají společné, i když diferencované závazky. Rozvinuté země mají stále vedoucí roli, ale všechny země jsou povinny ke snižování emisí v rámci svých národních příspěvků. Zatímco Protokol stanovoval konkrétní cíle jednotlivým rozvinutým zemím, PA představuje poměrně flexibilní systém, v němž každá země sama upřesňuje svůj příspěvek ke splnění společného cíle. Jedná se o tzv. NDCs (*Nationally Determined Contributions* – Národně stanovené příspěvky), které zjednodušeně řečeno představují plán opatření daného státu v oblasti klimatu, jejichž cílem je snížit emise v souladu s PA a přizpůsobit se dopadům klimatické změny. Každá smluvní strana Pařížské dohody je povinna stanovit svůj NDC plán, jenž stanoví cíle pro snížení emisí skleníkových

²³ Článek 2 odst. 1 písm. a) PA.

²⁴ The Paris Agreement. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement> [cit. 23. 1. 2024].

²⁵ Článek 2 PA.

plynů, a každých pět let jej pak aktualizovat, přičemž aktualizace nesmí být méně ambiciózní. Plány definují, jak těchto cílů dosáhnout, a vypracovávají systémy pro sledování a ověřování pokroku, aby bylo dosaženo správného směru. Vzhledem k tomu, že pro realizaci plánů je klíčové financování opatření v oblasti klimatu, je v ideálním případě v NDC uvedena také strategie financování.²⁶

Pro představu uvádím příklad států Panama a Kolumbie. Nacházejí se zde jedny z nejčistších a biologicky nejrozmanitějších lesů na světě, ale jejich odstraňování a degradace vážně ohrožují integritu ekosystému, neboť představují přibližně 30 % a 15 % emisí příslušných zemí. NDC Panamy je vypracován na základě rozsáhlých konzultací s lidmi v deseti prioritních odvětvích plánu. Jeho cílem je obnovit 50 000 hektarů státních lesů, což by mělo přispět k absorpci přibližně 2,6 milionu tun CO₂ do roku 2050. Podobná opatření, která se týkají všech zdrojů emisí, probíhají i v Kolumbii, která se zavázala snížit emise do konce tohoto desetiletí o 51 % ve srovnání s aktuálním stavem. Jedná se o bezprecedentní milník národní politiky, který využil globální odborné znalosti a zdroje prostřednictvím partnerství NDC, včetně podpory UNDP, UNEP, Světové banky a WRI, a odráží vizi země dosáhnout do roku 2030 nulového odlesňování.²⁷

Ačkoli stávající NDCs nepostačují pro dosažení stanovených cílů, mají i tak velký význam pro zajištění životaschopné budoucnosti pro všechny obyvatele planety. Ty nejlepší systémy míří vysoko a mají daleký dosah. Jsou založeny na důkladné analýze a údajích a pomáhají zemím zahájit transformační posun k ekologičtějšímu a udržitelnějšímu rozvoji. Některé země nyní propojují NDCs s národními rozvojovými plány, včetně plánů pro dosažení cílů udržitelného rozvoje. Na rozdíl od mnoha jiných problémů vyžaduje změna klimatu rozsáhlou transformaci našich ekonomik. Nemělo by být opomenuto žádné odvětví; energetika, průmysl, zemědělství, doprava. NDCs zohledňují skutečnost, že země musí sladit snižování emisí s dalšími zásadními požadavky, jako je například boj s chudobou. Dále je třeba, aby největší znečišťovatelé co nejdůrazněji a nejrychleji snižovali emise. Přesto se každý krok počítá a každá země se musí zasadit o změnu.²⁸

²⁶ All About the NDCs. [online]. United Nations. Dostupné z <https://www.un.org/en/climatechange/all-about-ndcs#countries> [cit. 23. 1. 2024].

²⁷ Colombia and Panama Eye Carbon Neutrality by 2050. [online]. NDC Partnership. Dostupné z <https://ndcpartnership.org/news/colombia-and-panama-eye-carbon-neutrality-2050> [cit. 23. 1. 2024].

²⁸ All About the NDCs. [online]. United Nations. Dostupné z <https://www.un.org/en/climatechange/all-about-ndcs#countries> [cit. 23. 1. 2024].

Vzhledem k tomu, že NDC je podle PA vládním závazkem, jeho vypracování zpravidla řídí jedno nebo více národních ministerstev. Aby však NDCs fungovaly, musí být široce chápány a respektovány podniky, občanskou společností, akademickou obcí i běžnými občany. Každý z nich má svou roli, a proto mnoho vlád vyzývá různé skupiny, aby se podílely na definování priorit NDC.

Co se týče emisního obchodování, zavádí PA nové systémy, které nahradí mechanismy obsažené v Kjótském protokolu. Konkrétně se jedná o článek 6 PA, ve kterém je úprava tohoto mechanismu zakotvena. Mechanismus by měl fungovat pod dohledem orgánu, který určí konference smluvních stran.

Počátky tohoto mechanismu však lze vysledovat až ke konferenci konané v jihoafrickém Durbanu v roce 2011 (COP 17). Během COP 17 proběhla jednání, která připravila půdu pro rozvoj rámce pro mezinárodní tržní mechanismy a pro budoucí jednání, včetně těch, která vedla k přijetí Pařížské dohody. Klíčové rozhodnutí je často spojováno s vytvořením tzv. Durbanské platformy pro posílenou činnost (*Durban platform for enhanced action*). Na té pracovala ad hoc skupina pro Durbanskou platformu (ADP, *The Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*), zřízena rozhodnutím 1/CP.17. Jejím mandátem bylo vypracovat protokol či jiný právní nástroj, který měl být dokončen nejpozději v roce 2015, aby mohl být přijat na COP 21 a aby mohl vstoupit v platnost a být prováděn od roku 2020.²⁹ Cílem Durbanské platformy bylo posílit provádění UNFCCC a Kjótského protokolu. Zabývá se budoucností tržních mechanismů, zejména v souvislosti s flexibilními mechanismy Kjótského protokolu a zvažováním mechanismů nových. Na COP 17 byla přijata řada rozhodnutí, která podpořila zkoumání tržních přístupů, včetně zvážení rámce pro různé tržní mechanismy. Tato rozhodnutí položila základy pro vývoj nových tržních mechanismů, které byly později začleněny do Pařížské dohody na COP 21.³⁰ Ačkoli 17. konference smluvních stran zahájila diskuse o tržních mechanismech, je nezbytné poznamenat, že podrobnější pravidla a podmínky pro tyto mechanismy byly dále projednávány na následujících konferencích smluvních stran.

²⁹ What is the ADP? [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process/bodies/bodies-that-have-concluded-work/ad-hoc-working-group-on-the-durban-platform-for-enhanced-action-adp#Workstream-2:-pre-2020-ambition> [cit. 23. 1. 2024].

³⁰ Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf> [cit. 23. 1. 2024].

Práce na změnách článku 6 Pařížské dohody, který se výslovně zabývá tržními mechanismy, probíhaly zejména na COP 24 v polských Katovicích v roce 2018.

Jak je zmíněno výše, článek 6 PA stanoví rámec pro mezinárodní spolupráci, včetně tržních a netržních mechanismů. Jsou v něm nastíněny dva hlavní obchodní mechanismy: mechanismus udržitelného rozvoje (*Sustainable Development Mechanism, SDM*) a mezinárodně převáděné výsledky snižování emisí (*Internationally Transferable Mitigation Outcomes, ITMO*).

ITMO zakotvené v článku 6 odst. 2 PA umožňují zemím zapojit se do obchodování s emisemi a naplnit tak cíle svých NDCs. Jedná se o specifickou spolupráci v rámci tzv. institutu spolupráce na postupech (*Cooperative Approach, CA*), který je též zakotven v článku 6 PA. Není tak sice přímo vytvořen trh s uhlíkem, zemím je však dána možnost tak učinit, včetně stanovení si vlastních cen. ITMOs pak mohou být generovány v podstatě z jakékoli činnosti snižující emise a spadající do spektra CA.³¹

Mechanismus SDM lze do jisté míry považovat za nástupce mechanismu čistého rozvoje (CDM) po roce 2020. Umožňuje vytvářet projekty snižování emisí v jedné zemi, které mohou generovat obchodovatelné snížení emisí, jež může využít jiná země jako příspěvek k plnění svých národně stanovených příspěvků (NDC). Projekty v rámci mechanismu udržitelného rozvoje by měly přinášet jak snížení emisí, tak přínosy pro udržitelný rozvoj, a podporovat hostitelskou zemi v dosahování jejích cílů udržitelného rozvoje. Ačkoli článek 6 přímo neuvádí typ mechanismu, do odst. 4 bylo doplněno, že by se mělo jednat o kreditní mechanismus. Typem obchodovatelné jednotky v rámci SDM je tedy certifikovaný kredit snížení emisí (*certified emission reduction credit*).³²

Finální podoba toho, jak přesně by mechanismy měly fungovat však na výše zmíněných konferencích vyřešena nebyla. Kýžený posun měly přinést konference v Katovicích (COP 24) a v Madridu (COP 25), státy se ale na ničem konkrétním nedohodly, naopak vyšly najevo přetrvávající tendence upřednostňovat finanční zájmy před těmi environmentálními. Vyvstalo

³¹ MARCU, A. Carbon Market Provisions in the Paris Agreement (Article 6). Brusel: Centre for European Policy Studies, 2016, s. 7. [online]. Dostupné z <https://www.ceps.eu/system/files/SR%20No%20128%20ACM%20Post%20COP21%20Analysis%20of%20Ar-ticle%206.pdf> [cit. 23. 1. 2024].

³² SHUAI, G. MENG-YU, L. MAO-SHENG, D. CAN, W. International carbon markets under the Paris Agreement: Basic form and development prospects. [online]. Dostupné z <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1674927819300188> [cit. 23. 1. 2024].

těž mnoho otázek, týkajících se například možnosti převodu kreditů generovaných pod záštitou Protokolu do systému SDM nebo ohledně toho, jak zamezit dvojímu započítávání.³³ Změnu přinesla až konference konaná v listopadu 2021 v britském Glasgow (COP 26).

Smluvní strany se na COP 26 se zavázaly přijmout další opatření proti změně klimatu a podepsaly tzv. Glasgowský pakt (*The Glasgow Climate Pact*). Ten zahrnuje různá rozhodnutí a opatření. Smluvní strany se v něm zavazují posílit své klimatické závazky tak, aby byly v souladu s cílem omezit globální oteplování na 1,5 stupně Celsia oproti předindustriální úrovni. Zároveň byl schválen dlouho slibovaný příspěvek 100 miliard dolarů ročně pro rozvojové země na financování opatření pro boj se změnou klimatu. Důležitým bodem je dohoda na odklonu od výroby energie z uhlí a ukončení „neefektivních“ dotací fosilních paliv, dvou klíčových otázek, které dosud ještě nikdy nebyly v rozhodnutích klimatických jednání OSN explicitně zmíněny, přestože uhlí, ropa a plyn jsou hlavními hybateli globálního oteplování.³⁴ Byl přijat také pracovní program na podporu netržních přístupů, které jsou mezi stranami uplatňovány. Ten pomáhá různým zemím, jejich institucím a zúčastněným stranám rozvíjet spolupráci v řadě oblastí, například v oblasti rozvoje čistých zdrojů energie.³⁵

Co se týče emisního obchodování, bylo přijato Rozhodnutí 3/CMA.3 obsahující pravidla, způsoby a postupy pro mechanismus zřízený podle článku 6 odst. 4 PA. Prostřednictvím tohoto mechanismu může společnost v jedné zemi snížit emise a nechat si toto snížení připsat, aby je mohla prodat jiné společnosti v jiné zemi. Tato druhá společnost je může využít pro splnění svých vlastních závazků na snížení emisí nebo jí mohou pomoci dosáhnout čisté nuly.

COP 26 rovněž určila dvanáctičlenný dozorcí orgán, který bude na mechanismus dohlížet pod vedením a dohledem Konference a bude jí plně odpovědný.³⁶

³³ COP24 overshadowed by market failure as countries fail to agree on basic accounting principles and the future of the CDM [online]. Carbon market watch. Dostupné z <https://carbonmarketwatch.org/2018/12/15/cop24-overshadowed-by-market-failure-as-countries-fail-to-agree-on-basic-accounting-principles-and-the-future-of-the-cdm/> [cit. 23. 1. 2024].

³⁴ COP26. [online]. United Nations. Dostupné z https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230311050139mp_/https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf [cit. 23. 1. 2024].

³⁵ COP26 Outcomes: Market mechanisms and non-market approaches (Article6). [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact/cop26-outcomes-market-mechanisms-and-non-market-approaches-article-6> [cit. 23. 1. 2024].

³⁶ Article 6.4 Mechanism. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/article-64-mechanism> [cit. 23. 1. 2024].

COP 26 se tak oproti předchozím setkáním stala velmi přínosnou. Státy přijaly řadu významných dohod a závazků, které – pokud budou skutečně naplňovány – v budoucnu přispějí k dalšímu postupu v boji proti negativním dopadům lidské činnosti na životní prostředí a zejména klimatický systém Země. Jak řekl ve svém projevu Hon Alok Sharma, předsedající 26. konferenci: „*nyní musíme společně pokročit a splnit očekávání stanovená v Glasgowském paktu o klimatu. Je na nás všech, abychom udrželi náš hlavní cíl, kterým je udržet 1,5 stupně na dosah, a abychom pokračovali v úsilí o zajištění finančních toků a podporu adaptace. Po kolektivním nasazení, které přineslo Glasgowský pakt, nemůže být naše práce zbytečná.*“ (originální text: *We must now move forward together and deliver on the expectations set out in the Glasgow Climate Pact. It is up to all of us to sustain our lodestar of keeping 1.5 degrees within reach and to continue our efforts to get finance flowing and boost adaptation. After the collective dedication which has delivered the Glasgow Climate Pact, our work here cannot be wasted.*)³⁷

Nejaktuálnější vývoj pak přináší konference, která se konala od 30. listopadu do 12. prosince 2023 v Dubaji (COP 28). Jak stanoví PA v článku 14, mělo v jejím rámci dojít k vůbec prvnímu globálnímu hodnocení (dále také „GST“ z angl. The Global Stocktake), které se následně bude opakovat každých 5 let.³⁸ Jeho výsledkem je souhrnná zpráva, která by měla sloužit jako zastřešující a věcný zdroj, který poskytuje ucelený přehled diskusí vedených během technického dialogu a určuje klíčové oblasti pro další opatření k odstranění nedostatků a řešení problémů a překážek při provádění Pařížské dohody. Jaké jsou tedy nejčerstvější zprávy ohledně naplňování cílů dohody a jak se smluvním stranám daří dodržovat své závazky?

Dle slov výkonného tajemníka OSN pro změnu klimatu Simona Stiella „*se sice v Dubaji neotočil list za érou fosilních paliv, výsledné ukazatele však naznačují počátek jejich konce. Nyní musí všechny vlády a podniky tyto ukazatele proměnit v reálné ekonomické výsledky.*“ (originální text: *Whilst we didn't turn the page on the fossil fuel era in Dubai, this outcome is the beginning of the end. Now all governments and businesses need to turn these pledges into real-economy outcomes, without delay.*)³⁹ Stiell ale také zdůraznil potřebu rychlejšího pokroku

³⁷ COP26. [online]. United Nations. Dostupné z https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230311050139mp_/https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf [cit. 23. 1. 2024].

³⁸ Článek 14 PA.

³⁹ UN Climate Change Conference – United Arab Emirates. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/cop28> [cit. 23. 1. 2024].

a vyzval země, aby předložily ambiciózní národní plány, které budou v souladu s cílem nepřekročení 1,5 °C, což stále představuje hlavní cíl klimatických opatření. Vyzdvihovalo též bylo zvýšení cílů v oblasti obnovitelných zdrojů či energetické účinnosti a zprovoznění fondu pro krytí ztrát a škod, který byl založen předchozího roku v egyptském Šarm aš-Šajchu, a řada stran oznámila přísliby na jeho počáteční kapitalizaci.⁴⁰

Dle GST a jeho osmnáctiměsíční technické fáze však emise stále rostou více, než by se dle stávajících NDCs mělo dít. Ty samy o sobě nestačí k udržení růstu globální teploty pod 2 °C, natož 1,5 °C. V oblasti emisí a financování existuje mnoho nedostatků. Stejně tak se diskutovalo o reakci na tato zjištění. Pařížská dohoda evidentně poskytuje jen málo vodítek k tomu, jak podrobné by měly být výhledové aspekty globálního hodnocení. V historickém rozhodnutí vyplývajícím z GST⁴¹ nicméně země uznaly potřebu přechodu od fosilních paliv na udržitelnější způsoby produkce energie. Vytvořila se tím konkrétnost, která původní verzi chyběla. Konečně je zde podrobný popis klíčové příčiny negativních změn klimatu – fosilních paliv – a možností, jak je řešit.⁴²

Dalším pozitivním přínosem bylo rozhodnutí o realizaci Fondu pro krytí ztrát a škod; rozvinuté země se zavázaly poskytnout do fondu nebo do souvisejících finančních mechanismů zhruba 700 milionů USD. Institucionální sídlo sítě bylo umístěno do Santiaga a bylo zařazeno do sítě Úřadů OSN pro snižování rizika katastrof (UNDRR z angl. *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*) a pro projektové služby (UNOPS z angl. *United Nations Office for Project Services*). Tím se vytváří důležité spojení mezi složkami OSN, které se zabývají změnou klimatu, a reakcí na katastrofy způsobené klimatem a obnovou po nich.

⁴⁰ Summary report, 30 November – 13 December 2023. [online]. International Institute for Sustainable Development. Dostupné z <https://enb.iisd.org/united-arab-emirates-climate-change-conference-cop28-summary> [cit. 23. 1. 2024].

⁴¹ Outcome of the first global stocktake, Decision -/CMA.5. [online]. United Nations. Dostupné z https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_4_gst.pdf [cit. 23. 1. 2024].

⁴² Summary report, 30 November – 13 December 2023. [online]. International Institute for Sustainable Development. Dostupné z <https://enb.iisd.org/united-arab-emirates-climate-change-conference-cop28-summary> [cit. 23. 1. 2024].

1.2 Unijní prameny

Tato kapitola se věnuje dokumentům důležitým pro vznik a úpravu systému emisního obchodování v Evropské unii. Uvedu ty nejdůležitější právní akty na unijní úrovni, jejich stručný popis a vývoj v čase prostřednictvím jednotlivých novelizací. Stále se však bude jednat spíše o formální stránku věci, podrobněji bude pak obsah dokumentů rozebrán v další části práce, která pojednává o systému EU ETS jako takovém.

Právním aktem, kterým byl založen systém EU pro obchodování s emisními povolenkami, je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (dále jako „směrnice EU ETS“).⁴³ Akt byl přijat 13. října 2003 a je jakýmsi základním kamenem pro další rozvoj emisního obchodování na poli Evropské unie. Směrnice EU ETS byla od doby svého vydání několikrát novelizována. Navazuje na ni mnoho dalších podrobnějších právních aktů, sdělení či metodických pokynů, které rozvádí instituty mající základ právě v této směrnici. Do českého právního řádu byla implementována zákonem č. 383/2012 Sb. a prováděcí vyhláškou 192/2013 Sb.

První novelizace přišla hned rok po přijetí směrnice EU ETS, 27. října 2004. Byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES.⁴⁴ Ta novelizuje předchozí směrnici s ohledem na tržní mechanismy Kjótského protokolu, které propojuje s mechanismy (tehdejšího) Společenství. Státy tak mohly využít jednotky CER (od roku 2005) a ERU (od roku 2008) z projektových činností JI a CDM, a to v unijním systému vyřazením povolenky a její výměnou za jednu z těchto jednotek. Jednotky CER a ERU mohly být vydávány do 31. prosince 2012.⁴⁵ Cílem této novely bylo podpořit mezinárodní spolupráci v úsilí o snížení emisí, jelikož účast na projektových činnostech JI a CDM je dobrovolná. Dále pak tato směrnice přinesla možnost část povolenek vydražit, aby se tak podpořilo účinnější využívání zdrojů a dodatečné příjmy, které by mohly být využity do dalších projektů pro ochranu klimatu.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES⁴⁶ ze dne 19. listopadu 2008 do systému EU ETS začlenila činnosti v oblasti letectví, omezení skleníkových plynů právě z této oblasti

⁴³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, Úř. věst. L 275.

⁴⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004. Úř. věst. L 338/18.

⁴⁵ Článek 11b odst. 3 tamtéž.

⁴⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, Úř. věst. L 8/3.

je totiž zásadní pro další efektivní postup. Novelizace stanoví, kolik a jakým způsobem se budou povolenky přidělovat provozovatelům letadel a pro jaké lety bude úprava platit.

Mnoho změn pak přináší směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES⁴⁷ ze dne 23. dubna 2009. Jejím cílem bylo zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami. Zároveň udala podobu systému EU ETS ve třetím obchodovacím období 2013-2020, přičemž vycházela ze zkušeností nabytých v průběhu prvního (2005-2007) a druhého (2008-2012) obchodovacího období, a kladla si za cíl zefektivnění systému jak po finanční, tak environmentální stránce. Tato směrnice je součástí čtveřice dokumentů, které tvoří tzv. klimaticko-energetický balíček. Také jeho prostřednictvím bylo do roku 2020 dosaženo snížení emisí o 20 %, 20 % podílu u obnovitelných zdrojů a snížení spotřeby energie také o 20 % (proto známý také jako cíle „20-20-20“).⁴⁸ Novelizace též zavádí nové celkové množství emisních povolenek v rámci systému EU ETS a pravidla pro jejich přidělování. Zároveň zmocňuje Evropskou komisi (dále také „Komise“) k přijetí nařízení o monitorování a vykazování emisí.

Právě zmíněné nařízení bylo přijato v roce 2012 jako nařízení Komise č. 601/2012⁴⁹ a následně nahrazeno k 1.1. 2021 prováděcím nařízením Komise 2018/2066.⁵⁰ Důvodem této změny byla na prvním místě potřeba zjednodušit a zefektivnit pravidla pro monitoring a vykazování emisí.⁵¹ Dalším důvodem pak bylo nesprávné definování pojmu „emise“ v původním nařízení. Do definice byl zařazen oxid uhličitý, který je k účelu výroby PCC pouze přemístěný do jiného zařízení bez ohledu na to, zda je uvolněn do atmosféry či nikoli. Tímto ustanovením původní nařízení přesáhlo rámec toho, jak jsou emise definovány v článku 3 písm. b) směrnice EU ETS. Dle SDEU tímto Komise jednak překročila své pravomoci, když nařízení je právně neslučitelné s textem směrnice EU ETS, navíc by tím mohlo být ohroženo i samotné splnění cíle, kterým je ochrana životního prostředí.⁵²

Co se týče právních aktů vydaných Komisí a doplňujících základní rámec systému EU ETS daný směrnicemi, považuji za důležité zmínit též nařízení Komise č. 1031/2010⁵³. To až do

⁴⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, Úř. Věst. L 140/63.

⁴⁸ Legislativa. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/legislativa_emisni_obchodovani [cit. 23. 1. 2024].

⁴⁹ Nařízení Komise (EU) č.601/2012 ze dne 21. června 2012, Úř. Věst. L 181/30.

⁵⁰ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/2066 ze dne 19. prosince 2018, Úř. Věst. L 334/1.

⁵¹ Preambule tamtéž.

⁵² Rozsudek SDEU ze dne 19. ledna 2017 ve věci C-460/15.

⁵³ Nařízení Komise (EU) č.1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010, Úř. Věst. L 302/1.

konce roku 2023 upravovalo správu a aspekty dražby povolenek. Vzhledem k rozšíření oblasti působnosti systému EU ETS také na námořní dopravu a zavedení samostatného systému pro odvětví budov a silniční dopravy, však bylo třeba právní úpravu změnit. Z těchto důvodů bylo dne 17. října 2023 přijato nové nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2023/2830.⁵⁴ Povolenky mohou sloužit buď na pokrytí vlastních emisí či s nimi může být volně obchodováno na sekundárním trhu. Další četné novelizace se nejčastěji týkaly dražebních platform. Těmi jsou energetická burza v Lipsku společnosti European Energy Exchange (EEX) a ve Velké Británii pak ICE Futures Europe (ICE).⁵⁵

Nařízením Komise č. 389/2013⁵⁶ byl zřízen registr Unie, do kterého byly zahrnuty veškeré operace systému EU ETS. Jde o online databázi, v níž jsou vedeny účty stacionárních zařízení a provozovatelů letadel. V registru se pak zaznamenávají všechny převody povolenek těchto subjektů, podobně jako například na bankovním účtu.⁵⁷ Dále toto nařízení zavádí tzv. backloading. Jedná se o dočasné odložení aukcí určitých emisních povolenek na následující období systému EU ETS, což vede ke snížení nadměrné nabídky povolenek na trhu a tím pádem k posílení jejich ekonomické hodnoty a k růstu jejich cen.⁵⁸

Poslední akt Komise, který zmíním, je rozhodnutí Komise 2011/278/EU.⁵⁹ Na základě článku 10a směrnice EU ETS obsahuje úpravu přidělování bezplatných povolenek, přičemž pravidla stanovuje pro období 2013-2020 na základě historických emisí. Také toto rozhodnutí bylo několikrát novelizováno, a nakonec nahrazeno prováděcím nařízením Komise 2019/1842/EU⁶⁰, které zajišťuje nediskriminační a jednotné přidělování povolenek.

Dne 15. července 2015 předložila Komise návrh další novelizace směrnice EU ETS, která by představovala čtvrtou fázi systému v letech 2021-2028. Na základě tohoto návrhu byla dne 14.

⁵⁴ Preambule nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2023/2830 ze dne 17. října 2023, Úř. Věst. L 2830.

⁵⁵ Dražby povolenek. [online]. Ministerstvo Životního prostředí. Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/drazby_povolenek [cit. 23. 1. 2024].

⁵⁶ Nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013, Úř. Věst. L 122.

⁵⁷ Registr Unie. [online]. Evropská komise. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/union-registry_cs [cit. 23. 1. 2024].

⁵⁸ ZIMMERMANNOVÁ, J. PÁSZTO, V. VÍCHA, O. Dopady systému obchodování s emisními povolenkami v zemích EU28. [online]. Dostupné z https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/74240/Zimmermannova_Paszto_Vicha.pdf?sequence=1&isAllowed=y [cit. 23. 1. 2024].

⁵⁹ Rozhodnutí Komise (EU) 2011/278/ ze dne 27. dubna 2011, Úř. Věst. L 130/1.

⁶⁰ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2019/1842 ze dne 31. října 2019, Úř. Věst. L 282/20.

března 2018 přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/410/EU⁶¹. Ta přináší jednak změnu v názvosloví, kdy spojení „systém Společenství“ nahrazuje zkratkou „EU ETS“, místo slova „Společenství“ se nadále používá „Unie“. Dále se tato novela soustředí na zvýšení podílu povolenek, které jsou draženy v aukci a zároveň zpřísňuje pravidla pro přidělování těch bezplatných, přičemž cílem je postupný přechod na úplné dražení povolenek v souladu s jednou ze základních zásad environmentálního práva „znečišťovatel platí“, zakotvenou v článku 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské Unie.⁶² *„Důvodem pro dočasné odložení úplného dražení povolenek je zabránění úniku uhlíku a cílené přidělování bezplatných povolenek průmyslu je opodstatněno snahou řešit skutečná rizika zvýšení emisí skleníkových plynů ve třetích zemích, kde průmysl nepodléhá srovnatelným uhlíkovým omezením, dokud ostatní největší světové ekonomiky nepřijmou srovnatelná politická opatření v oblasti klimatu.“*⁶³

Důležitým bodem je pak koordinace přidělování povolenek se směrnicí o průmyslových emisích.⁶⁴ Ta je založena na integrovaném přístupu k předcházení znečišťování a aplikaci nejlepších dostupných technik (BAT) a upravuje postupy pro udělení povolení k vypouštění emisí. Členské státy by měly přijmout potřebná opatření při udělování těchto povolení, aby nedocházelo ke zdvojení právní regulace.

Dále tato směrnice zřizuje Modernizační fond, do něhož plynou příjmy z dražeb 2 % celkového množství povolenek. Ten by měl některým členským státům nabízet v období 2021-2030 finanční prostředky na investice do rozvoje nízkouhlíkových technologií a celkovou modernizaci energetických systémů.⁶⁵

Poslední rozsáhlou aktualizací směrnice EU ETS je novelizace z roku 2023, která byla odsouhlasena v návaznosti na rozsáhlá klimatická jednání, jež probíhala v průběhu třetího obchodovacího období. Tato jednání vedla až k přijetí Zelené dohody pro Evropu (tzv. *Green deal*). Tu vydala Komise v roce 2019, přičemž Evropská rada ji poté na svém prosincovém zasedání vzala na vědomí pro další legislativní kroky. Zelená dohoda obsahuje několik politických iniciativ, jež mají za cíl dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality. Jednou z iniciativ je také balíček „Fit for 55“, který představuje soubor návrhů na revize existujících

⁶¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, Úř. věst. L 76/3.

⁶² Smlouva o fungování Evropské unie ze dne 26.10.2012, Úř. věst. C 326/47.

⁶³ Odst. 7 preambule Směrnice 2018/410.

⁶⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2010/75 ze dne 24. listopadu 2010, Úř. věst. L 334/17.

⁶⁵ O Modernizačním fondu. [online]. Státní fond životního prostředí ČR. Dostupné z <https://www.sfzp.cz/o-modernizacnim-fondu/> [cit. 23. 1. 2024].

právních předpisů a přijetí několika nových. Jedná se například o rozšíření systému EU ETS o emise z námořní dopravy, navýšení financí dostupných z fondů či založení samostatného systému pro obchodování s emisemi produkovanými v souvislosti s budovami a silniční dopravou. Důležitou součástí Zelené dohody je pak také Evropský právní rámec pro klima, který prostou ambici dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality přetváří v právní povinnost pro EU.⁶⁶

V návaznosti na podněty a návrhy obsažené v Zelené dohodě byly mimo jiné přijaty dva právní akty, a sice směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/958 a 2023/959, obě ze dne 16.5.2023. První z nich upravuje pouze problematiku civilního letectví a začleňuje systém EU ETS do celosvětového programu kompenzace a snižování emisí v mezinárodním civilním letectví.⁶⁷

Obsahem druhé směrnice je poněkud obsáhlejší aktualizace stávajícího znění směrnice EU ETS. Zaprvé je systém pro emisní obchodování obohacen o emise z námořní dopravy, které představují zhruba 3 až 4 procenta všech emisí Unie.⁶⁸ Dále směrnice v preambuli stanoví, že by za účelem zrychlení dekarbonizace mělo být poskytnuto o dalších 20 milionů povolenek více do Inovačního fondu (viz kapitola 2.5.2 Inovační fond), jehož působnost by se měla rozšířit na oblast technologií s nízkými emisemi, které se týkají spotřeby paliv v odvětvích budov a silniční dopravy. V neposlední řadě byla do směrnice EU ETS vložena nová kapitola, která zavádí nový samostatný systém pro obchodování s emisemi souvisejícími s budovami, silniční dopravou a dalšími odvětvími. Systém II, i když regulovaný pravidly stanovenými ve stejné směrnici, stojí tzv. „vedle“ systému EU ETS. Ačkoli půjde také o „*cap and trade*“ systém, bude se vztahovat na emise z předchozího období. Povolenky pak budou nakupovat dodavatelé paliv, nikoli koncoví uživatelé jako domácnosti či vlastníci automobilů.⁶⁹

⁶⁶ The European Green Deal. [online]. European Commission. Dostupné z https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en [cit. 23. 1. 2024].

⁶⁷ Preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/958 ze dne 10. května 2023, Úř. Věst. L 130/115.

⁶⁸ Bod 20 preambule Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/959 ze dne 10. května 2023, Úř. Věst. L130/134.

⁶⁹ Kapitola Iva tamtéž.

System II doplní další politiky evropské Zelené dohody v zahrnutých odvětvích a pomůže členským státům dosáhnout jejich cílů při snižování emisí dle tzv. nařízení o sdílení úsilí.⁷⁰ To stanoví pro každý členský stát národní cíl pro snížená skleníkových plynů do roku 2030 z následujících odvětví: vnitrostátní doprava (s výjimkou letectví), budovy, zemědělství, malý průmysl a odpady. Celkově emise, na které se toto nařízení vztahuje, představují téměř 60 % celkových domácích emisí EU⁷¹ a dosud nebylo jejich omezování dostatečné k tomu, aby se EU přiblížila svému cíli klimatické neutrality do roku 2050. System II bude uveden do provozu v roce 2027.⁷²

Na konec zmíním důležitou aktualitu v oblasti právní úpravy emisního obchodování, která přímo novelizuje směrnici EU ETS, ale úzce s ní souvisí. Evropský parlament a Rada přijaly nařízení 2023/956/EU⁷³ ze dne 10. května 2023, kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích. Jak je stanoveno v preambuli tohoto dokumentu, „*Ačkoli Unie podstatně snížila své domácí emise skleníkových plynů, emise těchto plynů obsažené v dovozech do Unie neustále rostou, což podryvá úsilí Unie o snížení její globální stopy emisí skleníkových plynů.*“⁷⁴ S pomocí mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (z angl. Carbon border adjustment mechanism, dále také „CBAM“) se Unie zaměřuje na situace, kdy dotčené subjekty přesunou výrobu mimo EU do jurisdikce, jež má mírnější pravidla v oblasti ochrany klimatu. Společnosti pak dováží na území EU zboží, jehož výroba vyprodukovala větší množství emisí. Díky přijetí tohoto nařízení budou nově dovozci muset nakupovat tzv. CBAM certifikáty, jejichž cena bude odvozena od ceny emisních povolenek v rámci systému EU ETS. Podrobněji o tomto mechanismu bude pojednáno v další části práce.

⁷⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018, Úř. Věst. L 156/26.

⁷¹ Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities_en [cit. 23. 1. 2024].

⁷² ETS 2_ buildings, road transport and additional sectors. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ets-2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en [cit. 23. 1. 2024].

⁷³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/956 ze dne 10. května 2023, Úř. Věst. L 130/52.

⁷⁴ Bod 8 preambule tamtéž.

1.3 Česká úprava

Tato práce se zabývá především emisním obchodováním na unijní úrovni, proto se české úpravě budu věnovat jen velmi stručně. Zákonem, který transponuje směrnici EU ETS do českého právního řádu, je zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů.⁷⁵ Kromě unijních předpisů též zákon zapracovává relevantní mezinárodní dokumenty, v souladu s nimiž upravuje podmínky hospodaření s povolenkami, práva a povinnosti provozovatelů zařízení či působnost orgánů veřejné správy na tomto poli.

Tento zákon byl taktéž několikrát měněn. Zde zmíním novelizaci z roku 2020 (nabyla účinnosti 1.1.2021)⁷⁶, která reaguje na nejnovější změny směrnice EU ETS a uvádí tak českou právní úpravu do souladu s tou unijní. Důležitou novinkou je zřízení Modernizačního fondu (viz výše), díky čemuž by Státní fond životního prostředí měl získat prostředky až ve výši 100 miliard korun. Novela také zavádí výjimky z účasti na systému obchodování pro malá zařízení, jejichž emise nepřekračují určitý limit.

Co se týče definice emisní povolenky jakožto finančního nástroje a její obchodovatelnosti na kapitálovém trhu, je relevantní úprava obsažena v zákoně č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.⁷⁷

⁷⁵ Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

⁷⁶ Zákon č. 1/2020 Sb., kterým se mění zákon o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

⁷⁷ Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

2 Systém EU ETS

Systém EU ETS je základním kamenem politiky EU v boji proti změně klimatu a jejím klíčovým nástrojem pro nákladově efektivní snižování emisí skleníkových plynů. Jedná se o první velký trh s uhlíkem na světě a nadále zůstává tím největším.⁷⁸ Funguje na principu "*cap and trade*". Stanovená horní hranice (*cap*) omezuje celkové množství skleníkových plynů, které mohou být vypouštěny subjekty zařazenými do systému. Tato hranice je vyjádřena v emisních povolenkách, přičemž jedna povolenka dává právo vypustit jednu tunu CO₂eq (ekvivalent oxidu uhličitého). V rámci tohoto limitu si subjekty kupují povolenky na trhu s uhlíkem v EU, některé povolenky jsou jim přiřazeny také zdarma. Subjekty pak mohou podle potřeby s povolenkami vzájemně obchodovat (*trade*). Pokud zařízení či provozovatel sníží své emise, může si volné povolenky ponechat a použít je v budoucnu nebo je prodat. Cílem systému *cap-and-trade* je dosažení cílů v environmentální oblasti za současného podpoření investic do méně znečišťujících technologií, které jsou ve 21. století pro dekarbonizaci ekonomiky zásadní.⁷⁹ Dle unijních předpisů by se Evropská unie měla stát klimaticky neutrální do roku 2050, přičemž prvním milníkem by mělo být snížení emisí alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990.⁸⁰

Příjmy ze systému EU ETS plynou převážně do vnitrostátních rozpočtů. Státy pak část financí využívají na podporu investic týkajících se obnovitelných zdrojů energie či nízkouhlíkových technologií. Prodeje povolenek rovněž financují fondy na evropské úrovni, tedy Inovační fond a Modernizační fond.⁸¹

Mimo primární cíl, kterým je mitigace změny klimatu, má systém EU ETS mnoho dalších záměrů. Jedná se například o příspěvek ke splnění mezinárodních závazků EU v rozvojových zemích nebo získávání financí na rozvoj nízkouhlíkových technologií. Dále je cílem zamezení narušování hospodářské soutěže a zajištění integrity konkurenčního prostředí na unijní úrovni.⁸²

⁷⁸ EU Emissions Trading System. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en [cit. 23. 1. 2024].

⁷⁹ ROSENZWEIG, R. H. Global climate change policy and carbon markets: transition to a new era. London: Palgrave Macmillan, 2016. s. 92.

⁸⁰ What is the EU ETS?. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/what-eu-ets_en [cit. 23. 1. 2024].

⁸¹ EU Emissions Trading System. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en [cit. 23. 1. 2024].

⁸² Preambule směrnice EU ETS.

2.1 Historický vývoj EU ETS

Počátky systému EU ETS sahají již k přijetí Kjótského protokolu, který zavádí flexibilní mechanismy pro obchodování s emisemi na úrovni jednotlivých zemí a projektové mechanismy JI a CDM (viz výše). EU se nejdříve participaci na těchto mechanismech bránila a prosazovala jinou strategii v boji s emisemi, založenou na harmonizované politice a přijímání opatření ve formě daní. Jelikož však od roku 1992 všechny pokusy o uhlíkové daně ztroskotaly, především kvůli negativnímu vymezení se Spojeného království, a žádný jiný politický nástroj nepřinášel kýžený výsledek, přiklonila se nakonec Unie koncem 90. let k řešení pomocí systému obchodování.⁸³ V březnu 2000 byla vydána tzv. Zelená kniha, která obsahovala první nápady na podobu systému EU ETS a posloužila tak jako základ pro následující diskuze, vedoucí až k přijetí samotné směrnice EU ETS. Ta je nyní považována za jeden ze základních kamenů unijní politiky v boji proti klimatickým změnám.⁸⁴

Právní úprava byla mnohokrát novelizována, aby byl systém účinnější v podněcování průmyslu k přechodu k nízkouhlíkovým technologiím. Vývoj systému EU ETS tedy můžeme rozdělit do několika klíčových fází, které odráží aktuální výzvy spojené s omezováním skleníkových plynů.

2.1.1 První obchodovací období

První obchodovací období, nazývané také jako „zkušební“ či „fáze 1“, probíhalo v letech 2005-2007. Jelikož šlo o úplný začátek obchodování a Unie tak neměla možnost se opřít o nápomocné precedenty, představovalo toto období proces „učení se praxí“. Dle Komise měla být tato fáze též přípravou pro spuštění mezinárodního emisního obchodu podle Kjótského protokolu v roce 2008.⁸⁵ Systém EU ETS se úspěšně etabloval jakožto největší světový trh s uhlíkem. Nedá se však říci, že by byl úspěchem provázen celý proces první fáze.

⁸³ BETZENBICHLER, WERMER. The EU Emissions Trading Scheme – Issues and Challenges. [online]. Dostupné z <https://core.ac.uk/download/pdf/187167422.pdf> [cit. 23. 1. 2024].

⁸⁴ Green paper. [online]. EU. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/green-paper.html> [cit. 23. 1. 2024].

⁸⁵ Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union. [online]. EU. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0087> [cit. 23. 1. 2024].

Evropský parlament a Rada rozhodly, že počáteční alokace povolenek, stejně jako celkové množství povolenek přidělené jednotlivým státům, bude probíhat na základě tzv. národních alokačních plánů (dále také „NAP“ z angl. *National Allocation Plans*), jejichž návrhy vypracovaly jednotlivé členské státy a schvalovala Komise. Na základě jednotlivých NAP byla vypočtena horní hranice pro celou Unii. Každý stát měl zdarma přidělit alespoň 95 % povolenek.⁸⁶ Právě počáteční alokace je přitom rozhodujícím faktorem pro další průběh a účinnost programu obchodování s emisemi. Vzhledem k tomu, že ta byla uskutečněna na vnitrostátní úrovni, kde výsledné rozhodnutí ovlivňují různé politické a průmyslové zájmy, byla i pravděpodobnější menší efektivita výsledku. Optimálnějšího přidělování by bylo možné dosáhnout např. systémem „grandfathering“ založeného na minulých emisích či dražbou povolenek, která vede k lepšímu přerozdělení, a navíc přináší příjmy.⁸⁷ Na druhou stranu však provozovatele nemotivuje ke snižování jejich emisí. Na konci prvního obchodovacího období se ukázalo, že odhad potřebných povolenek neodpovídal realitě trhu a jejich počet byl tak nadměrný. V závislosti na to cena povolenek klesla v roce 2007 na nulu.⁸⁸

2.1.2 Druhé obchodovací období

Toto období probíhalo v letech 2008–2012. Představovalo zásadní etapu ve vývoji emisního obchodování, neboť se v něm příslušné orgány snažily odstranit nedostatky zjištěné v předchozí fázi a zvýšit tak účinnost systému. Časově se tato fáze shodovala s prvním kontrolním obdobím dle Kjótského protokolu, což umožnilo obchodování i s mezinárodními kredity, přičemž EU a její členské země se jakožto celek zavázaly ke snížení emisí o 8 % oproti hodnotám v roce 1990 (strany Protokolu společně jen k 5 %).⁸⁹ Do systému EU ETS se také nově zapojily 3 nové země – Island, Lichtenštejnsko a Norsko.⁹⁰

Co se týče alokace povolenek, ta se řídila stejnými pravidly jako ve fázi 1, stanovenými v původním znění směrnice EU ETS, s tím rozdílem, že počet zdarma přidělovaných povolenek

⁸⁶ Článek 10 a článek 11 směrnice EU ETS v původním znění.

⁸⁷ BETZENBICHLER, WERMER. The EU Emissions Trading Scheme – Issues and Challenges. [online]. Dostupné z <https://core.ac.uk/download/pdf/187167422.pdf> [cit. 23. 1. 2024].

⁸⁸ The EU Emissions Trading System (EU ETS). [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-12/factsheet_ets_en.pdf [cit. 23. 1. 2024].

⁸⁹ Kyoto 1st commitment period (2008-12). [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/kyoto-1st-commitment-period-2008-12_en [cit. 23. 1. 2024].

⁹⁰ Phase 2. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020_en [cit. 23. 1. 2024].

klesl na 90 %. Jejich celkový strop se též snížil, vzhledem k možnosti analyzovat poznatky z předchozího obchodovacího období.

Po nárůstu ceny povolenek od konce prvního obchodovacího období však došlo v návaznosti na ekonomickou krizi v roce 2008 k jejich velkému přebytku, a tudíž k opětovnému snížení jejich ceny.⁹¹

Poslední novinkou oproti prvnímu období pak bylo zahrnutí leteckého sektoru do systému EU ETS od 1. ledna 2012 na základě přijetí směrnice 2008/101/ES.

2.1.3 Třetí obchodovací období

Třetí obchodovací období či „fáze 3“ trvalo od roku 2013 do roku 2020. Oproti prvním dvěma fázím přineslo poměrně razantní změny. Zatímco předtím se celkový strop emisí odvíjel od jednotlivých národních alokačních plánů schvalovaných Komisí,⁹² nově byla stanovena jednotná horní hranice pro celou Evropskou Unii, která se každoročně snižovala o lineární faktor 1,74 %. V rámci způsobu alokace došlo ke změně výchozí metody na dražbu povolenek. Podniky tedy musely stále větší procento nakupovat v aukcích. Tato metoda je transparentnější, účinnější a zároveň do praxe zavádí zásadu „znečišťovatel platí.“ (blíže o aukcích povolenek níže)⁹³

Ačkoli byl pro třetí fázi zaveden přísnější emisní strop, státy mohly na konci předchozího období využít tzv. „bankingu“, který umožňoval převedení zbylých povolenek z jednoho obchodovacího období do dalšího. Tento instrument si vysloužil značnou kritiku. Podniky totiž mohly povolenky nakoupit za nižší ceny a v dalším období jimi pak pokrýt své emise.⁹⁴

Dále bylo vyčleněno 300 milionů povolenek jakožto rezerva na financování zavádění inovativních technologií v oblasti obnovitelných zdrojů energie a do systému byla zařazena nová průmyslová odvětví. V roce 2013 se v důsledku vstoupení do EU přidalo ke státům participujícím na systému EU ETS také Chorvatsko.⁹⁵

⁹¹ Phase 2. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020_en [cit. 23. 1. 2024].

⁹² Sdělení Komise „Další pokyny k alokačním plánům systému EU pro obchodování s emisemi na období 2008 až 2012“. [online]. Evropská komise. Dostupné z https://vubp.cz/genesis/com2005_0703cs01.pdf [cit. 23. 1. 2024].

⁹³ https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-12/factsheet_ets_en.pdf

⁹⁴ ROSENZWEIG, R. H., op. cit., s. 93-96.

⁹⁵ Phase 3 [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020_en [cit. 23. 1. 2024].

Zásadní revize systém EU ETS oproti předchozím obdobím posílila a zavedla stále více harmonizovaná pravidla. Unie však stále čelila mnohým výzvám v podobě přebytku povolenek či důsledkům hospodářské krize a brzy po započetí 3. fáze již bylo přijato mnoho opatření, která měly být revizí stávajících poměrů sloužících pro další obchodovací období.⁹⁶

2.1.4 Čtvrté obchodovací období

Čtvrté obchodovací období neboli „fáze 4“ probíhá v současné době. Začalo v roce 2021 a bude trvat až do roku 2030. Některé změny přicházející s touto fází byly představeny již novelizací v roce 2018. Jedná se například o nový koeficient 2,2 % poklesu celkového počtu povolenek oproti předchozím 1,74 %⁹⁷. Dále nově od roku 2021 fungují Modernizační a Inovační fond, o kterých hovoří samostatná kapitola v další části této práce.

Velmi rozsáhlá revize pro toto období byla představena Komisí v červenci 2021 v rámci balíčku „Fit for 55“. Předložené legislativní návrhy jsou v souladu s cílem snížit emise skleníkových plynů v EU do roku 2030 o 55 % ve srovnání s úrovní v roce 1990.⁹⁸ Legislativci si též kladli za cíl obecně zlepšit dynamiku přidělování povolenek s důrazem na technologický pokrok a lepší soulad s úrovní výroby, čehož by mělo být dosaženo také prostřednictvím výše zmíněných fondů.⁹⁹ V návaznosti na tyto podněty byly přijaty dvě novelizující směrnice. V těch například najdeme podrobnější úpravu fungování Modernizačního fondu, pro který by se v letech 2024-2030 mělo dražít 2,5 % z celkového množství povolenek.¹⁰⁰ Systém EU ETS je v tomto období také rozšířen o emise z námořní dopravy a začne též platit nový mechanismus emisního obchodování zahrnující budovy a silniční dopravu.

⁹⁶ The EU Emissions Trading System (EU ETS). [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-12/factsheet_ets_en.pdf [cit. 23. 1. 2024].

⁹⁷ Článek 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, Úř. Věst. L 76/3.

⁹⁸ Revision of the EU emission trading system (ETS). [online]. European Parliament. Dostupné z [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-revision-of-the-eu-emission-trading-system-\(ets\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-revision-of-the-eu-emission-trading-system-(ets)) [cit. 23. 1. 2024].

⁹⁹ The EU Emissions Trading System (EU ETS). [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-12/factsheet_ets_en.pdf [cit. 23. 1. 2024].

¹⁰⁰ Článek 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/959 ze dne 10. května 2023, Úř. Věst. L 130/134..

Dle prozatímních zpráv zatím situace působí slibně, dle tvrzení Komise a Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy (*European Securities and Market Authority*) uhlíkový trh funguje dle očekávání.¹⁰¹ V současné době se však stále nacházíme v první polovině čtvrté fáze, a tak je ještě předčasné dělat konkrétní závěry o tom, zda byla úspěšná a zda byly naplněny všechny cíle.

2.2 Sektory a plyny zahrnuté v EU ETS

Úprava emisního obchodování se vztahuje na určitou část producentů emisí, stejně tak jako na konkrétní plyny. Výčet obou skupin je dán unijními předpisy, ale může být upraven též na vnitrostátní úrovni. Od zavedení systému EU ETS v roce 2005 se stejně jako jeho další aspekty i rozsah dotčených subjektů měnil a vyvíjel. Tato kapitola se věnuje tomu, které podniky (a jaké činnosti v nich prováděné) jsou subjekty obchodování s emisními povolenkami a na které emise přesně se toto obchodování vztahuje.

2.2.1 Skleníkové plyny

Systém EU ETS se vztahuje na několik skleníkových plynů, které svým zvýšeným výskytem v ovzduší zesilují přirozený skleníkový efekt a tím přispívají ke globálnímu oteplování, resp. změně klimatu. Hlavním skleníkovým plynem regulovaným v rámci systému EU ETS je oxid uhličitý (CO₂). Kromě toho se některé další skleníkové plyny posuzují z hlediska ekvivalentu CO₂ (zkráceně CO₂-eq). To znamená, že jejich potenciál přispění ke globálnímu oteplování se pro účely měření přepočítává na ekvivalentní množství CO₂.¹⁰²

Článek 2 směrnice EU ETS v 1. odstavci uvádí, že regulace se vztahuje jednak na činnosti uvedené v příloze I, jednak na skleníkové plyny uvedené v příloze II. Skleníkové plyny jsou definovány jako „*plyny uvedené v příloze II a jiné plynné složky atmosféry, přírodní i antropogenní, které absorbují a opětovně vyzařují infračervené záření.*“¹⁰³ Jedná se konkrétně o již zmíněný oxid uhličitý, metan (CH₄), oxid dusný (N₂O), chlorfluorderiváty uhlovodíků

¹⁰¹ Review of the EU ETS Fit for 55 package. [online]. European Parliament. Dostupné z [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698890/EPRS_BRI\(2022\)698890_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698890/EPRS_BRI(2022)698890_EN.pdf) [cit. 23. 1. 2024].

¹⁰² Glossary: Carbon dioxide equivalent. [online]. Eurostat. Dostupné z https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Carbon_dioxide_equivalent [cit. 23. 1. 2024].

¹⁰³ Článek 3 směrnice EU ETS.

(HFCs), perfluorované deriváty uhlovodíků (PFCs) a hexafluorid sírový (SF₆). Skleníkové plyny jsou pak přiřazeny v rámci přílohy II k jednotlivým činnostem, v jejichž důsledku jsou produkovány. V praxi se omezení vztahuje pouze na tři ze šesti složek, a to oxid uhličitý, oxid dusný a fluorované uhlovodíky. Od 1. ledna 2026 se tato skupina rozroste také o metan produkováný z činností námořní dopravy.

2.2.2 Činnosti

Činnosti, na které se směrnice EU ETS vztahuje, jsou pak uvedeny v příloze I. Ke každé z nich je v tabulce přiřazen skleníkový plyn, který je danou činností produkován, a na který se tedy vztahuje emisní povolenka. Jde například o výrobu hliníku, letectví či spalování paliv. Pro všechny podniky v těchto odvětvích je obligatorní účast na systému EU ETS, v určitých případech však musí být ještě splněna podmínka minimální kapacity související s konkrétní činností.

Od roku 2008 je státům dána možnost tzv. „opt-in“. To znamená, že mohou rozšířit působnost systému EU ETS také na činnosti, které nejsou uvedeny v příloze I. Zákonodárce využívaje této možnosti musí přihlídnout *„ke všem příslušným kritériím, zejména vlivům na vnitřní trh, možným narušením hospodářské soutěže, ekologické vyváženosti EU ETS a spolehlivosti plánovaného systému monitorování a vykazování, pokud zahrnutí těchto činností a skleníkových plynů schválí Komise...“*¹⁰⁴

V minulém roce byl v návaznosti na rozsáhlou novelizaci směrnice EU ETS výčet činností rozšířen o několik dalších odvětví. Zaprvé se jedná o činnosti v oblasti námořní dopravy, na něž se vztahuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/757, s výjimkou činností námořní dopravy, na které se vztahuje článek 2 odst. 1a a do 31. prosince 2026 článek 2 odst. 1b téhož nařízení.¹⁰⁵¹⁰⁶ Od roku 2024 budou muset lodní společnosti odevzdat 40 % emisních povolenek na ověřené emise CO₂, tato cifra se pak zvýší na 100 % od roku 2026. Emise související s námořní dopravou obsahují taktéž metan, který též bude do systému zahrnut, čímž

¹⁰⁴ Článek 24 odst. 1 směrnice EU ETS.

¹⁰⁵ Příloha I písm. ix) směrnice 2023/959.

¹⁰⁶ Dle článku 2 odst. 1a nařízení Evropského parlamentu a Rady 2015/757/EU se jedná o lodě pro kusový náklad o hrubé prostornosti pod 5000 rejstříkových tun, avšak ne nižší než 4000 rejstříkových tun. Dle odst. 1b téhož článku a nařízení se jedná o pobřežní lodě o hrubé prostornosti 5000 rejstříkových tun a více.

dojde od 1. ledna 2026 k rozšíření v praxi omezených skleníkových plynů.¹⁰⁷ Jelikož se v rámci námořní dopravy plavidla nevyskytují pouze na území jurisdikce unijních států, bylo rozhodnuto, že v případech plavby do přístavu státu jiného než členského a naopak, se povolenky budou vztahovat na 50 % vypouštěných emisí. V případech plaveb pouze v rámci území členských států to pak bude standardních 100 %. K tomuto Komise vydala seznam tzv. sousedních přístavů, které sídlí mimo území EU a jsou určené pro překládku kontejnerů. Tento seznam musí být každé dva roky aktualizován.¹⁰⁸

Další novou oblastí činností jsou pak ty spadající do zcela nové kapitoly, která zavádí tzv. „systém II“ (viz výše). Jedná se o tzv. propuštění paliv – tedy o proces uvolnění emisí skleníkových plynů do atmosféry při spalování fosilních paliv, která jsou užívána ke spalování v odvětvích týkajících se budov, silniční dopravy a dalších.¹⁰⁹

2.2.3 Zařízení a jejich provozovatelé

Systém EU ETS se vztahuje na zařízení, která se považují za hlavní zdroje emisí skleníkových plynů. Dle definice v článku 3 se zařízením rozumí „*stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více činností uvedených v příloze I a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti...*“. Provozovatelem zařízení se pak rozumí „*jakákoli osoba, která zařízení provozuje nebo řídí...nebo na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc...*“.¹¹⁰

Komise vydala v rámci problematiky definování toho, co je to stacionární zařízení, pokyny, které se touto otázkou zabývají. V rámci této příručky k výkladu přílohy I je stanoveno, že i určité typy zařízení, které se po určité době přesunou na jiné místo, jsou během provozu považovány za stacionární, stejně jako záložní generátory elektrické energie nebo testovací stolice motorů. Ze systému EU ETS jsou tedy vyloučeny pouze skutečně pojízdné stroje, jako jsou dopravní prostředky či vysokozdvizné vozíky.¹¹¹ Samostatnou kategorií jsou pak letadla a námořní plavidla, která zvlášť upravuje kapitola II směrnice EU ETS, a která byla zahrnuta do systému EU ETS později (viz výše).

¹⁰⁷ Review of the EU ETS Fit for 55 package. [online]. European Parliament. Dostupné z [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698890/EPRS_BRI\(2022\)698890_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698890/EPRS_BRI(2022)698890_EN.pdf) [cit. 23. 1. 2024].

¹⁰⁸ Článek 3ga odst. 1 a odst. 2 směrnice 2023/959.

¹⁰⁹ Příloha III směrnice EU ETS.

¹¹⁰ Článek 3 písm. e) a f) směrnice EU ETS.

¹¹¹ Pokyny k výkladu přílohy I směrnice EU ETS.

Všechna zařízení provozující činnosti uvedené v příloze I musí od roku 2005, kdy byl spuštěn systém EU ETS, obdržet povolení k vypouštění emisí od příslušného orgánu členského státu. Povolení je vydáno na žádost provozovatele, který musí prokázat a doložit vydávajícímu orgánu svou schopnost monitorovat vypouštěné emise a podávat o nich zprávu. Žádost o povolení musí obsahovat popis zařízení, výčet používaných technologií a opatření přijatá k vykazování produkovaných emisí. V případě změny fungování zařízení či rozšíření/snížení kapacity prováděné činnosti je provozovatel povinen na toto upozornit příslušný orgán.¹¹²

Povinnost žádat o povolení k vypouštění skleníkových plynů nemají taková zařízení, která jsou používána k výzkumu či vývoji nových výrobků a postupů.¹¹³

Další výjimku představují články 27 a 27a směrnice EU ETS, které dávají členským státům možnost vyloučit ze systému tzv. „malá zařízení“. V prvním případě jde o podniky, jejichž roční emise nepřekračují 25 000 tun ekvivalentu oxidu uhličitého, v případě spalovacích zařízení pak pokud je tepelný příkon menší než 35 MW. Vyloučení musí být schváleno Komisí, která zároveň posoudí, zda byla přijata opatření pro dosažení rovnocenného přínosu ke snížení emisí, jako kdyby zařízení bylo součástí emisního obchodování.¹¹⁴ Článek 27a pak dává fakultativní možnost vyloučit za splnění stanovených podmínek zařízení produkující méně než 2 500 tun ekvivalentu oxidu uhličitého. V tomto případě nemusí být Komisi předložen způsob náhrady snižování emisí namísto participace na systému obchodování.

Český zákonodárce po novelizaci zákonem č. 1/2020 Sb. do zákona č. 383/2012 Sb., o emisním obchodování přejal pouze možnost vyloučení velmi malých zařízení (článek 27a). Výjimka se uděluje na pětileté období počínající rokem 2021 a žádost musela být podána do 30 dnů od vyhlášení novely. Pro následující období pak žádost bude podávána vždy do 31. srpna roku, který o dva roky předchází začátku nového období. V případě, že by zařízení přestalo splňovat požadavky pro udělení výjimky, má provozovatel zařízení povinnost tuto skutečnost oznámit Ministerstvu životního prostředí, které v důsledku toho výjimku odebere.¹¹⁵

¹¹² Článek 4 a násl. směrnice EU ETS.

¹¹³ Příloha I směrnice EU ETS.

¹¹⁴ Článek 27 směrnice EU ETS.

¹¹⁵ §6a zákona č. 383/2012.

2.3 Přidělování povolenek

Směrnice EU ETS rozlišuje dvojí způsob, jakým jsou emisní povolenky přidělovány jednotlivým zařízením. Jedná se jednak o bezplatnou alokaci, která probíhá na základě pravidel přijatých dle článků 10a a 10c směrnice EU ETS, jednak o aukci (dražbu).

2.3.1 Bezplatná alokace

V průběhu jednotlivých obchodovacích období se pravidla pro přidělování bezplatných povolenek výrazně měnila. Změny přicházely v důsledku přijímání nových instrumentů, upravujících systém EU ETS. Zároveň bylo potřeba reagovat na nově nabyté poznatky z předchozích obchodovacích fází a upravit v souladu s nimi i pravidla pro přerozdělování povolenek, aby byl systém efektivnější. Bezplatnou alokaci dělíme na dvě metody - „grandfathering“ a „benchmarking“¹¹⁶.

V obou prvních fázích systému EU ETS, tedy období 2005-2007 a 2008-2012, se postupovalo podle režimu tzv. „grandfatheringu“. To znamená, že téměř všechny povolenky byly rozděleny zdarma podle historických emisí jednotlivých zařízení. Za určení celkového objemu povolenek a jejich přidělení byly odpovědné vlády jednotlivých států, které svá rozhodnutí o přidělení specifikovaly v národních alokačních plánech (NAP). Směrnice EU ETS státy omezila pouze stanovením maximálního počtu povolenek, které bylo možno dražit, a to 5 % ve fázi I a 10 % ve fázi II. Do jisté míry tedy byla alokační pravidla harmonizovaná, stále však mezi státy existovala určitá heterogenita.¹¹⁷ Tento způsob přidělování má několik nevýhod. Tou zásadní je fakt, že nijak nemotivuje ke snižování emisí, což je základním cílem systému. Dále pak skutečnost, že nově příchozí subjekty na trh nedisponují historickými údaji o emisích, čímž vzniká nepoměr mezi jimi a těmi stávajícími, a může tak dojít k narušení hospodářské soutěže.¹¹⁸

¹¹⁶ Harmonisation of allocation methodologies. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-11/harmonisation_en_0.pdf [cit. 23. 1. 2024].

¹¹⁷ KETTNER, C., KOOPPL, A., SCHLEICHER, S.P. and THENIUS, G. (2008), Stringency and distribution in the EU Emissions Trading Scheme: first evidence, *Climate Policy*, 8, 41-61.

¹¹⁸ BEHN, D. Methods for Allocating Allowances Under the EU Emission Trading Scheme: Assessing its Interaction with the EU State Aid Rules. *EU Energy Law and Policy*. [online]. Dostupné z https://www.academia.edu/33287432/Methods_for_Allocating-Allowances_Under_the_EU_Emissions_Trading_Scheme_Assessing_its_Interaction_with_the_EU_State_Aid_Rules. [cit. 23. 1. 2024].

V roce 2009 byla schválena novela směrnice EU ETS, která reformovala systém s účinností od třetí fáze. Hlavní institucionální novinkou byla centralizace systému v podobě stanovení emisního stropu na unijní úrovni. Aukce se stala výchozí metodou pro přidělování povolenek pro zařízení na výrobu elektřiny.¹¹⁹ Pro ostatní sektory bylo zavedeno přidělování na základě referenčních hodnot – výše zmiňovaný tzv. „benchmarking“. Jde o složitější metodu přidělování povolenek, která vychází z referenčních hodnot činností obsažených v referenčních dokumentech. Tyto referenční hodnoty představují průměrné emise na jednotku produkce v daném odvětví. Oproti prvnímu způsobu přidělování povolenek je však benchmarking schopnější při výpočtu zohlednit více relevantních faktorů, například změnu okolností.

Směrnice 2009/29/ES v článku 10a uvádí, že nejpozději 31. prosince 2010 musí Komise přijmout prováděcí opatření, které by stanovilo pravidla pro provádění této metody. Na základě tohoto ustanovení bylo přijato tzv. „benchmarking decision“ neboli rozhodnutí Komise 2011/278/EU. To počítalo s postupným snižováním počtu bezplatně přidělených povolenek až na nulu v roce 2027. Pro sektor výroby elektřiny pak ještě zpřísnilo požadavky; od roku 2013 nejsou těmto podnikům přidělovány bezplatně žádné povolenky, jelikož si mohou zvýšené náklady na jejich aukci promítnout do výsledné ceny vyráběné elektřiny.¹²⁰

Co se týče stanovení množství povolených emisí pomocí této metody, stanoví se vynásobením historické referenční hodnoty přiřazené příslušnému zařízení. Referenční hodnota pak zpravidla odpovídá průměrnému výkonu 10 % nejúčinnějších zařízení v letech 2007-2008. Komise pro tento účel vypracovala 52 referenčních hodnot pro jednotlivé výrobky.¹²¹

Výše zmíněné rozhodnutí Komise bylo nahrazeno nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/331, čímž Unie reagovala na rozsáhlou novelu směrnice EU ETS z roku 2018. Nařízení nadále vychází z referenčních hodnot, jejichž počet je stanoven na 54 (52 produktových a 2 tzv. záložní přístupy založené na teple a palivu). Ovšem počítá ještě s jejich následnou aktualizací pro čtvrté obchodovací období z důvodu zohlednění technologického pokroku od roku 2008, dle kterého společně s rokem 2007 byly určovány referenční úrovně.¹²²

¹¹⁹ Preambule směrnice Evropského 2009/29/ES.

¹²⁰ Preambule rozhodnutí Komise 2011/278/EU.

¹²¹ Příloha I rozhodnutí Komise 2011/278/EU.

¹²² Allocation to industrial installations [online]. European Commission. Dostupné z https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/industrial_cs [cit. 23. 1. 2024].

System bezplatného přidělování povolenek metodou benchmarking byl nařízením Komise 2019/331/EU prodloužen o dalších 10 let, tedy do roku 2030, a pravidla pro čtvrté obchodovací období byla mírně zrevidována. Byla stanovena pružnější pravidla pro lepší přizpůsobení skutečným úrovním výroby. Přidělování jednotlivým zařízením může být každý rok upraveno tak, aby odráželo příslušné nárůsty a poklesy výroby. Prahová hodnota pro tyto úpravy pak byla stanovena na 15 %.¹²³ Dále se Unie více zaměřuje na nejrizikovější odvětví ohrožená únikem uhlíku (carbon leakage). Jedná se například o těžbu černého uhlí, výrobu plastů v primárních formách nebo zpracování jaderného paliva. Tato odvětví obdrží 100 % svého přidělu zdarma. Jejich seznam byl aktualizován v roce 2019 a bude platit až do konce čtvrtého obchodovacího období.¹²⁴

2.3.2 Dražba

Dražba je druhým způsobem, jakým zařízení mohou získávat emisní povolenky. Poskytuje mechanismus, díky kterému jsou povolenky nabízeny účastníkům trhu, a to za určitou cenu stanovenou prostřednictvím aukce. Prodej povolenek v dražbě se označuje jako primární trh. Po zakoupení povolenek na tomto trhu je pak na kupujícím subjektu, zda s nimi pokryje vlastní emise nebo s nimi bude dále obchodovat na tzv. sekundárním trhu.

Od roku 2013 je tato metoda stanovena jako základní pravidlo pro přidělování povolenek. Od roku 2019 pak musí členské státy dražit veškeré povolenky, které nepřidělí bezplatně či nezařadí do rezervy tržní stability vytvořené na základě rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1814. Tato rezerva funguje jako nástroj pro regulaci nabídky emisních povolenek na trhu. Pokud je nabídka nadměrná, část povolenek se přesune právě do rezervy tržní stability, což sníží množství povolenek dostupných v aukci. Dvě procenta z celkového množství povolenek se pak draží ve prospěch Modernizačního fondu.

Na čtvrté obchodovací období byl podíl dražených povolenek stanoven na 57 %.¹²⁵ Číslo se tak oproti minulé fázi nezměnilo, což vede k úvahám, zda se při stanovení fixního procenta podaří naplnit unijní cíle a dostát zásadě „znečišťovatel platí“. Dle unijního zákonodárce je však

¹²³ Allocation to industrial installations. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-industrial-installations_en [cit. 23. 1. 2024].

¹²⁴ Rozhodnutí Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/708 ze dne 15. února 2019, Úř. Věst. L 120/20.

¹²⁵ Článek 10 směrnice EU ETS.

důležitější, aby nedošlo k úniku uhlíku a zvýšení emisí ve třetích zemích než postupnému navýšení procenta dražených povolenek.¹²⁶

Subjekty, které jsou oprávněny se účastnit dražeb, jsou na prvním místě provozovatelé zařízení a letadel, na které se systém EU ETS vztahuje. Dále se jedná o investiční podniky a úvěrové instituce, které disponují povolením podle jiného právního předpisu. Tyto subjekty nabídky podávají buďto na svůj účet či jménem svých klientů. Provozovatelé zařízení a letadel se mohou pro účely obchodování seskupit a jednat prostřednictvím svých zástupců. Poslední skupinou participující na dražbě jsou pak veřejné subjekty nebo státem vlastněné podniky.¹²⁷

Podle směrnice EU ETS se „90 % celkového množství povolenek, které mají být vydraženy rozdělí mezi členské státy podílem, který je totožný s podílem ověřených emisí podle EU ETS za rok 2005 nebo s průměrem za období 2005-2007 dotyčného členského státu, podle toho, která hodnota je vyšší.“ Zbýlých 10 % se pak rozdělí mezi vybrané státy na účely solidarity a růstu.¹²⁸ Způsob, jakým se použijí výnosy z dražeb, záleží na jednotlivých státech. Směrnice stanoví podmínku, že alespoň 50 % financí musí být použito na jeden ze stanovených účelů. Jde například o předcházení odlesňování, podněcování k přechodu na nízkoemisní způsobu dopravy či financování výzkumu a vývoje v oblasti čistých technologií.¹²⁹

Každý členský stát určí dražitele, který je zodpovědný za dražby povolenek a zodpovídá za příjem a vyplácení výnosů z dražeb., přičemž v České republice má toto na starosti Ministerstvo průmyslu a obchodu. Komise pak určí dražební platformu pro dražení povolenek vyčleněných pro Inovační a Modernizační fond. Pro tento účel by měla být dražitelem Evropská investiční banka (EIB).¹³⁰

Aukce povolenek probíhají podle podmínek stanovených v dražebním řádu. Většina států využívá společnou platformu v Lipsku (EEX). Ta je jmenována na dobu až pěti let na základě společného zadávání veřejných zakázek mezi Komisí a zúčastněnými zeměmi. Státy mají též možnost tzv. „opt-out“, což znamená, že si mohou pro obchodování zvolit jinou platformu než tu společnou. Tuto skutečnost musí stát oznámit Komisi, která ověří, zda vybraná platforma

¹²⁶ Preambule směrnice EU ETS ve znění směrnice č. 2018/410.

¹²⁷ Článek 18 Nařízení Komise v přenesené působnosti 2023/2830.

¹²⁸ Článek 10 odst. 2 směrnice EU ETS.

¹²⁹ Článek 10 odst. 3 směrnice EU ETS.

¹³⁰ Preambule nařízení Komise v přenesené působnosti 2023/2830.

splňuje všechny náležitosti vyžadované unijními předpisy. Možnosti opt-out využilo například Německo či Polsko.¹³¹

¹³¹ Auctions by the Common Auction Platform, January, February, March 2023. [online]. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-12/cap_report_202303_en.pdf [cit. 23. 1. 2024].

2.4 Právní povaha emisní povolenky

Dle směrnice EU ETS se emisními povolenkami rozumí „*povolení vypouštět jednu tunu ekvivalentu oxidu uhličitého po specifikované období, přičemž toto povolení je platné pouze pro účely splnění požadavků této směrnice a je převoditelné v souladu s ustanoveními této směrnice.*“¹³² Co se týče charakteru emisních povolenek, vzhledem k tomu, že jsou vydávány na základě legislativy vydaných vládou či Evropskou unií, jsou charakteru veřejnoprávního. Zároveň se jedná o obchodovatelný statek, proto jsou na rozdíl od emisního povolení převoditelné. Jejich právní povahu však směrnice EU ETS nijak blíže nespecifikuje. To v rámci principu subsidiarity náleží jednotlivým členským státům, přičemž by mohlo z právního hlediska jít o majetkové právo či finanční nástroj.¹³³ Právní úpravy se však liší a ačkoli jednotícím znakem zůstává, že jsou povolenky považovány za emisní právo, není zcela jasné, zda je lze považovat také za majetková práva. Obecně by se emisní povolenky mohly nahlížet jako určitý hybridní typ vlastnictví, přičemž by se jednalo jen o „obdobu“ vlastnictví soukromého. Tato specifická forma totiž dle některých odborníků funkce vlastnictví jen imituje či napodobuje.¹³⁴ Pokud však povolenky nahlížíme jako majetková práva, stále nám to nezodpovídá otázku jednotné definice právní povahy. V určitých členských státech jsou povolenky považovány za finanční nástroje, jinde je chápou jakožto obchodovatelnou komoditu. V Irsku se povaha povolenek odvozuje od konkrétního typu smlouvy upravující transakci emisních povolenek.¹³⁵

Na počátku obchodování v rámci systému EU ETS v roce 2005 k této problematice vydala své stanovisko Česká národní banka. Podle ní v sobě emisní povolenka inkorporuje právo držitele na vypuštění určitého počtu emisí, které je převoditelné a obchodovatelné. Vzhledem k tomu povolenka vykazuje znaky cenného papíru. Z hlediska zákona o podnikání na kapitálovém trhu se pak nemůže jednat o investiční cenný papír, jelikož povolenka nepředstavuje určitý podíl na společnosti či právo na splacení dlužné částky.¹³⁶

¹³² Článek 3 směrnice EU ETS.

¹³³ BROHÉ, A., EYRE, N., HOWARTH, N. Carbon markets: an international business guide. London; Sterling, VA: Earthscan, 2009. s. 118.

¹³⁴ ANTONEN, K. – MEHLING, M. – UPSTON-HOOPER, K. Breathing Life into the Carbon Market: Legal Frameworks of Emissions Trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2007, svazek 16, číslo 4, s. 98.

¹³⁵ STEJSKAL, V. České právo životního prostředí. [online]. Dostupné z https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_24.pdf [cit. 23. 1. 2024].

¹³⁶ Stanovisko č. STAN/14/2005 ze dne 21. prosince 2005. [online]. Dostupné z https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohledfinancnitrh/galleries/legislativni_zakladna/archiv_KCP/download/get_dms_file345.pdf [cit. 23. 1. 2024].

V roce 2014 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU (dále „MiFID II“ z angl. *Directive on Markets in Financial Instruments*), která v příloze I oddílu C řadí na unijní úrovni emisní povolenky mezi jednotlivé finanční instrumenty.¹³⁷ Tím se však stále neřeší problematika právní povahy, jelikož dále pak jednotlivé finanční instrumenty směrnice nedefinuje. Tato úprava se promítla do českého právního řádu tím způsobem, že emisní povolenka je v zákoně o podnikání na kapitálovém trhu klasifikována jako investiční nástroj.¹³⁸ Další definici v českých předpisech najdeme v zákoně o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, kde je emisní povolenka definována jako „jiná majetková hodnota odpovídající právu provozovatele zařízení nebo provozovatele letadla vypustit do ovzduší ekvivalent tuny oxidu uhličitého.“¹³⁹

Další právní úpravu, která se mimo jiné zabývá povahou emisní povolenky a její definicí, je nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013. Nařízení bylo přijato za účelem vytvoření registru Unie, který slouží k monitoringu všech vydaných povolenek v rámci systému EU ETS. V článku 40 se hovoří přímo o povaze povolenky jakožto o nástroji, který je zastupitelný, dematerializovaný a slouží jako předmět vyjednávání na trhu.¹⁴⁰

Ani jedna z výše uvedených úprav nám však neodpovídá na otázku ohledně jednotné a přesné definice právní povahy emisní povolenky. Určení této právní povahy je přitom dle mého názoru důležité pro zajištění větší právní jistoty subjektů, jichž se emisní obchodování týká. Jedním z mnoha nabízených řešení by mohlo být například vytvoření nadnárodního subjektu, který by měl na starosti regulaci cen povolenek a dohlížel nad jejich obchodováním. Právní povolenka by pak mohla být považována za samostatnou měnu v rámci systému EU ETS.¹⁴¹ Problémem se zavedením jednotného určení právní povahy však také zůstává subsidiarita Evropské unie v zasahování do vlastnických práv. Článek 345 SFEU stanoví, že primární právo EU se nijak nedotýká úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech.¹⁴² Je tak zatím nejasné, zda se v budoucnu konkrétní definice, jednotné pro všechny účastníky systému EU ETS, dočkáme.

¹³⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2014/65 ze dne 15. května 2014, Úř. Věst. L 173/349.

¹³⁸ § 3 odst. 1 písm. l) zák. č. 256/2004.

¹³⁹ § 2 písm. o) zák. č. 383/2012.

¹⁴⁰ Článek 40 nařízení Komise č. 389/2013.

¹⁴¹ KETTNER, C., KLETZAN-SLAMANIĆ, D. KOPPL, A. The EU Emission Trading Scheme: is there a need for price stabilization? In: Kreiser, L. et al. (eds). *Environmental taxation and green fiscal reform: theory and impact*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2014, s. 119.

¹⁴² Článek 345 SFEU.

2.5 Modernizační a Inovační fond

V rámci rozsáhlé novely v roce 2018 zřídila Evropská unie nové podpůrné mechanismy, platné pro čtvrté obchodovací období v letech 2021-2030. Jedná se o Modernizační fond a Inovační fond. Ty by měly přispět k lepšímu řešení inovačních a investičních výzev spojených s přechodem na nízkouhlíkové hospodářství. Přerozdělování finančních prostředků by mělo zohledňovat různé ekonomické potřeby jednotlivých států a v potaz tak budou brány nejen ověřené emise, ale také výše HDP.¹⁴³

2.5.1 Modernizační fond

Modernizační fond je primárně upraven v článku 10d směrnice EU ETS, jímž byla tato směrnice doplněna výše zmíněnou novelizací. Byl zřízen na čtvrté obchodovací období jakožto fond „*na podporu investic navržených přijímajícími členskými státy, včetně financování malých investičních projektů, do modernizace energetických soustav a zlepšení energetické účinnosti.*“¹⁴⁴ Tento instrument by tedy měl celkově urychlit a usnadnit modernizaci energetických odvětví, přičemž speciální důraz je kladen na 10 členských států s nižšími příjmy.

Modernizační fond je financován z dražeb povolenek ve prospěch přijímajících členských států podle pravidel stanovených v článku 10. Ten stanoví, že po dobu celé fáze 4 systému EU ETS budou 2 % z celkového množství emisních povolenek dražena za účelem zřízení Modernizačního fondu. Státy s možností čerpat finance odpovídající tomuto množství povolenek jsou určeny podle HDP na obyvatele z roku 2013, který musí být nižší než 60 % průměru Unie. Jejich výčet je stanoven v části A přílohy IIb. Patří mezi ně Bulharsko, Česko, Estonsko, Chorvatsko, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko. Dále by se pak v druhé polovině nynějšího obchodovacího období (od roku 2024) mělo vydražit dalších 2,5 % povolenek připadajících do Modernizačního fondu. To by bylo použito na podporu energetiky členských států, jejichž HDP na obyvatele v tržních cenách je nižší, než průměr Unie v letech 2016-2018. Přijímací státy jsou vypočteny v druhé části přílohy IIb a ve srovnání s částí A se jedná navíc o Řecko, Slovinsko a Portugalsko.¹⁴⁵

¹⁴³ Preambule směrnice 2018/410.

¹⁴⁴ Článek 10d směrnice EU ETS.

¹⁴⁵ Článek 10 ve spojení s článkem 10d a přílohou IIb směrnice EU ETS.

Nejméně 80 % finančních prostředků získaných z dražeb konaných za účelem zřízení fondu na zlepšení energetické účinnosti a modernizaci energetických soustav (článek 10 odst. 1) a 90 % z povolenek dražených pro Modernizační fond (článek 10 odst. 1) musí být použito na prioritní investice do některé ze stanovených oblastí. Jedná se například o vyrábění elektřiny, vytápění a chlazení z obnovitelných zdrojů, dále podpora domácností s nižšími příjmy či vyskytujících se ve venkovských a odlehlých oblastech nebo snižování spotřeby energie prostřednictvím energetické účinnosti v průmyslu, dopravě a zemědělství.¹⁴⁶ Maximálně 20 % financí z Modernizačního fondu pak může být použito také na podporu neprioritních investic. Návrhy, které neodpovídají prioritní oblasti, však podléhají technickému a finančnímu posouzení ze strany Evropské investiční banky.¹⁴⁷

Společně s Modernizačním fondem byl zřízen i Investiční výbor, složený ze zástupců všech přijímajících členských států a dále ze zástupce Komise, Evropské investiční banky a tří zástupců zvolených ostatními státy. Výbor vydává roční zprávy hodnotící průběh čerpání prostředků, které předkládá Komisi¹⁴⁸

Komise kromě přezkoumávání výročních zpráv předložených výborem také vydává právní akty, které stanoví podrobná pravidla pro fungování Modernizačního fondu. Nejnovějším je nařízení Komise (EU) 2023/2606 ze dne 22. listopadu 2023. To například oproti minulé úpravě rozšiřuje oblast prioritních investic na infrastrukturu pro mobilitu s nulovými emisemi.¹⁴⁹

Co se týče schvalovacího procesu při čerpání dotací, přijímající státy předkládají své investiční návrhy Evropské investiční bance a Investičnímu výboru, a to kdykoli během roku. Pokud navrhovaná investice spadá do prioritní oblasti a splňuje požadavky stanovené směrnicí EU ETS, banka návrh potvrdí. Jakmile je navrhovaná investice potvrzena, Komise přijme rozhodnutí o vyplacení potřebných prostředků, přičemž tato rozhodnutí mohou být přijata dvakrát ročně.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Článek 10d odst. 2 směrnice EU ETS.

¹⁴⁷ Modernisation Fund. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/modernisation-fund_en [cit. 23. 1. 2024].

¹⁴⁸ Článek 10d odst. 5 – 11 směrnice EU ETS.

¹⁴⁹ Preambule prováděcího nařízení Komise (EU) 2023/2606 ze dne 22. listopadu 2023.

¹⁵⁰ Modernisation Fund. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/modernisation-fund_en [cit. 23. 1. 2024].

V České republice byl gestorem dotací z modernizačního fondu zvolen Státní fond životního prostředí České republiky, který plní roli zprostředkovatele. Dotace mohou dle pravidel jednotlivých výzev žádat obce, města, samosprávy, podniky i fyzické osoby.¹⁵¹

2.5.2 Inovační fond

Inovační fond je jedním z největších programů financování inovativních nízkouhlíkových technologií na světě. Má právní základ v článku 10a odst. 8 směrnice EU ETS. Jedná se o instrument, který slouží k podpoře inovací v oblasti procesů a technologií s nízkými a nulovými emisemi skleníkových plynů. Ty totiž výrazně přispívají k dekarbonizaci evropské ekonomiky a nulovému znečištění a je tak proto stěžejní podporovat jejich rozvoj.¹⁵²

Dle Komise se jedná o klíčový nástroj financování pro plnění celohospodářských závazků EU v rámci Pařížské dohody. Zároveň je Inovační fond důležitým nástrojem pro dosažení cílů stanovených v plánu Zelené dohody (tzv. *Green Deal*) a v dokumentu s názvem *Net-zero industry act*. Tento dokument představuje iniciativu, která vychází z průmyslového plánu obsaženého v Zelené dohodě, a jejímž cílem je rozšíření výroby čistých technologií v Evropské unii.

Hlavními cíli Inovačního fondu jsou pomoc podnikům investovat do čisté energie, podpořit hospodářský růst, vytvářet nová pracovní místa a posílit vedoucí postavení Evropy v oblasti technologií v celosvětovém měřítku.¹⁵³ Inovační fond je financován z příjmů získaných prostřednictvím systému EU ETS. Celkový počet povolenek, jejichž zpeněžení fond financuje, se po novelizaci v roce 2023 zvýšil z 350 milionů na 530 milionů. Jde o 345 milionů povolenek, které by jinak mohly být bezplatně přiděleny dle článku 10a, 80 milionů povolenek z množství, které by mohlo být vydraženo dle článku 10 a dalších 50 milionů nepřidělených z rezervy tržní stability.¹⁵⁴ Dále byly do fondu investovány nevyužité prostředky z programu NER 300, který fungoval v letech 2013-2020 a s pomocí něhož se spolufinancovaly projekty v oblastech

¹⁵¹ O Modernizačním fondu. [online]. Státní fond životního prostředí ČR. Dostupné z <https://www.sfzp.cz/o-modernizacnim-fondu/> [cit. 23. 1. 2024].

¹⁵² Článek 10a odst. 8 směrnice EU ETS.

¹⁵³ What is the Innovation Fund?. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/innovation-fund/what-innovation-fund_en [cit. 23. 1. 2024].

¹⁵⁴ Článek 10a odst. 8 směrnice EU ETS.

nízkouhlíkových technologií. Ve srovnání s tímto programem poskytuje Inovační fond více finančních prostředků flexibilnějším způsobem.¹⁵⁵

Stejně jako v případě Modernizačního fondu jsou podrobnější pravidla upravena aktem vydaným Komisí. Konkrétně jde o nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/856 ze dne 26. února 2019.¹⁵⁶ To dále rozvádí provozní cíle fondu. Jde například o podporu projektů, které demonstrují vysoce inovativní technologie, procesy a produkty, jež mají významný potenciál snížit emise a jsou zaměřené na jejich rozšiřování v celé Unii. Dále je cílem uzpůsobit finanční podporu potřebám trhu a zmobilizovat další soukromé i veřejné zdroje.¹⁵⁷

Tento právní akt dělí projekty na malé, jež svým rozsahem nepřesahují 20 000 000 EUR, a střední, jejichž kapitálové náklady nepřesahují více než 100 000 000 EUR.¹⁵⁸

Dle posledního pododstavce odst. 8 článku 10a směrnice EU ETS musí Komise každý rok předložit Výboru pro změnu klimatu (uvedený v článku 22a odst. 1) zprávu o provádění Inovačního fondu. Ta nejnovější z 24.11.2023 potvrzuje dřívější premisu, a sice že Investiční fond se stal velmi důležitým nástrojem pro dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Do konce roku 2022 se 70 projektů vybraných k podpoře týkalo 19 odvětví v kategoriích energeticky náročných průmyslových odvětví, skladování energie a obnovitelných zdrojů. Během deseti let by tyto projekty měly zabránit vypuštění celkem 215 milionů tun emisí. Pro srovnání je to přibližně 7 % celkových emisí skleníkových plynů vypuštěných Evropskou unií v roce 2022.¹⁵⁹

¹⁵⁵ How is the Innovation Fund financed?. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/innovation-fund/what-innovation-fund_en [cit. 23. 1. 2024].

¹⁵⁶ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/856 ze dne 26. února 2019, Úř. věst. L 140/6.

¹⁵⁷ Článek 3 nařízení Komise v přenesené pravomoci 2019/856.

¹⁵⁸ Článek 2 nařízení Komise v přenesené pravomoci 2019/856.

¹⁵⁹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Innovation Fund in 2022. [online]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A732%3AFIN> [cit. 23. 1. 2024].

3 CBAM systém

Systému uhlíkového vyrovnání na hranicích neboli *Carbon Border Adjustment Mechanism* (dále jen „CBAM“) jsem se rozhodla věnovat samostatnou kapitolu. Nejde totiž přímo o součást systému EU ETS, ale významně jej doplňuje a ovlivňuje.

Jedná se o nový mechanismus, který byl zaveden nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/956 dne 10. května 2023. Dle článku 1 tohoto nařízení se jedná o instrument, „*kterým mají být řešeny emise skleníkových plynů obsažené ve zboží uvedeném v příloze I při jeho dovozu na celní území Unie, aby se zabránilo riziku úniku uhlíku, a tím se snížily celosvětové emise uhlíku a podpořily cíle Pařížské dohody...*“ Úprava tedy dopadá na dovozce ze třetích zemí, které nejsou členskými státy EU, kteří dodávají určité zboží na unijní území. Co se týče komodit, na které se CBAM bude vztahovat, ty jsou uvedeny v příloze I k výše zmíněnému nařízení. Jedná se o cement, elektrickou energii, hnojiva, železo a ocel, hliník a chemické látky, přičemž ke každé této kategorii jsou pak v tabulce podrobně vypsány jednotlivé výrobky.

Nařízení vešlo v platnost dnem vyhlášení v úředním věstníku EU, tedy 1. října 2023. V současné době se však CBAM zatím nachází v přechodném období, kdy ještě dovozci nemusí tzv. uhlíkové clo platit. Od 31. prosince 2024 začne probíhat registrační fáze, kdy budou subjekty dovážející zboží na celní území Evropské unie muset podat žádost o povolení podle článku 5, která se podává prostřednictvím rejstříku CBAM zřízeného v souladu s článkem 14. Dovozece je kromě jiných informací povinen uvést veškeré emise, které jsou v důsledku výroby dováženého zboží produkovány. Doklady o emisích musí být ověřeny akreditovanou osobou, k čemuž se dokládají ověřovací zprávy a další potřebné záznamy. Pokud provozovatel zařízení ve třetí zemi splňuje veškeré náležitosti, je následně registrován Komisí v rejstříku CBAM.¹⁶⁰ Od 1. ledna 2026 bude nařízení účinné již v plné šíři. Dovozece budou muset podávat každý rok hlášení a platit za emise v dovezeném zboží. Probíhající přechodné období bylo zavedeno zejména proto, aby měli dovozci dostatek času se připravit na „ostrou verzi“ a mohli se domluvit na společném postupu s dodavateli ze třetích zemí, kteří jim musí poskytovat relevantní data emisních komodit.¹⁶¹

¹⁶⁰ Článek 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/956 ze dne 10. května.

¹⁶¹ NĚMCOVÁ, V. Začíná platit „uhlíkové clo“, bude se platit za emise v dováženém zboží. Firmy musí začít sbírat data. [online]. Dostupné z <https://www.ekonews.cz/zacina-platit-uhlikove-clo-bude-se-platit-za-emise-v-dovazenem-zbozi-firmy-musi-zacit-sbirat-data/> [cit. 23. 1. 2024].

Mechanismus je zásadním instrumentem v boji proti tzv. úniku uhlíku. Tímto způsobem se označují situace, kdy provozovatelé zařízení, která produkují velké množství skleníkových plynů, přesouvají své výroby do zemí mimo EU, aby se tak vyhnuli povinnosti nakupovat emisní povolenky. Z toho důvodu emise obsažené v dovozech neustále rostou, ačkoli EU své domácí emise kontinuálně snižuje. To podryvá její úsilí a ačkoli na unijním poli ano, v celosvětovém měřítku tak nadále nedochází ke snižování emisí, spíše naopak. Zavedení CBAM bylo proto zařazeno do legislativního balíčku „Fit for 55“, který podporuje snížení emisí o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990, a mělo by významně přispět k dosažení klimatické neutrality do roku 2050.¹⁶²

Nařízení zavádějící systém CBAM je podrobněji provedeno Komisí. Ta dne 17. srpna 2023 vydala Prováděcí nařízení Komise (EU) 2023/1773, které stanoví pravidla pro uplatňování systému CBAM v praxi.¹⁶³ Jsou v něm uvedeny podrobné pokyny pro dovozce (CBAM deklaranty) relevantního zboží. Ti musí během přechodného období čtyřikrát do roka předkládat čtvrtletní zprávu CBAM rejstříku. Zpráva bude obsahovat například celkové množství každého druhu zboží vyjádřené v tunách (v případě elektřiny v megawatthodinách), celkové skutečné emise vyjádřené v tunách emisí CO₂ ekv. nebo celkové nepřímé emise.

Kompetentní autoritou v oblasti CBAM bude Celní správa České republiky a Ministerstvo životního prostředí. Celní správa bude například zajišťovat přístup do rejstříku CBAM, přijímat žádosti deklarantů a dohlížet na plnění povinností při dovozu. Ministerstvo pak především kontroluje CBAM zprávy a předložené certifikáty.¹⁶⁴

¹⁶² Preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/956 ze dne 10. května.

¹⁶³ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2023/1773 ze dne 17. srpna 2023, Úř. Věst. L 228/94.

¹⁶⁴ CBAM. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z <https://www.mzp.cz/cz/cbam> [cit. 23. 1. 2024].

4 Analýza dopadu systému EU ETS na životní prostředí v České republice

Mechanismy Systému EU ETS působí na území Evropské Unie již skoro 20 let. Jak bylo předestřeno v minulých kapitolách, jednotlivé právní prameny, které systém zakládají, a jimi upravené instrumenty, prošly v průběhu těchto let četnými úpravami. Legislativci se tak snažili reagovat na aktuální potřeby, plynoucí z měnícího se stavu životního prostředí a malou účinnost systému. Novelizace systému EU ETS také odráží postupně nabývané poznatky a sesbíraná data, které ze začátku nebyly k dispozici anebo jen v omezené míře. Každopádně je jisté, že dnes toho víme o emisním obchodování a jeho dopadech jak do ekologické, tak i ekonomické a sociální sféry naší společnosti podstatně více než dříve.

Monitoring a hodnocení stavu životního prostředí se provádí především prostřednictvím zpráv, které jsou pravidelně vydávány příslušnými orgány. Na unijní úrovni je to Komise, která *„sleduje fungování evropského trhu s uhlíkem a každý rok předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o fungování trhu s uhlíkem a o dalších relevantních politikách v oblasti klimatu a energetiky, včetně provádění dražeb, likvidity a obchodovaných objemů...a shrnutí informací poskytnutých členskými státy o finančních opatřeních uvedených v článku 10a odst. 6.“*¹⁶⁵

Na vnitrostátní úrovni pak mají členské státy povinnost na základě článku 21 směrnice EU ETS předkládat Komisi zprávu o uplatňování této směrnice. Zpráva je vypracována každý rok na základě dotazníku nebo osnovy přijaté Komisí ve formě prováděcích aktů. Členské státy se v ní věnují především přijatým opatřením pro přidělování povolenek, provozu registrů a provádění monitorování a vykazování. Na základě těchto zpráv následně Komise zveřejní do tří měsíců souhrnnou zprávu o uplatňování směrnice EU ETS.¹⁶⁶ Kromě těchto povinných výkazů by se však dle Účetního dvora Evropské unie měly členské státy snažit o informování veřejnosti nad rámec právní úpravy. Jako příklad uvádím Německo a Španělsko, které předložily velmi rozsáhlé výroční zprávy o EU ETS včetně analýz trendů a údajů o míře plnění požadavků.¹⁶⁷

Co se týče monitoringu na poli životního prostředí, vydávají též příslušné orgány členských států dokumenty, které sledují a hodnotí stav životního prostředí. V České republice tuto

¹⁶⁵ Článek 10 odst. 5 směrnice EU ETS.

¹⁶⁶ Článek 21 směrnice EU ETS.

¹⁶⁷ Integrita a provádění EU ETS. [online]. Evropský Účetní Dvůr. Dostupné z https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr15_06/sr15_06_cs.pdf [cit. 23. 1. 2024].

problematiku upravuje zákon o právu na informace o životním prostředí.¹⁶⁸ Na jeho základě rozeznáváme tři dokumenty – Zprávy o stavu životního prostředí, Statistickou ročenku životního prostředí a Zprávy o životním prostředí v krajích, přičemž poslední dokument slouží jako doplňující k prvním dvěma a zabývá se podrobněji stavem životního prostředí v krajích. První dva dokumenty pak tvoří hlavní a komplexní soubor údajů. Statistická ročenka předkládá ucelený pohled na stav životního prostředí a informace o stavu jeho jednotlivých složek. Předkládá data, která jsou pak prostřednictvím Zprávy o stavu životního prostředí analyzována.¹⁶⁹

Právě Zpráva o stavu životního prostředí tvoří základ reportingu na poli životního prostředí České republiky. Její vypracování má na starosti Ministerstvo životního prostředí, které ji každoročně předkládá vládě. Po schválení vládou je zpráva zveřejněna na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí a také společnosti CENIA¹⁷⁰, jež má na starosti vypracování zprávy.¹⁷¹

Struktura zprávy je rozdělena na několik kapitol zabývajících se jednotlivými složkami životního prostředí či typy negativních vlivů, jakožto dostupnost vody a její kvalita, hluková zátěž či biologická rozmanitost. V jednotlivých podkapitolách jsou pak dílčí témata detailněji rozebrána na menší fragmenty, které jsou podrobeny hodnocení. V poslední části se zpráva věnuje také otázce financování ochrany životního prostředí a postojům české veřejnosti, získaným na základě reprezentativního šetření veřejného mínění.

Pro účely této práce se zaměřím pouze na část zprávy, a to kvalitu ovzduší. V následujících podkapitolách představím tři zprávy o stavu životního prostředí vydané v různých obdobích a zanalyzuji, jakým způsobem bylo hodnoceno ovzduší a jeho kvalita v daném roce, a zda je možné pozorovat určité zlepšení (či stagnaci/zhoršení) v této oblasti.

¹⁶⁸ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

¹⁶⁹ Stav životního prostředí. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/statisticka_rocenka_zivotního_prostředí_publicace [cit. 23. 1. 2024].

¹⁷⁰ Česká informační agentura životního prostředí. Jedná se o příspěvkovou organizaci Ministerstva životního prostředí, jejímž účelem je datová, informační a výzkumná podpora výkonu státní správy.

¹⁷¹ Zprávy o stavu životního prostředí. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotního_prostředí_publicace [cit. 23. 1. 2024].

4.1 Zprávy o stavu životního prostředí

Tyto dokumenty jsou vydávány každoročně od roku 1993. Na následujících řádcích představím zprávy z roku 2005, 2013 a 2022, uveřejněné na stránkách Ministerstva životního prostředí, a stručně rozeberu, jakým způsobem byl v konkrétních letech hodnocen stav ovzduší, s důrazem na emise skleníkových plynů.

4.1.1 Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2005

První zpráva o stavu životního prostředí, na kterou se zaměřím, byla vydána Ministerstvem životního prostředí v roce 2005 a hodnocen je v ní uplynulý rok 2004 (dále jen „Zpráva“).¹⁷² Jedná se o stejný rok, ve kterém byl na území Evropské unie spuštěn systém EU ETS. Vzhledem k tomu zatím nelze hledat mezi změnami životního prostředí v oblasti kvality ovzduší (ať již pozitivními či negativními), či množstvím vypouštěných emisí, a unijním systémem pro emisní obchodování, konkrétní příčinné souvislosti.

Jak je uvedeno v úvodním shrnutí dokumentu, mezi lety 1990 a 2000 došlo k výraznému zlepšení stavu životního prostředí obecně, přičemž v dalších pěti letech byl stav stabilizován. Toto zlepšení bylo dáno více faktory. Šlo jednak o společenské změny po revoluci v roce 1989; na českém území došlo k uzavření mnoha provozů a byly nahrazeny zastaralé technologie, v důsledku čehož došlo ke snížení emisí. Dále pak dle mého názoru přispěla k pozitivnímu vývoji skutečnost, že ochraně životního prostředí začala být věnována systematická pozornost. Státy a mezinárodní organizace začaly projevovat větší snahu zapříčinit se o zlepšení globálního klimatu, což se začalo významněji projevovat právě v druhé polovině dvacátého století (viz první dvě kapitoly této práce). Jedním z těchto důležitých milníků bylo například i přijetí Kjótského protokolu. Co se týče dalších pozitiv, došlo také ke snížení emisí oxidu siřičitého a limity, stanovené pro vypouštění oxidu dusičitého či benzenu, byly plošně dodržovány.

Naopak měření výskytu emisí nejvýznamnějšího antropogenního skleníkového plynu – oxidu uhličitého ukázala, že v tomto směru situace stagnuje. Objem emisí na obyvatele byl stále příliš vysoký, i přesto že reálně došlo k jejich snížení. Dle tabulky ČHMÚ byla hodnota emisí oxidu

¹⁷² Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2005. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2019/04/Zprava-o-zivotnim-prostredi_CR_2005.pdf [cit. 23. 1. 2024].

uhlíčitého v roce 2004 127,3 milionů tun oproti hodnotě 165,1 milionů tun v roce 1990. Dle Zprávy lze však v této oblasti očekávat vývoj dobrým směrem vzhledem k opatřením v oblasti úspor energie či podpory využití obnovitelných zdrojů. Pozitivní predikce přisuzují také spuštění systému EU ETS v témže roce. Ten se právě mimo jiné na emise oxidu uhlíčitého zaměřuje a je tak logické, že vyhlídky do budoucna v této oblasti jsou ve Zprávě hodnoceny kladně.

4.1.2 Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2013

Zpráva, která vyhodnocuje stav životního prostředí České republiky za rok 2013 (dále jen „Zpráva“), byla schválena vládou 12.11.2014.¹⁷³ Obsahem Zprávy je hodnocení životního prostředí, které je přitom stejně jako v předchozím příkladu k těmto účelům rozděleno na dílčí témata, jimž se pak postupně věnují jednotlivé kapitoly. Oproti zprávě z roku 2005 se však poměrně výrazně liší metodika, s jakou je Zpráva vypracována. K této úpravě došlo v roce 2009 v reakci na zvyšující se nároky v rámci resortu životního prostředí. Metodickým základem jsou tzv. indikátory, jejichž tvorba vychází ze Státní politiky životního prostředí pro roky 2012-2020. Ty na základě získaných dat prezentují vývoj životního prostředí. Tato úprava by měla sloužit k větší přehlednosti a uživatelské srozumitelnosti.

Vypracování Zprávy se vztahuje k období, kdy byl systém EU ETS na přelomu druhé a třetí fáze a procházel poměrně výraznými změnami. Například v roce 2008 byl schválen klimaticko-energetický balíček, kterým se Česká republika zavázala do roku 2020 snížit emise spadající do systému EU ETS o 21 % oproti roku 2005. Dle Zprávy se tyto cíle zatím dařilo naplňovat; byl zaznamenán pokles o 17, 9 % v období 2005-2013. Vzhledem k tomu, že právě velké stacionární zdroje, na které se systém EU ETS zaměřuje a které jsou důležitým faktorem ovlivňujícím pokles skleníkových plynů, vytvářely 87, 7 % celkových emisí spadajících do systému EU ETS v roce 2013, jedná se o pozitivní výsledek. Evropská unie jako celek také zaznamenala úbytek emisí skleníkových plynů v období 1990-2012, a to o 19, 2 %.

Měření globální teploty ukázalo, že trend jejího postupného růstu pokračoval i v roce 2013, který byl společně s rokem 2007 šestým nejteplejším za dobu přístrojového měření. Co se týče

¹⁷³ Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2013. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2019/04/Zprava_o_zivotnim_prostredi_Ceske_republiky_2013.pdf [cit. 23. 1. 2024].

emisí skleníkových plynů, nadále klesají a v roce 2012 byly dokonce nejnižší od roku 1990. Došlo též k poklesu emisí produkovaných dopravou. Naopak skleníkové plyny produkované z veřejné energetiky spíše kolísaly v návaznosti na aktuální množství vyrobené elektřiny. V této oblasti totiž stále převažovala fosilní paliva.

4.1.3 Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2022

Též tato zpráva, která byla zpracována společností CENIA a vládou projednána a schválena 29.11.2023¹⁷⁴ (dále jen „Zpráva“), vykazuje odlišné metodické koncepty. Od roku 2018 se komplexní zpráva o stavu životního prostředí zpracovává jen jednou za dva roky, přičemž v mezidobí se zpracuje a předkládá pouze souhrn informací. Také struktura zpráv prošla změnami, počínaje zprávou z roku 2020 se obsah soustředí více na Státní politiku životního prostředí a hodnocení plnění jejích cílů.

Měření teploty v roce 2022 nepřinesla pozitivní výsledky, šlo o pátý nejteplejší rok od roku 1961. Jak je zmíněno v úvodu této práce, rok 2023 byl pak vůbec nejteplejším v historii měření. Též v dalších odvětvích životního prostředí byly pozorovány nepříznivé změny. Sucho na mnoha místech způsobilo požáry, přičemž ten na území národního parku České Švýcarsko byl největším v historii Česka.

Co se týče kvality ovzduší, výskyt všech základních emisí nadále klesá (nejvíce SO₂ a NO_x). Taktéž se snižuje i počet obyvatelstva České republiky zasaženého nadměrnou koncentrací znečišťujících látek, ačkoli riziko ohrožení zdraví v důsledku znečištěného ovzduší stále přetrvává.

Celkové množství emisí skleníkových plynů v Česku naproti tomu od roku 2016 stoupl o 2,1 %. To může být následkem více faktorů, koneckonců právě posledních pět let je provázáno mnoha významnými světovými událostmi, počínaje pandemií Covid-19 přes válku na Ukrajině až po velké množství přírodních katastrof, které mohou mít vliv i na emisní situaci.

Trend postupného upouštění od využívání tuhých paliv při výrobě elektrické energie se v posledních letech v návaznosti na výrazné změny cen otočil a zemní plyn byl tak opět částečně nahrazen hnědým uhlím. Roste i počet domácností, které tuhá paliva používají

¹⁷⁴ Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2022. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2023/12/Zprava_ZP_CR_2022.pdf [cit. 23. 1. 2024].

k vytápění. Dalším nepříznivým zjištěním jsou pak rostoucí emise skleníkových plynů z dopravy. Jejich množství se od roku 1990 zvýšilo o 68,3 % a doprava je tak aktuálně třetím největším zdrojem těchto emisí. Dle mého názoru v tomto ohledu přispěje ke zlepšení situace systém II (viz výše), který by měl být spuštěn od roku 2027 a bude se soustředit na omezení emisí skleníkových plynů mimo jiné právě z dopravy.

Co se týče skleníkových plynů, jejichž emise spadají pod účinnost systému EU ETS, je od roku 2005 sledována klesající tendence. Za posledních pět let se počet těchto emisí snížil o 14,8 %, i když po covidovém období kvůli postupnému zotavování ekonomiky stagnoval. Do pozitivního vývoje se dle Zprávy také promítl fakt, že se výrazně snížil počet emisních povolenek alokovaných zdarma (v tomto období je již základním způsobem rozdělování dražba) a že vzrostla jejich cena.

Závěr

V závěru této diplomové práce lze konstatovat, že systém EU ETS představuje významný nástroj pro snižování emisí skleníkových plynů v rámci Evropské unie.

Jak lze jednoznačně vidět na výše uvedených informacích, příroda naší planety se všemi svými složkami neustále prochází změnami, které následně ovlivňují i životy nás všech. Stále se ve společnosti objevují názory odpůrců „zelených opatření“, kteří tvrdí, že jde o přirozené procesy, a že například globální oteplování je jevem, který se na Zemi objevuje cyklicky, a to i bez našeho přičinění. Dle mého názoru jsou určitě některé, i negativní, změny životního prostředí přirozené, zároveň však mnohé vědecké studie dokládají, že intenzita, s jakou přicházejí, přirozená není. Myslím si, že především několik posledních desetiletí je toho důkazem, a považuji tak za důležité se touto problematikou zabývat.

Klimatickou krizi je přitom nutno řešit na globální úrovni, s přispěním všech světových velmocí, jež jsou hybateli celosvětové ekonomiky, a zároveň i významnými přispěvateli globálního znečištění. Přijetí Kjótského protokolu a Pařížské dohody představuje částečný úspěch tohoto globálního řešení. Došlo tak konečně k mezinárodní spolupráci celosvětového měřítko, která není tvořena jen politickými proklamacemi bez reálného účinku. Nyní je však dle mého názoru potřeba spolupráci více zintenzivnit. Evropská Unie by v tomto směru rozhodně mohla jít příkladem, avšak pokud nebude úsilí stejné míry vyvíjeno i v ostatních zemích, systém EU ETS svět nespasí.

Systém EU ETS již na unijní půdě funguje téměř dvacet let a za tu dobu prošel mnohými úpravami, kterými byl především rozšiřován okruh jeho působnosti, jak věcně, tak z hlediska území. Jednou z mnoha dalších úprav byl i přechod z bezplatné alokace na dražení povolenek jakožto hlavní způsob jejich přidělování. Právě bezplatná alokace fungující hlavně v prvních dvou obchodovacích obdobích je dle mého názoru jeden z nedostatků systému EU ETS. Počet přidělených povolenek byl příliš vysoký, a tudíž nastal jejich přebytek, kterým byl zapříčiněn pokles ceny a celková neefektivnost systému.

Myslím si, že problémem je také již zmiňovaný nepoměr v úsilí EU oproti jiným subjektům. Nejedná se tedy o nedostatek systému EU ETS jako takového, ale Unie se s tím i tak snaží aspoň částečně vypořádat. Takovou snahou je například systém CBAM, který se snaží předcházet jakémusi „obcházení“ systému EU ETS stěhováním výroby do mírnějších

jurisdikcí. Tento koncept začal fungovat teprve v tomto roce a uvidí se, jakou měrou přispěje k dalším pokrokům na poli ochrany životního prostředí.

Podívejme se však nyní na tu pozitivní stránku systému EU ETS. Jak je možno vyčíst ze shrnutí výročních zpráv českého Ministerstva životního prostředí, emise skleníkových plynů spadajících do okruhu systému EU ETS skutečně dlouhodobě kontinuálně klesají. Jsou sice jistá odvětví, která v určitých obdobích zaznamenala stagnaci nebo dokonce zhoršení, celkově se však situace skutečně dle výsledků měření zlepšuje. Unijní legislativci zároveň na veškeré nedostatky poměrně rychle reagují přijímáním dalších opatření, systém EU ETS se tak neustále rozvíjí a zlepšuje, i když to má dle mého názoru za následek určitou nepřehlednost v souboru všech právních pramenů. Do budoucna bude potřeba pokračovat v úsilí a dle mého názoru také více prohloubit mezinárodní spolupráci. Cíl, ke kterému se Evropa zavázala, a to stát se do roku 2050 klimaticky neutrální, je velmi ambiciózní. Myslím si však, že s nynějším tempem je pravděpodobné, že se země Evropské unie k jeho dosažení minimálně výrazně přiblíží.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- ANTTONEN, K. – MEHLING, M. – UPSTON-HOOPER, K. Breathing Life into the Carbon Market: Legal Frameworks of Emissions Trading. European Energy and Environmental Law Review, 2007.
- Brohé, A., Eyre, N., Howarth, N. Carbon markets: an international business guide. London; Sterling, VA: Earthscan, 2009.
- Kettner, C., Köppl, A., Schleicher, S.P. and G. Thenius. Stringency and distribution in the EU Emissions Trading Scheme: first evidence, Climate Policy, 2008.
- Marcu, A. Carbon Market Provisions in the Paris Agreement (Article 6). Brussels: Centre for European Policy Studies, 2016. [online]. Dostupné z <https://www.ceps.eu/system/files/SR%20No%20128%20ACM%20Post%20COP21%20Analysis%20of%20Article%206.pdf> [cit. 23. 1. 2024].
- Rosenzweig, R. H. Global climate change policy and carbon markets: transition to a new era. London: Palgrave Macmillan, 2016.

Judikatura

- Rozsudek SDEU ze dne 19. ledna 2017 ve věci C-460/15.

Internetové zdroje

- Rok 2023 byl nejteplejším v měření. [online]. Dostupné z <https://denikn.cz/minuta/1323857/> [cit. 23. 1. 2024].
- EU Emissions Trading System. [online]. Environmental Protection Agency. Dostupné z <https://www.epa.ie/our-services/licensing/climate-change/eu-emissions-trading-system/> [cit. 23. 1. 2024].
- Acid Rain Program. [online]. Environmental Protection Agency. Dostupné z <https://www.epa.gov/acidrain/acid-rain-program> [cit. 23. 1. 2024].
- What is the Kyoto Protocol? [online]. United Nations. Dostupné z https://unfccc.int/kyoto_protocol [cit. 23. 1. 2024].
- Zprávy o stavu životního prostředí. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace [cit. 23. 1. 2024].

- El Nino je tady, oznámil NOAA. [online]. Dostupné z <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/veda/el-nino-je-tady-oznamil-noaa-zemi-asi-cekaji-nejteplejsi-roky-v-dejinach-6007> [cit. 23. 1. 2024].
- Report of the conference of the parties on its first session. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf> [cit. 23. 1. 2024].
- Kjótský protokol. [online]. EU. Dostupné z https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:kyoto_protocol [cit. 23. 1. 2024].
- Flexibilní mechanismy (IET, CDM, JI). [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/flexibilni_mechanismy [cit. 23. 1. 2024].
- Joint implementation. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/joint-implementation> [cit. 23. 1. 2024].
- The Clean Development Mechanism. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/mechanisms-under-the-kyoto-protocol/the-clean-development-mechanism> [cit. 23. 1. 2024].
- Emissions Trading. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading> [cit. 23. 1. 2024].
- Pařížská dohoda – přelomový krok pro ochranu klimatu. [online]. Dostupné z https://klimatickakoalice.cz/images/KK-Parizska_smlouva-net-A4.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- The Paris Agreement. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement> [cit. 23. 1. 2024].
- All About the NDCs. [online]. United Nations. Dostupné z <https://www.un.org/en/climatechange/all-about-ndcs#countries> [cit. 23. 1. 2024].
- Colombia and Panama Eye Carbon Neutrality by 2050. [online]. Dostupné z <https://ndcpartnership.org/news/colombia-and-panama-eye-carbon-neutrality-2050> [cit. 23. 1. 2024].
- What is the ADP?. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/process/bodies/bodies-that-have-concluded-work/ad-hoc-working-group-on-the-durban-platform-for-enhanced-action-adp#Workstream-2:-pre-2020-ambition> [cit. 23. 1. 2024].
- Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf> [cit. 23. 1. 2024].
- International carbon markets under the Paris Agreement: Basic form and development prospects. [online]. Dostupné z

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1674927819300188> [cit. 23. 1. 2024].

- COP24 overshadowed by market failure as countries fail to agree on basic accounting principles and the future of the CDM [online]. Dostupné z <https://carbonmarketwatch.org/2018/12/15/cop24-overshadowed-by-market-failure-as-countries-fail-to-agree-on-basic-accounting-principles-and-the-future-of-the-cdm/> [cit. 23. 1. 2024].
- COP26. [online]. Dostupné z https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230311050139mp_/https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- COP26 Outcomes: Market mechanisms and non-market approaches (Article6). [online]. Dostupné z <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact/cop26-outcomes-market-mechanisms-and-non-market-approaches-article-6> [cit. 23. 1. 2024].
- Article 6.4 Mechanism. [online]. Dostupné z <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/article-64-mechanism> [cit. 23. 1. 2024].
- UN Climate Change Conference – United Arab Emirates. [online]. United Nations. Dostupné z <https://unfccc.int/cop28> [cit. 23. 1. 2024].
- Summary report, 30 November – 13 December 2023. [online]. Dostupné z <https://enb.iisd.org/united-arab-emirates-climate-change-conference-cop28-summary> [cit. 23. 1. 2024].
- Outcome of the first global stocktake, Decision -/CMA.5. [online]. Dostupné z https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_4_gst.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- Legislativa. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/legislativa_emisni_obchodovani [cit. 23. 1. 2024].
- Dražby povolenek. [online]. Ministerstvo Životního prostředí. Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/drazby_povolenek [cit. 23. 1. 2024].
- Registr Unie. [online]. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/union-registry_cs [cit. 23. 1. 2024].
- Dopady systému obchodování s emisními povolenkami v zemích EU28. [online]. Dostupné z https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/74240/Zimmermannova_Paszto_Vicha.pdf?sequence=1&isAllowed=y [cit. 23. 1. 2024].
- Modernizačním fondu. [online]. Státní fond životního prostředí ČR. Dostupné z <https://www.sfzp.cz/o-modernizacnim-fondu/> [cit. 23. 1. 2024].

- The European Green Deal. [online]. European Commission. Dostupné z https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en [cit. 23. 1. 2024].
- Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities_en [cit. 23. 1. 2024].
- ETS 2_ buildings, road transport and additional sectors. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ets-2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en [cit. 23. 1. 2024].
- EU Emissions Trading System. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en [cit. 23. 1. 2024].
- What is the EU ETS? [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/what-eu-ets_en [cit. 23. 1. 2024].
- Politico. [online]. Dostupné z <https://www.politico.eu/article/european-parliament-backs-2030-emissions-cuts-of-60-percent/> [cit. 23. 1. 2024].
- Betzenbichler, Wermer. The EU Emissions Trading Scheme – Issues and Challenges. [online]. Dostupné z <https://core.ac.uk/download/pdf/187167422.pdf> [cit. 23. 1. 2024].
- Green paper. [online]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/green-paper.html> [cit. 23. 1. 2024].
- Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union. [online]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0087> [cit. 23. 1. 2024].
- The EU Emissions Trading System (EU ETS). [online]. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-12/factsheet_ets_en.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- Kyoto 1st commitment period (2008-12). [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/kyoto-1st-commitment-period-2008-12_en [cit. 23. 1. 2024].
- Development of EU ETS (2005-2020). [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020_en [cit. 23. 1. 2024].

- Sdělení Komise „Další pokyny k alokačním plánům systému EU pro obchodování s emisemi na období 2008 až 2012“. [online]. Evropská komise. Dostupné z https://vubp.cz/genesis/com2005_0703cs01.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- Revision of the EU emission trading systém (ETS). [online]. European Parliament. Dostupné z [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-revision-of-the-eu-emission-trading-system-\(ets\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-revision-of-the-eu-emission-trading-system-(ets)) [cit. 23. 1. 2024].
- Review of the EU ETS Fit for 55 package. [online]. European Parliament. Dostupné z [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698890/EPRS_BRI\(2022\)698890_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698890/EPRS_BRI(2022)698890_EN.pdf) [cit. 23. 1. 2024].
- Glossary: Carbon dioxide equivalent. [online]. Dostupné z https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Carbon_dioxide_equivalent [cit. 23. 1. 2024].
- Harmonisation of allocation methodologies. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-11/harmonisation_en_0.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- Behn, D. Methods for Allocating Allowances Under the EU Emission Trading Scheme: Assessing its Interaction with the EU State Aid Rules. EU Energy Law and Policy. [online]. Dostupné z https://www.academia.edu/33287432/Methods_for_Allocating-Allowances_Under_the_EU_Emissions_Trading_Scheme_Assessing_its_Interaction_with_the_EU_State_Aid_Rules [cit. 23. 1. 2024].
- Allocation to industrial installations [online]. European Commission. Dostupné z https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/industrial_cs [cit. 23. 1. 2024].
- Auctions by the Common Auction Platform, January, February, March 2023. [online]. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-12/cap_report_202303_en.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- Stejskal, V. České právo životního prostředí. [online]. Dostupné z https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_24.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- Stanovisko č. STAN/14/2005 ze dne 21. prosince 2005. [online]. Dostupné z https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/legislativni_zakladna/archiv_KCP/download/get_dms_file345.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- Modernisation Fund. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/modernisation-fund_en [cit. 23. 1. 2024].
- Modernizačním fondu. [online]. Státní fond životního prostředí ČR. Dostupné z <https://www.sfzp.cz/o-modernizacnim-fondu/> [cit. 23. 1. 2024].

- What is the Innovation Fund?. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/innovation-fund/what-innovation-fund_en [cit. 23. 1. 2024].
- How is the Innovation Fund financed?. [online]. European Commission. Dostupné z https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/innovation-fund/what-innovation-fund_en [cit. 23. 1. 2024].
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Innovation Fund in 2022. [online]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A732%3AFIN> [cit. 23. 1. 2024].
- Začíná platit „uhlíkové clo“, bude se platit za emise v dováženém zboží. Firmy musí začít sbírat data. [online]. Dostupné z <https://www.ekonews.cz/zacina-platit-uhlikove-clo-bude-se-platit-za-emise-v-dovazenenem-zbozi-firmy-musi-zacit-sbirat-data/> [cit. 23. 1. 2024].
- CBAM. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z <https://www.mzp.cz/cz/cbam> [cit. 23. 1. 2024].
- Integrita a provádění EU ETS. [online]. Evropský Účetní Dvůr. Dostupné z https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr15_06/sr15_06_cs.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- Stav životního prostředí. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z <https://www.mzp.cz/cz/statisticka-rocenka-zivotniho-prostredi-publikace> [cit. 23. 1. 2024].
- Zprávy o stavu životního prostředí. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z <https://www.mzp.cz/cz/zpravy-o-stavu-zivotniho-prostredi-publikace> [cit. 23. 1. 2024].
- Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2005. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2019/04/Zprava-o-zivotnim-prostredi_CR_2005.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2013. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2019/04/Zprava_o_zivotnim_prostredi_Ceske_republiky_2013.pdf [cit. 23. 1. 2024].
- Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2022. [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2023/12/Zprava_ZP_CR_2022.pdf [cit. 23. 1. 2024].

Abstrakt

Tato diplomová práce pojednává o systému Evropské unie pro obchodování s emisními povolenkami. Zkráceně systém EU ETS z angl. *EU Emissions Trading System* slouží jakožto nástroj pro snižování množství skleníkových plynů v ovzduší, přičemž funguje na zásadě znečišťovatel platí a ekonomicky motivuje dotčené subjekty k ekologičtějšímu jednání. Je jedním z nejdůležitějších instrumentů pro boj proti klimatické změně a hraje klíčovou roli v úsilí Evropské unie o dosažení cílů v oblasti klimatické politiky a udržitelnosti.

V první části práce je pojednáno o právních pramenech, které tuto problematiku upravují. Nejdříve jsou v ní stručně představeny ty nejdůležitější mezinárodní úmluvy, které položily základ pro další spolupráci mezi státy při ochraně životního prostředí. Podrobněji jsou pak rozpracovány předpisy unijní, především v podobě směrnic a nařízení, které představují právní základ samotného systému EU ETS a dále jej upravují a modifikují. Závěrem se práce stručně věnuje i právním pramenům v České republice.

V další části se diplomová práce zabývá systémem EU ETS jako takovým. Nejdříve je v jednotlivých podkapitolách nastíněn vývoj systému, který za téměř dvacet let svého působení prošel četnými změnami. Dále se práce věnuje způsobům přidělování jednotlivých emisních povolenek, oblastem úpravy a právní povaze emisní povolenky. Samostatná kapitola je věnována tzv. CBAM systému, který ač není součástí systému EU ETS, významně jej doplňuje, ovlivňuje a je tak pro téma této práce velmi relevantní.

V poslední části diplomové práce jsou pak stručně představeny a zanalyzovány tři zprávy o stavu životního prostředí České republiky vydané Ministerstvem životního prostředí. Tyto zprávy předkládají informace týkající se stavu jednotlivých složek životního prostředí, přičemž v práci je kladen důraz především na vývoj emisní situace na českém území.

Klíčová slova: Systém EU ETS, Klimatická změna, Emisní povolenka

Abstract

The EU Emissions Trading System and its contribution to climate protection

This thesis deals with the European Union Emissions Trading System. The EU ETS, abbreviated from EU Emissions Trading System, serves as a tool for reducing the amount of greenhouse gases in the air, operating on the polluter pays principle and economically motivating the actors concerned to act more environmentally friendly. It is one of the most important instruments for combating climate change and plays a key role in the European Union's efforts to achieve its climate policy and sustainability objectives.

The first part of the thesis deals with the legal sources that regulate this issue. First, it briefly introduces the most important international conventions that laid the basis for further cooperation between states in environmental protection. The EU regulations are then elaborated in more detail, mainly in the form of directives and regulations, which constitute the legal basis of the EU ETS itself and further modify it. Finally, the thesis briefly discusses the legal acts in Czech Republic.

The next part of the thesis deals with the EU ETS as such. First, the development of the system, which has undergone numerous changes in its almost twenty years of operation, is outlined in individual subchapters. The thesis then looks at the allocation of individual emission allowances, the areas of regulation and the legal nature of the emission allowance. A separate chapter is devoted to the so-called CBAM system, which, although is not part of the EU ETS, significantly complements and influences it and is thus highly relevant to the topic of this thesis.

The last part of the thesis briefly presents and analyses three reports on the state of the environment in the Czech Republic issued by the Ministry of the Environment. These reports present information on the state of individual environmental components, whilst this thesis focuses mainly on the development of the emission situation in the Czech territory.

Key words: EU ETS system, Climate change, Emission allowance