

Národní alokační plán 2008–2012:

**Připomínky ekologických organizací
k návrhu (MŽP a MPO, 30. října 2006)**

Zpracovali Centrum pro dopravu a energetiku, Hnutí DUHA a Greenpeace
Sestavili Klára Sutlovičová a Vojtěch Kotecký, listopad 2006



Práce Hnutí DUHA a Centra pro dopravu a energetiku
financována ze zdrojů EU – programu Transition Facility

	Centrum pro dopravu a energetiku	Hnutí DUHA	Greenpeace
A ›	Jičínská 8, 130 00 Praha 3	Bratislavská 31, 602 00 Brno	1. pluku 12/143, 186 00 Praha 8
T ›	274 822 150	545 214 431	224 319 667
F ›	274 816 571	545 214 429	233 332 289
E ›	cde@ecn.cz cde.ecn.cz	info@hnutiduha.cz www.hnutiduha.cz	greenpeace@ecn.cz www.greenpeace.cz

Centrum pro dopravu a energetiku (CDE), občanské sdružení, je nevládní nezisková organizace. Vlivy dopravy a energetiky na životní prostředí se snažíme vidět v širších souvislostech, a proto se naše činnost zaměřuje i na otázky změny klimatu. Neomezujeme se jen na činnost v rámci České republiky, ale aktivně se zapojujeme do práce mezinárodních organizací – CEE Bankwatch Network (Sít' ekologických organizací ve střední a východní Evropě zabývajících se činností mezinárodních finančních institucí), jsme členy INFORSE (Mezinárodní síť pro trvale udržitelnou energii) a Climate Action Network – CAN (Mezinárodní síť pro změny klimatu).

Hnutí DUHA s úspěchem prosazuje ekologická řešení, která zajistí zdravé a čisté prostředí pro život každého z nás. Navrhujeme konkrétní opatření, jež sníží znečištění vzduchu a vody, pomohou omezit množství odpadu, chránit krajinu nebo zbavit potraviny toxických látek. Naše práce zahrnuje jednání s úřady a politiky, návrhy zákonů, kontrolu průmyslových firem, pomoc lidem, rady domácnostem a vzdělávání, výzkum, informování novinářů i spolupráci s obcemi. Hnutí DUHA působí celostátně, v jednotlivých městech a krajích i na mezinárodní úrovni. Je českým zástupcem Friends of the Earth International, největšího světového sdružení ekologických organizací.

Greenpeace je mezinárodní ekologická organizace. Usiluje o záchranu biodiverzity v celé její šíři, chce zabránit znečišťování atmosféry, zastavit globální klimatické změny a ničení ozónové vrstvy, odstranit znečišťování a zneužívání světových oceánů, souše a sladkovodních zdrojů. Usiluje o odvrácení jaderné hrozby a propaguje mír, světové odzbrojení a myšlenku nenásilí.

Shrnutí: hlavní výhrady a doporučení

Tyto připomínky shrnují výhrady a doporučení ekologických organizací k návrhu Národního alokačního plánu na roky 2008–2012, tedy klíčového rozhodnutí o velikosti českého příspěvku k průmyslovým emisím oxidu uhličitého v příštích letech.

Shrnutí hlavních výhrad Centra pro dopravu a energetiku, Hnutí DUHA a Greenpeace:

- **NAP namísto stanovení přijatelné míry znečištění sčítá požadavky průmyslu.**

Ministři by měli stanovit, jaký objem znečištění je pro český stát (v letech 2008–2012) přijatelný, a ten rozdělit mezi podniky. Vláda tak získá kontrolu nad velikostí českých emisí. Ale navržený NAP je postaven na opačném principu: ministerstva jen posbírala požadavky průmyslu a sestavila z nich svůj alokační plán.

- **Návrh namísto snižování počítá se zvýšením průmyslových emisí o 12–25 %.**

Účelem obchodování s emisemi je snižovat znečištění. Česká republika patří se 12 tunami oxidu uhličitého na obyvatele a rok k nejhorším znečišťovatelům v Evropě. Ve velikosti emisí přepočtené na HDP jsme na prvním místě mezi státy OECD. Vláda by měla využít NAP, aby podniky přiměla k další, byť malé, redukci emisí. Ekologické organizace doporučily, aby průmyslu dovolila vypouštět 78 milionů tun CO₂ ročně. Ale návrh činí přesný opak: počítá s razantním zvýšením velikosti českého příspěvku k sumě evropských emisí. Považujeme zvyšování přidělovaných emisí nad současnou reálnou produkci českého průmyslu za naprosto nepřijatelný postup, který je v přímém protikladu s cílem EU ETS.

- **NAP spoléhá na grandfathering coby prakticky jediný způsob rozdělování; v základní alokaci vůbec nevyužívá možnost aukce.**

Ministerstva rozdělují povolenky prakticky výhradně metodou tzv. grandfatheringu. Při takovém postupu nemůže nijak zvýhodnit čistější technologie; navíc je naprosto závislá na věrohodnosti prognóz výroby, které jí dodají podniky.

Podle názoru ekologických organizací by ministři měli tam, kde je to možné (přínejmenším elektroenergetika), použít benchmarking: tedy přidělování povolenek podle množství, které potřebuje nejčistější podnik v oboru. Motivují tak průmysl k investicím do moderních technologií. Benchmarking navíc řeší otázku, jak odměnit firmy, jež už dříve dobrovolně investovaly do redukce znečištění nebo jak zvýhodňovat kogeneraci. Deset procent z celkového objemu povolenek by vláda měla prodat v transparentní aukci. Takové řešení je nejvíce tržní, průhledné i motivační. Ale návrh NAP s aukcí v základní alokaci vůbec nepočítá.

- **Rezervě pro nové účastníky chybí motivace k investicím do čistých technologií.**

Nové provozy, které vzniknou až po schválení NAP, by neměly automaticky dostat tolik povolenek, o kolik si požádají. Plný přiděl by měly dostat pouze ty, které použijí tzv. nejlepší dostupnou technologii (BAT).

Provozovatelé, kteří se rozhodnou během obchodovacího období ukončit provoz, by měli mít nárok si povolenky ponechat v plné výši, pokud postaví nové BAT zařízení o stejném či vyšším výkonu. Bude to průmysl motivovat k uzavírání starých, špinavých provozů a výstavbě nových, čistějších – rozdíl povolenek je přebytek, který jim zůstane jako bonus.

- **Ministerstva naprosto zbytečně navrhují zvýšit inflaci systému vydáním nepoužitých povolenek z rezervy pro nové účastníky.**

Naprosto zbytečný je navržený prodej případného přebytku z rezervy pro nové účastníky v aukci. Výhrada se přitom netýká metody (ekologické organizace aukce podporují), ale samotného rozhodnutí využít tento přebytek. Tyto povolenky nikdo k ničemu reálně nepotřebuje. Stát jen zbytečně zvyšuje inflaci v systému. Stejně jako v NAP na první obchodovací období je nutné nevyčerpanou část rezervy zrušit.

- **NAP by měl zrušit zbytečný a netransparentní bonus za včasná opatření, zcela a bez náhrady.**

Ve druhém obchodovacím období není žádný důvod udělovat bonus za minulé investice do snížení znečištění. Podniky, které tyto progresivní investice provedly, už byly odměněny v prvním obchodovacím období. Nyní coby odměna působí samotný EU ETS. Bonus je netransparentní, dochází ke zbytečné alokaci povolenek, a tedy k inflaci systému i ke zvyšování celkové sumy emisí v EU. Ekologické organizace silně doporučují tuto rezervu zcela a bez náhrady zrušit.

- **Rozsah použití tzv. kjótských kreditů by měl být stanoven na 3 procenta a zajistit kvalitativní kritéria.**

NAP musí stanovit rozsah, ve kterém mohou podniky namísto povolenek používat takzvané kjótské kredity. Ekologické organizace doporučují 3 %, což prověřila také analýza Evropské komise. Zajistí se tak potřebná pružnost systému a zároveň i zaměření investic domů. Ministerstvo životního prostředí by také mělo stanovit konkrétní kvalitativní kritéria pro kredity, aby pocházely z reálného snižování emisí.

- **Alokační plán musí konkrétně říci, co vláda udělá pro snížení emisí z ostatních odvětví, hlavně z dopravy.**

Směrnice výslovně požaduje, aby NAP také říkal, jaké kroky bude stát podnikat pro snížení emisí z odvětví, kterých se obchodování netýká. Jde především o dopravu: pochází z ní 13 % českého znečišťování oxidem uhličitým a podíl roste. Vládní dopravní politika počítá s poklesem emisí skleníkových plynů z dopravy o 5 % do roku 2013. Ministři by měli v NAP rozpracovat hlavní konkrétní opatření, včetně ekologické daňové reformy, podpory biopaliv, podpory kontejnerové přepravy a rozšiřování mýta pro kamiony.

1. Úvod

Centrum pro dopravu a energetiku, Hnutí DUHA a Greenpeace vítají možnost připomínkovat návrh národního alokačního plánu (NAP) pro druhé obchodovací období evropského systému obchodování s emisemi.

NAP je klíčovou příležitostí k přímému snižování emisí oxidu uhličitého – ve kterých Česká republika patří k zemím s nejhorsími výsledky v Evropské unii. Ekologické organizace jsou proto přesvědčeny, že vláda musí využít této příležitosti a začít průmysl motivovat k nízkouhlíkovým inovacím: modernizaci, investicím do efektivnějších technologií a volbě čistějších paliv.

Globální změny klimatu představují důležité téma ekologické politiky. Ministři na potřebu aktivních opatření poukazují už v úvodu platného Národního programu na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice:

„Česká republika patří mezi země, které tento problém [emisí skleníkových plynů] vnímají jako důležitý, a zařadila se tak mezi další vyspělé státy světa, které se zavázaly převzít na sebe část odpovědnosti za současnou situaci a aktivně přispět k jejímu řešení.“¹ [podtržení doplněno]

ODS ve svém volebním programu varuje, že

„V některých z nich jsme na tom téměř nejhůře mezi zeměmi OECD, například v energetické náročnosti ekonomiky či v emisích skleníkových plynů.“²

Argumentuje přitom, že

„V některých důležitých případech však formální plnění závazků nemá valného smyslu. Příkladem je snižování emisí skleníkových plynů...Ve srovnání s ostatními vyspělými státy jsou měrné emise velmi vysoké (v rámci EU i OECD patří k vůbec nejvyšším) a tím je i závažný náš příspěvek k největší ekologické hrozbě současnosti, změně klimatu. Vláda [ČSSD] nedělá prakticky nic pro řešení této situace.“³

Proto se zavazuje, že cílem strany bude „další...snižování produkce skleníkových plynů.“⁴

Struktura připomínek

Připomínky se skládají ze tří částí, které postupně diskutují:

- klíčový koncepční aspekt NAP – celkový objem emisí, jež vláda průmyslu dovolí – a principy, podle kterých by ministři měli o tomto množství rozhodnout (kapitola 2);
- další, technické prvky alokačního plánu (kapitola 3);
- proces přípravy národního alokačního plánu (kapitola 4).

¹ Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice, Praha 2004, str. 10

² Společně pro lepší život. Volební program 2006, ODS, Praha 2006

³ Modrý program. Program Občanské demokratické strany pro oblast životního prostředí pro období 2006–2010, ODS, Praha 2006

⁴ ODS 2006, cit. 2

2. Celková alokace

Emisní obchodování je hlavním (a historicky prvním) přímým opatřením ke snížení vysokého příspěvku domácího průmyslu ke globálním změnám podnebí. Klíčovým bodem NAP – alespoň z hlediska jeho účelu, totiž ochrany klimatu – tedy bude celkový počet povolenek, které vláda hodlá podnikům rozdělovat.

MPO a MŽP společně navrhují rozdělit téměř 102 milionů tun. Ekologické organizace považují tento plán za nepřijatelný.

V této kapitole proto celkovou alokaci podrobně komentujeme. Diskutujeme zde postupně tři témata:

- Základní koncepční přístup ekologických organizací ke konstrukci celkové alokace. V této části nekomentujeme samotný návrh, ale vysvětlujeme, z čeho naše připomínky – které uvádíme v dalších pasážích – vycházejí (kapitola 2.1).
- Proces sestavování celkové alokace a rozhodování o ní (kapitola 2.2).
- Připomínky k návrhu a doporučení ekologických organizací k jeho úpravám. Analyzujeme v něm navrženou alokaci a předkládáme alternativní řešení: dovolit průmyslu emise ve výši 78 milionů tun ročně, tj. požadovat snížení o 5 % oproti roku 2005. Zároveň diskutujeme argumenty pro takové rozhodnutí (kap. 2.3).

2.1 Konstrukce celkové alokace

Hlavním cílem EU ETS – a potažmo NAP – je „*způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným*“⁵ omezit produkci skleníkových plynů.

Mezinárodní energetická agentura (IEA) ve své zprávě o české energetické politice v září 2005 kritizovala, že

„[česká] vláda [zatím] aktivně nenavrhl a neuskutečňovala strategii omezování emisí [skleníkových plynů], navzdory potenciálu dalšího snižování oproti současné vysoké úrovni [emisí] za poměrně nízkých nákladů“,

a doporučila České republice

*„zvážit vypracování plánu snižování emisí skleníkových plynů s cíli obecnými i pro jednotlivá odvětví...Definovat přesnou odpovědnost jednotlivých ministrů a posílit koordinaci mezi různými ministry.“*⁶

Ekologické organizace se domnívají, že je nutné seriózně začít s omezováním množství vypouštěného CO₂. Hovoří pro to vysoké emise oxidu uhličitého v České republice i konkrétní cíle, které vláda stanovila v oblasti snižování emisí CO₂ ve Státní energetické koncepci (implicitně) a Národním programu na zmírnění dopadů změny klimatu (explicitně).

Proto, pokud ministerstva životního prostředí a průmyslu a obchodu a vláda nechtějí rezignovat na svoji odpovědnost za omezování českého příspěvku ke globálním změnám

⁵ Směrnice 2003/87/ES, článek 1

⁶ Energy Policies of IEA Countries – Czech Republic: 2005 Review, International Energy Agency, Paris 2005

podnebí, musejí v NAP zejména požadovat snížení emisí. Takové řešení pak má dvojitý přínos. Za prvé povede k bezprostřednímu snížení sumárního znečištění, tedy i českého příspěvku k němu. Zároveň dává průmyslu signál, aby začal investovat do moderních čistých technologií.

V této kapitole tudíž diskutujeme přístup ekologických organizací k celkové alokaci v NAP. Zkoumáme přitom:

- velikost českých emisí;
- míru spoluodpovědnosti za snižování globální koncentrace oxidu uhličitého, která na republice leží;
- roli NAP – vysvětlujeme, proč by podle našeho názoru vláda měla využít právě alokační plán ke snížení emisí;
- ekonomické dopady takového rozhodnutí.

České emise jsou podstatné

Český příspěvek ke globálním změnám klimatu je klíčová priorita ekologické politiky, které se vláda musí začít seriózně věnovat.

Někteří vládní úředníci argumentují, že k tomu není důvod. Koncepční námitku shrnul poradce ministerstva průmyslu a obchodu Jiří Hanzlíček:

„Rozhodně nelze souhlasit se souvisejícím argumentem, že ČR patří v přepočtu na jednoho obyvatele k největším světovým znečišťovatelům v produkci skleníkových plynů...Na [celkovém]...množství [emisí signatářských států Kjótského protokolu] se ČR podílí pouze 0,3 až 0,5 procenta. Jde o minimální množství, které neovlivní případné zvyšování emisí skleníkových plynů ve vyšších vrstvách atmosféry.“⁷

Nemůžeme toto argumentaci akceptovat. Příspěvek české ekonomiky ke globálním emisím oxidu uhličitého bezesporu je minimální: v roce 2001 činil 0,5 procenta. Ale to není důvod k tomu, aby Česká republika nepodnikala opatření k jejich snížení.

Česká republika je malá země, přirozeně tedy vždy bude mít jen velmi malé emise. Nicméně to není důvod pro to, abychom její příspěvek prohlásili za nevýznamný nebo se na základě toho rozhodli, že nemá smysl s ním něco dělat.

Argument totiž jako o problému *a priori* uvažuje pouze o globální sumě emisí. Nezabývá se jednotlivým národním příspěvkem jako samostatným – domácím – tématem.

Ze stejného důvodu by snižování emisí mohl odmítnout každý Američan, na kterého připadá zhruba 20 tun oxidu uhličitého ročně (zatímco na celou Českou republiku asi 120 milionů tun), tedy nesrovnatelně více. Pokud by ovšem Američané jeden po druhém odmítli svoji účast na snižování emisí s tím, že jejich příspěvek je přece nicotný a jeho omezení ničemu nepomůže, výsledkem bude 5,8 miliardy tun CO₂ ročně.

Podobně, pokud malé státy jeden po druhém odmítnou svoji účast na snižování znečištění s tím, že jejich příspěvek je nicotný a jeho omezení ničemu nepomůže, výsledkem je rostoucí koncentrace oxidu uhličitého v atmosféře.

⁷ Lidové noviny, 11. 2. 2005

Principiální volba: tři řešení, ke kterým může vláda přistoupit

Varianta 1: Rozdělit podnikům více povolenek, než kolik činily jejich historické emise	
<i>Množství povolenek v NAP</i>	<i>Dopad na domácí cíle ve snižování emisí CO₂ – SEK, Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu</i>
Podniky dostanou více povolenek, než kolik by odpovídalo jejich emisím před spuštěním EU ETS (2004)	Rezignuje na domácí odpovědnost za vyšší emisí. Rezignuje na schválené koncepce. Předpokládá, že k případnému snižování emisí CO ₂ z velkých zdrojů povedou jiné (nepřímé) nástroje (Státní program na podporu úspor energie a využití OZE, zákon o podpoře OZE, podpora produkce alternativních paliv, ekologická daňová reforma)
<i>Výhody</i>	<i>Nevýhody</i>
Intervence vlády do snižování emisí bude minimální. Prodej volných povolenek ostatním státům EU představuje dotaci domácímu průmyslu ve výši řádově miliard korun. Profitovat budou současní znečišťovatelé.	Vláda se zříká vlastních schválených koncepcí a rezignuje na odpovědnost za snižování emisí. Obchodování s emisemi nesplní účel, pro který je zaváděno – snížení emisí. Plnění domácích redukčních cílů je ohroženo. Dosluhující elektrárny zůstanou v provozu, ačkoli by bylo možné začít s jejich rychlou modernizací. Nepovede k modernizaci, motivace k investicím do nových, efektivnějších zařízení bude nízká.

Ekologické organizace se domnívají, že pouze třetí možnost zajistí naplnění cílů vládou schválené Státní energetické koncepce a Národního programu na zmírnění dopadů změny klimatu.

Varianta 2: Požadovat snížení emisí po ostatních sektorech – dopravě a domácnostech	
<i>Množství povolenek v NAP</i>	<i>Dopad na domácí cíle ve snižování emisí CO₂ – SEK, Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu</i>
Podniky dostanou více povolenek, než kolik by odpovídalo jejich emisím před spuštěním EU ETS (2004)	Domácí cíle snižování emisí zůstanou v platnosti, ale redukci bude muset zajistit sektor dopravy a domácností.
<i>Výhody</i>	<i>Nevýhody</i>
Břemeno snižování emisí bude rozděleno mezi různé sektory. Stimuluje k razantnímu omezení emisí z dopravy.	Bude vyžadovat rychlé zastavení růstu emisí z dopravy nebo úplné nahrazení současných paliv biopalivy. Cena motorových paliv a zemního plynu pro domácnosti poroste. Nejde o nejméně nákladnou a nejefektivnější možnost.

Varianta 3: Splnit domácí cíle ve snižování emisí s nejnižšími možnými náklady pro společnost	
<i>Množství povolenek v NAP</i>	<i>Dopad na domácí cíle ve snižování emisí CO₂ – SEK, Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu</i>
Povolenky budou rozděleny v souladu s cíli SEK a Národního programu na zmírnění dopadů změny klimatu	Cíle bude dosaženo s pomocí snižování emisí z velkých zdrojů.
<i>Výhody</i>	<i>Nevýhody</i>
Nejméně nákladná možnost. Nejsnáze proveditelné opatření. Povede k investicím do moderních a efektivních zařízení. Využije se značný potenciál České republiky ke snižování emisí.	Současní znečišťovatelé nebudou odměněni za bezproblémové plnění našeho mezinárodního závazku.

Ekologické organizace jsou přesvědčeny, že národní příspěvek k emisím oxidu uhličitého proto představuje domácí ekologický problém *per se* – jakkoli sám o sobě přirozeně nemá dalekosáhlé dopady na globální klima.

Měřítka velikosti českého příspěvku

Přirozeným kritériem pro posuzování příspěvku ke koncentraci oxidu uhličitého jsou emise na hlavu, protože:

- schopnost atmosféry (či přesněji klimatického systému) absorbovat další oxid uhličitý tvoří globální statek, který je emisemi čerpán;
- právo jednotlivých obyvatel planety čerpat tento globální statek by mělo být v zásadě rovné.

Samozřejmě není možné toto měřítko uplatnit doslova a ihned. Jsou dobré argumenty pro to, aby jednotlivé země měly emise poněkud vyšší nebo poněkud nižší, třeba kvůli geografickým podmínkám (u pólů je potřeba v zimě topit) nebo kvůli určité závislosti na domácí skladbě paliv (některé země více závisejí na uhlí, jiné mají více vodních zdrojů nebo potenciálu k výrobě větrné energie). Průmyslové státy mají vysoké emise a nemohou svoji ekonomiku z roku na rok proměnit tak, aby se dostaly na úroveň ostatních zemí.

Ani jedno však není důvod k dlouhodobému akceptování řádových rozdílů. A především: není to důvod k akceptování současného stavu, tedy k rezignaci na opatření. Že některé rozdíly mezi zeměmi mají strukturální příčiny, není důvodem, proč by se státy s vysokými relativními emisemi – například Česká republika – neměly snažit snížit znečištění alespoň v míře, která je dosažitelná.

Proto jsou emise na hlavu principiálně vzato hlediskem, jímž lze příspěvek jednotlivých států poměřovat – rozhodně daleko objektivněji než absolutními emisemi, plněním kjótského závazku nebo třeba emisemi na čtvereční kilometr. A v každém případě tak můžeme posuzovat, zda by příslušná země měla své emise začít snižovat (střednědobě alespoň v míře, které nebrání strukturální příčiny), či zda má nárok uvažovat o jejich zvýšení nebo stagnaci.

Argument, že relevantní je celková velikost emisí, a snižovat je mají pouze velké země, neboť ony jsou rozhodujícími hráči, naprosto nelze akceptovat. Šlo by o ryzí produkt národního egoismu dohnaný *ad absurdum*: právo a odpovědnost určuje velikost státu. Vlastně jde o jakousi velmocenskou politiku naruby.

Navíc by takový přístup byl v přímém rozporu s postoji a záměry vlády („*zařadila se...mezi...vyspělé státy světa, které se zavázaly převzít na sebe část odpovědnosti za...situaci...příspěvek k jejímu řešení*“, viz výše).

Ostatně, kde je hranice malé země, jejíž příspěvek považujeme za nedůležitý? Patří k nim pouze Česká republika s 0,5 procenty emisí, nebo i řekněme Německo s řádově 3 procenty, tedy množstvím z hlediska globální bilance také poměrně marginálním? Nebo Spojené státy se čtvrtinou? Kdyby USA samy o sobě snížily emise na nulu, problém se stále nevyřeší. Dojde k odsunutí vážné krize nanejvýš o několik desetiletí. Nemluvě o jednotlivých státech americké unie, které jsou velikostí – i absolutními emisemi – často srovnatelné s Českou republikou.

Česká alokace a české emise

Totéž platí také pro samotný EU ETS. Nelze akceptovat ani argument, že množství povolenek v českém NAP není důležité, protože české podniky se budou ve skutečnosti rozhodovat o emisích podle ceny povolenek, nikoli velikosti alokace. Podstatná totiž není velikost českých emisí z relevantních sektorů, nýbrž velikost celkového množství emisí alokovaného v kompletním (evropském) systému. Právě ona – nikoli národní statistiky – totiž rozhoduje, kolik emisí se reálně dostane do atmosféry. Česká alokace tvoří příspěvek k tomuto celkovému množství.

České podniky se mohou rozhodnout, že vypustí méně emisí, než jim umožňovala vládní alokace. Ale rozdíl emisí nezmizí, pouze se přesune někam jinam, například do Německa. V Německu proto podniky naopak vypustí více, než dovolovala německá vládní alokace. Celkový objem emisí vypuštěných v Evropské unii zůstane stejný: vyšší o to více, oč větší alokaci umožní česká vláda.

Velikost českých emisí

Česká republika však ze srovnání měrných emisí nevychází vůbec dobře. Přesněji řečeno: patří mezi nejhorší země v Evropě i mezi státy OECD. V posledním dostupném srovnání (data za rok 2003) sestaveném Evropskou agenturou pro životní prostředí (EEA) byla v první pětici zemí EU-25. Jelikož rozdíly mezi prvními čtyřmi nebo pěti státy se ve skutečnosti pohybují na úrovni meziročních výkyvů, je čtvrtá pozice způsobena spíše shodou okolností než objektivním postavením ve srovnání s Belgií, Finskem a dalšími zeměmi v čele žebříčku. Ostatně to potvrzují výsledky jiných let, kdy dochází k průběžnému střídání států na prvních pěti pozicích, s tím, že Česká republika se v této skupině stabilně udržuje.

Podobně v rámci OECD (tedy průmyslového světa) lze Českou republiku zařadit řádově do druhé pětice států s nejvyššími emisemi na obyvatele.⁸

V přepočtu emisí na vyrobenou korunu HDP (v přepočtu podle parity kupní síly) je česká ekonomika na prvním místě mezi státy OECD.⁹

Role NAP při snižování emisí

S ohledem na argumenty diskutované výše jsou ekologické organizace přesvědčeny, že by vláda měla podniknout konkrétní kroky ke snižování emisí oxidu uhličitého.

Snižování českých emisí se ovšem dosud omezovalo na:

- politické deklarace (mj. ve Státní politice životního prostředí, Národním programu na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice aj.);
- nepřímá opatření, například zákon o podpoře obnovitelných zdrojů energie.

Obchodování s emisemi, respektive národní alokační plán, dává vládě a MŽP ve spolupráci s MPO možnost legislativním nástrojem přímo ovlivnit velikost českého znečištění. Zároveň obchodování na evropské úrovni představuje příležitost, jak přilákat zahraniční investice do snižování emisí v bezprecedentním rozsahu.

⁸ Key world energy statistics 2005, International Energy Agency, Paris 2005

⁹ Zpráva OECD o politice, stavu a vývoji životního prostředí: Česká republika, OECD/MŽP, Praha 2005

Obchodování bude účinkovat dvěma způsoby. Nejenže alokace pro jednotlivé podniky přímo ovlivňuje velikost českých emisí. Především

„jednou ze zásadních výhod...systému je, že vypuštění nebo nevypuštění tuny CO₂ do ovzduší bude mít konkrétní finanční dopad. To znamená, ta firma musí zahrnout to, jak bude vyrábět, jestli zvolí šetrnější technologii, jestli rozšíří, nebo naopak utlumí efektivní nebo neefektivní výrobu, do svých ekonomických bilancí a...jestli vypustí o nějakou tunu emisí CO₂ víc, bude mít konkrétní finanční dopad na finanční řízení firmy, to znamená, ten prvek sám o sobě vnáší určitou...motivaci do toho systému.“¹⁰

Systém totiž přisuzuje znečištění konkrétní finanční hodnotu. Přestává už být společenským nákladem, který ve formě ekologických škod hradí někdo jiný (společnost, daňoví poplatníci, příští generace) a do ekonomické bilance firmy se nepromítá. Každá tuna CO₂, kterou podnik emituje, se rovná několika stokorunám zbytečně vypuštěným do komína.

Na rozdíl od klasických regulací systém obchodování s emisemi tedy dává podnikům možnost volby: dokonce i když plní všechny povinné emisní limity, ušetřené množství povolenek může podnik prodat na trhu. Je tedy motivován k účinnějším opatřením, než pokud by byl regulován klasickými limity, tedy pouhou povinností je splnit.

Evropský systém přitom není žádným unikátním projektem. Je inspirován úspěšným systémem obchodování s emisemi oxidu siřičitého v USA, který během devadesátých let levně a efektivně snížil kyselý dešť. Navíc sedm států na východním pobřeží USA se již dohodlo na vytvoření regionálního schématu obchodování s emisemi skleníkových plynů, podobně jako EU; zapojení do tohoto projektu zvažuje rovněž pět provincií na východě Kanady. Státy Kalifornie, Oregon a Nové Mexiko ohlásily, že hodlají postupovat stejným způsobem. Podobné plány se na vládní úrovni diskutují v Japonsku i Austrálii.

Souvislost emisí CO₂ s růstem HDP a průmyslové produkce

V debatě o NAP objevuje argument, že pokud nebude průmyslu umožněno podstatně zvyšovat emise, zastaví se ekonomický růst, respektive bude poškozena konkurenceschopnost českých podniků. Poradce ministra průmyslu a obchodu napsal:

„Zřekneme-li se povolenek ve prospěch jiných evropských zemí, které na rozdíl od nás mají problémy s plněním cílů Kjótského protokolu, pouze vystavíme náš průmysl tvrdé konkurenci.“¹¹

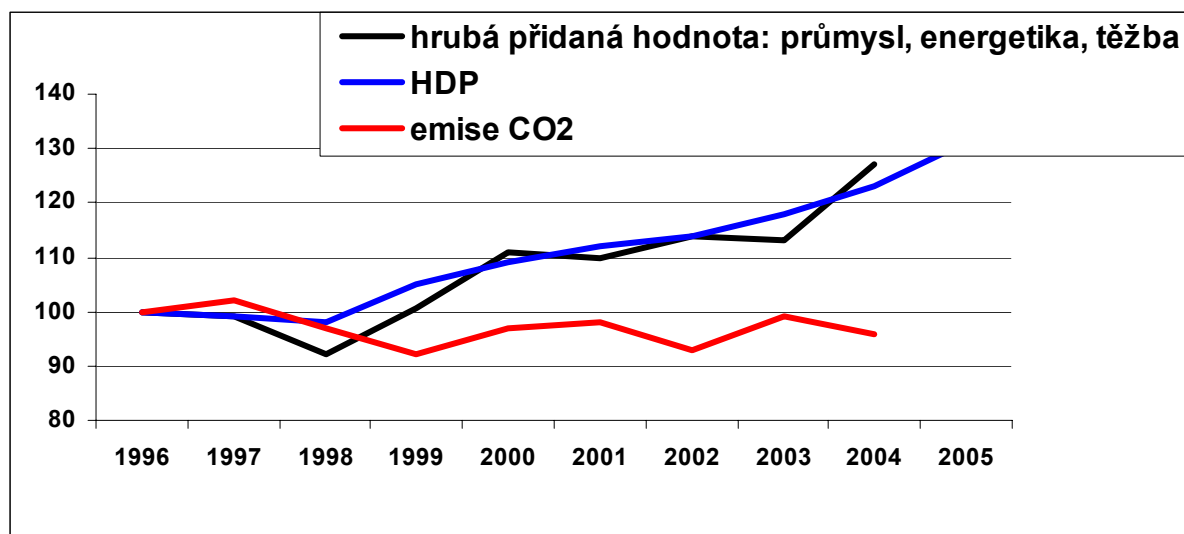
Obě výhrady vyžadují bližší zkoumání.

Vývoj posledních let ukazuje, že obava ze zastavení ekonomického růstu (respektive názor, že ekonomický růst nutně vyžaduje také růst emisí) je neopodstatněná. Český HDP už od druhé poloviny devadesátých let soustavně stoupá. Přitom velikost emisí stagnovala, respektive se pohybovala ve výkyvech kolem 12 tun na obyvatele (Graf 1). V roce 2005 došlo pravděpodobně (nejsou ještě k dispozici data pro kompletní národní emise, pouze pro sektory zahrnuté do EU ETS) k výraznému poklesu emisí, ačkoli země zároveň zaznamenala bezprecedentní ekonomický růst o 6 %.

¹⁰ Tomáš Chmelík, MŽP: Česká televize 12. 4. 2005

¹¹ Hospodářské noviny 8. 11. 2006

Graf 1: Emise oxidu uhličitého, růst hrubé přidané hodnoty v relevantních odvětvích a růst HDP v české ekonomice, 1996–2005



Zdroj: ČSÚ, ČHMÚ

Prakticky totéž platí rovněž pro souvislost mezi trendy emisí oxidu uhličitého a průmyslové produkce měřené hrubou přidanou hodnotou v odvětvích, kterých se NAP bezprostředně (přímo i nepřímo) významně týká (zpracovatelský průmysl, energetika a těžba nerostných surovin – u nás tedy převážně uhlí).

Ekonomický výkon tedy evidentně může růst, a to velmi dynamicky, aniž by emise stoupaly, a *vice versa*: stagnace emisí nebrání soustavnému růstu ekonomiky.

Konkurenceschopnost

Podobně problematická je obava z dopadů na konkurenceschopnost. Explicitně ji vyslovuje Svaz průmyslu a dopravy, podle nějž:

„nevyužit možnosti získat pro ČR maximální počet povolenek [na úroveň Kjótského závazku]...by mohlo mít následující důsledky:

- snížení konkurenceschopnosti českých podniků vůči sousedním zemím,
- přesun výroby z ČR do sousedních zemí
- přesun investic do zemí s příznivějšími podmínkami

...

*- stagnaci českého průmyslu na dlouhou dobu.*¹²

Předně ti, kdo ekonomickými dopady argumentují, svá tvrzení neopírají o žádné doklady. Přitom by byly namístě. Omezení emisí si nesporně vyžádá náklady. Ovšem obvykle má také hospodářské přínosy. Například investice do opatření zvyšujících energetickou efektivnost průmyslu sníží náklady podniků na energie. Právě zde je však největší potenciál

¹² Svaz průmyslu a dopravy/Svaz výrobců cementu/Svaz výrobců vápna: dopis předsedovi vlády Vladimíru Špidlovi, 29. května 2004

omezování emisí: Česká republika spotřebuje na vyrobenou korunu HDP v přepočtu podle parity kupní síly 1,8násobně více energie než země EU-15.¹³

Pro názor, že zisky budou vyšší než náklady, jsou stejně dobré důvody jako pro opačný argument.

Žádná kalkulace nákladů a zisků různých variant NAP přitom neexistuje. Nepřímo o nich ale vypovídají analýzy, které zkoumaly dopady Kjótského protokolu v různých zemích.

Hrubé náklady Kjótského protokolu v různých zemích podle studií shrnutých v IPCC Third Assessment Report činí 0,1–2 % HDP.¹⁴ Zpráva zároveň upozorňuje, že tento optický výsledek nevypovídá o skutečném výsledku. Číslo totiž představuje prostý součet ceny různých opatření. Nezahrnuje však zisky: například významné snížení výdajů za energii, omezení dotací na těžbu uhlí a ropy nebo snížení daňového zatížení práce, které bude součástí ekologické daňové reformy – klíčového prostředku ke snižování znečištění.

Náklady splnění Kjótského protokolu na první pohled nejsou příliš relevantní pro debatu, kolik povolenek rozdělit v českém NAP. Ale ne tak docela. Platí totiž také v západoevropských státech, Severní Americe a dalších zemích, kde kjótské závazky znamenají skutečné snížení emisí. Často jde o země, které mají ve srovnání s Českou republikou nižší měrné emise. Srovnatelné snížení znečištění by zde proto mělo být dražší než u nás. Systém obchodování s emisemi oxidu siřičitého v USA ukázal, že se redukční opatření soustředila do států s vysokým relativním znečištěním, protože zde byla relativně levnější.¹⁵

Studie zároveň ukazují, že ekonomické zisky ze snižování emisí budou srovnatelné s náklady.¹⁶ Podle oficiální analýzy federálního ministerstva energetiky by v USA splnění Kjótského protokolu do roku 2010 zvýšilo hrubý domácí produkt o 20 až 50 miliard dolarů.¹⁷ Podobně redukce znečištění oxidem uhličitým o 14 % do roku 2010 (tedy dvojnásobek kjótského závazku) by ve Spojených státech mírně zvýšila hrubý domácí produkt a vytvořila 900 000 nových pracovních míst.¹⁸

Souhrnná analýza řady studií zpracovaných během devadesátých let různými americkými vládními i nezávislými institucemi potvrdila, že ekonomické dopady Kjótského protokolu by podle jejich výsledků byly neutrální nebo pozitivní.¹⁹ Podobně slibné jsou prognózy v Evropě.

Podle dánského průzkumu by opatření nutná ke splnění limitů exhalací skleníkových plynů v sektoru energetiky v této pětimilionové zemi vytvořila 17 000 nových pracovních míst.²⁰ V Německu studie, které vedle nákladů zahrnovaly také zisky ze snižování spotřeby energie a další přínosy, ukázaly, že splnění kjótských závazků a podobné kroky povedou ke zvýšení HDP o desetiny procenta až zhruba 2 %; čistý dopad na zaměstnanost činí obvykle přírůstek

¹³ Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2004, Ministerstvo životního prostředí, Praha 2005

¹⁴ IPCC WG3 Third Assessment Report. Summary for policymakers, IPCC, 2001

¹⁵ Aulisi, A., Dudek, D., Goffman, J., Oppenheimer, M., Petsonk, A., et Wade, S.: From obstacle to opportunity: how acid rain emissions trading is delivering cleaner air, Environmental Defense, New York 2000

¹⁶ Scenarios for a clean energy future. ORNL/CON-476 and LBNL-44029, Interlaboratory Working Group/US Department of Energy, Oak Ridge-Berkeley 2000

¹⁷ Tamtéž

¹⁸ Bernow, S., Dougherty, W., Karlynn, C., Duckworth, M., Kartha, S., Ruth, M.: America's global warming solutions, Tellus Institute pro WWF a Energy Foundation, Washington D.C. 1999

¹⁹ A small price to pay. US action to curb global warming is feasible and affordable, Union of Concerned Scientists, Washington, D.C. 1998

²⁰ Sonderris, E.: Green jobs: sustainable job creation in the European Union, Specialarbejderforbundet i Danmark, Copenhagen 1999

asi 0,1–3 %.²¹ Analýza různých ekonomických studií financovaná Evropskou komisí ukázala, že v EU by redukce znečištění o 15 % do roku 2010 snížila nezaměstnanost o 1,9 miliónu.²²

Konečně poznamenejme, že tyto dopady se týkají pouze některých – uhlíkově intenzivních – sektorů. Ale další, rostoucí odvětví, například průmysl energetické efektivity nebo obnovitelné zdroje energie, ze snížení emisí naopak budou profitovat. Ekonomické prognózy ukazují, že v USA odvětví, která by z Kjótských opatření profitovala, zaměstnávají zhruba desetkrát více lidí a nová místa převyšují ztráty asi pětinašobně.²³ Hlavní ekonomický problém tedy představuje skutečnost, že negativně postižené sektory, jako je těžba či tepelné elektrárny, bývají soustředěny v menších regionech. Postup proti emisím, ačkoli celkově výhodný, proto může vyvolat recesi a nezaměstnanost lokálně.

Nehodláme zde tvrdit, že obecně omezení emisí v NAP (nebo konkrétně redukce v rozsahu, který doporučujeme v kapitole 2.3) bude mít pro české hospodářství kladný ekonomický výsledek. Nevíme to: potřebné kalkulace (pro tuto ani pro žádnou jinou variantu) nejsou k dispozici. Je opravdu dost dobře možné, že náklady převýší přínosy. Ale názor, že tomu bude naopak, je přinejmenším stejně plausibilní. Nemůžeme proto přijmout, odmítne-li vláda *a priori* snížení emisí pouze na základě nedoloženého tvrzení, zejména pokud na stole leží přinejmenším stejně silné argumenty ve prospěch hypotézy opačné.

V této souvislosti poukazujeme na rozpory v tvrzeních vysokých vládních úředníků při přijímání NAP na roky 2005-2007. Z prvotních, razantně formulovaných obav z dramatických ekonomických dopadů původního návrhu NAP posléze titíž úředníci ustoupili a novou verzí – která ve skutečnosti počítala s menším objemem povolenek – opakovaně označovali za přijatelnou. Ekologické organizace jsou připraveny to dokladovat konkrétními výroky.

Ekonomickou předností obchodování s emisemi je vysoká pružnost. Systém zajišťuje, že znečištění bude sníženo nejlevnějším možným způsobem: rozhodnutí, kde redukci provést, se totiž ponechává na trhu, namísto aby stát stanovil explicitní limity pro jednotlivé podniky. Dvojnásob to platí v České republice, kde lze emise snižovat poměrně levně.

2.2 Principy formulace NAP

K rozhodnutí o celkovém množství emisí, které vláda v alokačním plánu průmyslu umožní, lze přistupovat dvěma principiálně odlišnými způsoby:

- a) Vláda se může rozhodnout, že hlavním účelem českého NAP je formálně splnit požadavky evropské směrnice. Tato ambice se také stane jediným kritériem, podle něžž bude určovat celkovou alokaci. Umožní podnikům nejvyšší možné emise, které ještě kritéria směrnice splňují: tedy největší objem, jaký může před Evropskou komisí kvalifikovaně obhájit.

V takovém případě bude vláda sestavovat NAP v zásadě zdola. Shromáždí tzv. potřeby (prognózané emise) jednotlivých podniků podle údajů, které dodá průmysl. Bude kontrolovat věrohodnost těchto požadavků. Množství, jež shledá oprávněným, předloží Evropské komisi ke schválení.

²¹ Jochem, E., Kuntze, U., et Patel, M.: Economic effects of climate change policy – understanding and emphasising the costs and benefits, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 2000

²² Lottje, C.: Climate change and employment in the European Union, Climate Action Network Europe, Brussels 1998

²³ Barret, J., et Hoerner, J.A.: Making green policies pay off. Responsible climate-change package can benefit environment, workforce, Economic Policy Institute, Washington D.C. 2000

Navržený NAP je založen právě na tomto přístupu spojeném s explicitním akceptováním BAU scénáře bez jakýchkoli dalších požadavků ze strany státu.

- b) Vláda se může rozhodnout, že účelem NAP je snížení (nebo případně redukce růstu) vysokých emisí oxidu uhličitého. Alokační plán tedy bude formulovat podle ekologického cíle, tj. shora. Velikost znečištění určí podle toho, co si stát může (chce) dovolit, nikoli podle objemu, který průmysl požaduje.

Ministři tedy stanoví konkrétní objem emisí, jenž je pro stát přijatelný a který hodlají průmyslu dovolit. Od něj pak budou odvozovat alokace pro jednotlivé sektory a/nebo podniky.

Tento přístup ještě v zásadě neznamena, že alokační plán bude rozdělovat menší množství povolenek než NAP na první obchodovací období. V tomto kroku jde teprve o principiální rozhodnutí, jakým postupem o celkovém objemu rozhodnout. Teoreticky vzato se ministři mohou rozhodnout, že chtějí, aby objem českých emisí oxidu uhličitého v letech 2008-2012 stoupl třeba na 102 milionů tun. Stále však bude dodržovat základní princip: vláda stanoví, jaký objem znečištění je pro český stát přijatelný, a ten rozdělí mezi podniky.

Ekologické organizace považují za klíčové, aby konstrukce alokačního plánu postupovala podle druhého principu. Účelem NAP ani obchodování s emisemi není papírově splnit evropskou směrnici, nýbrž snižovat emise. Proto by se alokace měla odvíjet od vědomého rozhodnutí ekologické politiky: stanovení celkového, pro stát přijatelného objemu emisí oxidu uhličitého z českého průmyslu.

2.3 Celková alokace v NAP 2008 – 2012

Národní alokační plán je klíčovou příležitostí ke snížení znečištění. Vláda v něm *de facto* rozhodne o příspěvku klíčových průmyslových sektorů – energetiky, metalurgického a chemického průmyslu, rafinerií, koksáren, cementáren a vápenek, skláren, keramiček, cihlen, papíren a celulózek – k evropským emisím oxidu uhličitého.

Dohromady tato odvětví v roce 2004 vypouštěla 90,4 milionu tun oxidu uhličitého, tedy asi 70 % českých emisí; v roce 2005 emise klesly na reportovaných 82,5 tuny.

Evropská směrnice (2003/87/ES) určuje základní pravidla obchodování. V pravomoci vlád členských států zůstává rozhodnutí o ekologickém cíli programu – limitu pro vypouštění emisí. Určí ho národní alokační plán. Vláda v něm schválí objem oxidu uhličitého, který v příslušném obchodovacím období dovolí vypouštět jednotlivým znečišťovatelům. Každá společnost samozřejmě může dokoupit další povolenky, pokud chce znečišťovat více, nebo naopak prodat přebytky. Může obchodovat s firmami v ostatních státech EU. Suma alokačních plánů ovšem představuje celkové průmyslové emise Evropské unie; český alokační plán je tedy příspěvkem, kterým se vláda hodlá na tomto celkovém množství podílet.

Ekologické organizace věří, že vláda musí pro příští obchodovací období připravit takový alokační plán, aby obchodování s emisemi skutečně sloužilo svému účelu: snížení emisí.

Pro první obchodovací období vláda nakonec schválila celkovou alokaci 98 milionů tun. Zpráva OECD o životním prostředí v České republice a české ekologické politice ji hodnotila následovně:

„Nezdá se být pravděpodobné, že by tento plán stimuloval 477 dotčených zařízení ke snížení emisí skleníkových plynů již v průběhu prvního alokačního období, protože vychází z plnění závazků České republiky na základě Kjótského protokolu. Plán odráží pozici výrobců, kteří se domnívají, že zde není žádný důvod překračovat právní závazky Kjótského protokolu, ačkoliv od roku 1994 nedošlo ke snížení emisí skleníkových plynů.“²⁴

Podotýkáme přitom, že šlo za prvé o nižší alokaci (98 Mt), než je navržena na druhé obchodovací období (102 Mt), a že byla konstruována z vyšší emisní situace (91 Mt) než nyní (82 Mt). Proto pro nový NAP výše uvedené platí dvojnásob.

V této kapitole za prvé doporučujeme, kolik emisí oxidu uhličitého by vláda měla podnikům na roky 2008-2012 dovolit; za druhé shrneme hlavní argumenty pro tento návrh.

Doporučení: 78 Mt/rok

Doporučujeme, aby vláda v NAP na druhé obchodovací období stanovila celkovou alokaci tak, že sníží roční emise z relevantních sektorů na 78 milionů tun – tedy o 5 % oproti roku 2005.

Součástí této kvóty musejí být také všechny případné rezervy (rezerva povolenek pro nové zdroje, pro zhodnocení včasných opatření, pro kredity z projektů Společné implementace podle Kjótského protokolu). Pouze tak se zajistí skutečné snížení průmyslových emisí, což je cíl a účel obchodování s emisemi. Důležité je, kolika emisemi Česká republika přispěje k celkové koncentraci oxidu uhličitého – ne zda emise pocházejí z pokrytí stávajících provozů, z provozů nových nebo z nějakých bonusů. Tuna oxidu uhličitého je tuna oxidu uhličitého, bez ohledu na to, zda pochází ze základní alokace, nebo z některé rezervy.

Snížení o 5 % je pouze velmi mírné a Českou republiku ani zdaleka nepřiblíží únosné úrovni emisí. Jde ovšem o první krok k redukci znečišťování, který zároveň stimuluje investice do čistějších, efektivních technologií, ekonomickou modernizaci a vytváření nových pracovních míst.

Tentokrát už očividně neplatí argument, na nějž poukazovalo MŽP při přípravě NAP na první obchodovací období – totiž že jde o zkušební kolo, ve kterém je namíste použít měkčí podmínky, a umožnit tak podnikům přizpůsobit se novému systému. Nemá sebemenší smysl, aby se průmysl adaptoval ještě v roce 2012, tedy devět let po schválení příslušné směrnice.

Ekologické organizace jsou přesvědčeny, že pouze snížení emisí oproti roku 2005 v příštím NAP umožní splnění kritérií zákona i vládních záměrů.

Kritéria zákona

Sestavování alokačního plánu se řídí jedenácti kritérii přílohy 3 zákona o obchodování s emisemi. První z kritérií stanoví, že:

„Celkové množství povolenek, které se navrhuje přidělit, nesmí být větší, než je nutné k uplatnění kritérií stanovených touto přílohou.“

²⁴ Zpráva OECD o politice, stavu a vývoji životního prostředí: Česká republika, OECD/MŽP, Praha 2005, str. 180

Zároveň požaduje, aby NAP byl v souladu se Státní energetickou koncepcí a Národním programem na zmírnění dopadů změny klimatu:

„Celkové množství povolenek, které se navrhuje přidělit pro příslušné obchodovací období, musí být v souladu se závazkem České republiky snížit své emise...podle Kjótského protokolu s přihlédnutím...k energetické politice státu. Návrh národního alokačního plánu...musí být dále v souladu s Národním programem ke zmírnění změny klimatu Země.“

Obě vládní politiky implicitně (ve scénářích, na kterých jsou výslovně založeny) předpokládají snížení emisí v letech 2000–2010 o 18 % (Národní program), respektive 13 % (SEK).

Tyto cíle se týkají celé ekonomiky, tedy rovněž odvětví, která nejsou do obchodování s emisemi zahrnuta. Pracují s celkovým objemem českých emisí oxidu uhličitého, jenž přesahuje 120 milionů tun. Naproti tomu alokační plán se týká sektorů, které z toho způsobují asi sedm desetin.

Abychom mohli posoudit, jaký vliv na splnění cílů budou mít různé varianty NAP, musíme se nejprve zabývat trendy v tzv. nezahrnutých sektorech.

Nejdůležitějším z nezahrnutých odvětví je doprava, jejíž podíl v roce 2003 činil 11 % celkových národních emisí skleníkových plynů.

Kvůli přibývajícimu počtu automobilů a kamionové přepravě znečištění z dopravy v posledních letech rapidně roste²⁵. Působí tedy proti požadovanému trendu, nikoli v jeho prospěch. Dopravní politika pro léta 2005-2013 přijatá vládou v roce 2005 předpokládá stabilizaci emisí skleníkových plynů pocházejících z dopravy do roku 2010 a jejich pokles o 5 % k roku 2013 (tedy pokles o 0,8 Mt ze 16,15 Mt).²⁶

Zároveň je ale zřejmé, že doprava – kvůli svému relativně malému podílu – nemůže být zásadním faktorem při snižování celkových českých emisí.

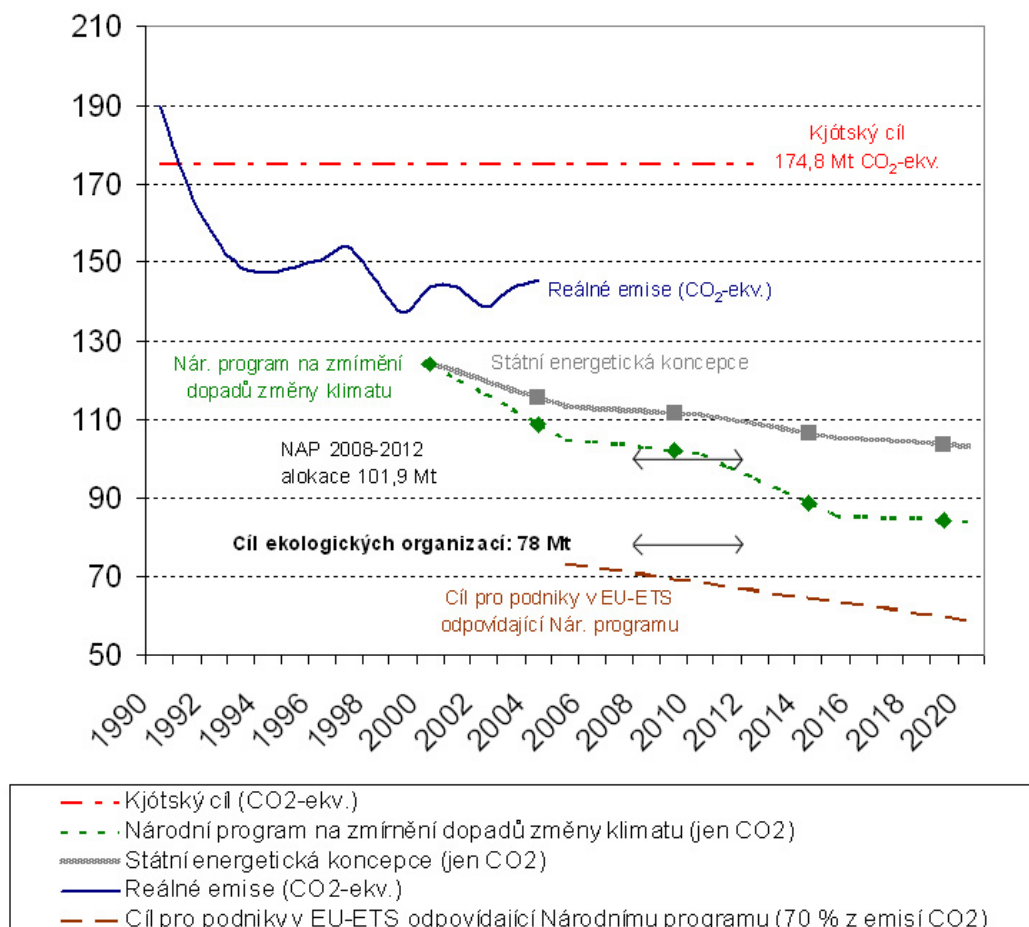
Proto pokud má být záměr snížení celkového znečištění (jak jej předpokládají SEK i národní klimatický program) splněn, musí významně poklesnout také množství oxidu uhličitého ze sektorů, kterých se obchodování týká. EU ETS, respektive NAP, je pro nastartování trendu snižování emisí klíčový. Značný potenciál ke snižování emisí, který český průmysl má, začne být využíván. V této souvislosti opět připomínáme, že emisní obchodování je hlavní nástroj ovlivňující velikost znečištění v odvětvích, která pokrývají asi 70 % českého znečištění. Omezit znečištění z těchto sektorů, byť o několik procent, je proto nutné k tomu, aby vláda mohla splnění schválených cílů opravdu zajistit. Jinak zůstanou jen vágními deklamacemi na papíře (viz Graf 2).

Navíc je zde evidentně hrubý rozpor mezi alokačním plánem, který počítá se zvýšením emisí, a snižováním celkových emisí o desetinu v energetické koncepci, jež požaduje *„připravit se a využít obchodu s emisemi skleníkových plynů (v návaznosti na Směrnici EU) k zajištění cílů Státní energetické koncepce“*, jimiž mimo jiné jsou *„maximální šetrnost k životnímu prostředí a maximalizace energetické efektivity.“*

²⁵ Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2004, MŽP, Praha 2005

²⁶ Dopravní politika České republiky pro léta 2005-2013, MD, červenec 2005

Graf 2: Politika ochrany klimatu ČR: plány versus realita, výhled do r. 2020



Snižování emisí v letech 2012-2020

Pokud jde o dlouhodobý výhled, Národní program požaduje:

„po ukončení prvního kontrolního období Protokolu snížit měrné emise CO₂ na obyvatele do roku 2020 o 30 % v porovnání s rokem 2000.“

Pokud ve druhém obchodovacím období nedojde ke snížení emisí ze sektorů zahrnutých do EU ETS, budou se (i vzhledem k trendům v dopravě) celkové české emise pohybovat zhruba na úrovni roku 2000.

Taková situace by ovšem donutila vlády, které zemi povedou v letech 2012-2020, snížit české emise zhruba o třetinu během pouhých osmi let.

Rozhodnutí odsunout celou odpovědnost na příští vládu a donutit ji k rychlým, razantním a spěšným krokům, by bylo extrémně nezodpovědné.

Pokud by se tedy vláda rozhodla, že v NAP na roky 2008-2012 nebude požadovat alespoň dílčí snížení emisí oproti roku 2000, znamená to, že

- buď vědomě odsuzuje vlády v příští dekádě k dramaticky razantnímu postupu (snížení emisí o třetinu během osmi let),
- nebo vědomě, otevřeně, nebere vážně platný a oficiálně vyhlášený program.

Budoucí mezinárodní závazky

Nastartování trendu postupného snižování emisí je zároveň důležité kvůli plnění dalších mezinárodních závazků. Navzdory komplikovanému stavu globálních jednání je pravděpodobné, že závazné post-kjótské cíle dříve či později opravdu vzniknou – ať už světové, nebo evropské. Připomínáme v této souvislosti současnou debatu o snížení emisí v průmyslově vyspělých zemích až o 30 % do roku 2020 oproti stavu v roce 1990 (viz závěry Rady hlav států EU z 23. března 2005)²⁷.

Vláda ve svém programu ochrany klimatu varuje, že:

„stále přetrvává vysoká energetická náročnost tvorby HDP a vysoký objem emisí skleníkových plynů na obyvatele. Jelikož při jednáních o následných cílech Protokolu po roce 2012 mohou být zohledňovány i tyto ukazatele, které nejsou pro ČR příznivé..., musí být snahou ČR, aby se výhledově jejich hodnoty přiblížily státům EU. To je hlavním důvodem pro stanovení ... cílů a opatření na snižování emisí skleníkových plynů.“²⁸

Začne-li české znečištění klesat v předstihu, bude posléze plnění závazků efektivnější a méně nákladné. Naopak, pokud budou alokace růst, průmysl promešká klíčový okamžik k investicím do čistých technologií i šanci získat předstih.

²⁷ viz Presidency Conclusion CONCL1 7619/05, oddíl IV – Climate Change

²⁸ Národní program, cit. 1, str. 99

3. Další aspekty NAP

Celkový objem emisí oxidu uhličitého, které vláda českému průmyslu umožní, ovšem není jediným důležitým bodem alokačního plánu. Na ekologickém přínosu i ekonomické efektivnosti se významně podepíší také další, technické prvky NAP.

Proto v této kapitole diskutujeme pět témat:

- způsob rozdělení povolenek mezi jednotlivé podniky (kap. 3.1);
- navržené speciální rezervy (kap. 3.2);
- pravidla, podle nichž budou povolenky rozdělovány novým účastníkům obchodování – tedy zařízením, která vzniknou až po schválení NAP (kap. 3.3);
- kritéria pro použití kreditů z flexibilních mechanismů Kjótského protokolu v NAP (kap. 3.4).
- řešení tzv. nezahrnutých sektorů v NAP (kap. 3.5);

Každá z těchto dílčích pasáží diskutuje možná řešení, hodnotí přístup použitý v NAP na roky 2005-2007 a shrnuje hlavní doporučení ekologických organizací.

3.1 Metody rozdělení povolenek

Navržený NAP předpokládá, že kompletní základní alokace bude rozdělena grandfatheringem, tedy podle historických emisí.

Ale tento postup je pouze jednou z alternativních možností. V zásadě stát může použít tři možné postupy:

- grandfathering,
- benchmarking,
- aukci.

V praxi tedy musí buď vsadit na čistý benchmarking, kombinovat benchmarking s grandfatheringem nebo – což doporučují ekologické organizace – použít všechny tři metody.

Grandfathering

Použitý grandfathering je z více důvodů problematický:

- **Nerozlišuje mezi čistými technologiemi a zastaralými provozy**

Grandfathering jako princip alokace neumožňuje přímo zohlednit, zda jde o moderní kogenerační jednotku či zastaralou uhelnou elektrárnu ČEZ. Všichni dostanou stejně – podle toho, kolik emisí vypouštěli v minulosti. Systém tedy nemotivuje k investicím do moderních technologií. Je proto nutné hledat jiné způsoby, jak zvýhodnit čistější provozy, a tím se celý systém dále komplikuje.

- **Historické emise se násobí podle odhadu (projekcí) budoucího vývoje**

Výsledný počet povolenek, které zařízení od státu zadarmo obdrží, je dán historickými emisemi podniku a odhadem jeho budoucí produkce. Takový postup je ovšem silně subjektivní a vláda je zcela závislá na podkladech podniků.

Právě poslední problém se stal kamenem úrazu při rozhodování nejen o alokacích pro jednotlivé podniky v NAP, ale především o celkovém objemu emisí na druhé (i první) obchodovací období: podniky tohoto postupu zneužívají a udávají evidentně nadhodnocená čísla.

Příloha č. 3 k zákonu o obchodování s emisemi požaduje, aby horní limit přidělu povolenek nepřekročil množství, jež bude zařízení pravděpodobně potřebovat k pokrytí svých emisí. Podnikatelské plány podniků z pochopitelných důvodů nejsou veřejně přístupné. Proto záleží jen na podnicích, jaké trendy a prognózy pro výpočet alokace ministerstvu nahlásí. Průmysl je přitom motivován, aby své potřeby nadhodnotil: dostane tak nadměrné množství povolenek a může poté přebytek prodat na trhu.

Ekologické organizace už v připomínkování návrhu NAP pro první obchodovací období poukázaly na evidentně problematické údaje. Ale k závěru, že podniky své emise očividně nadhodnocovaly, došlo posléze i MPO. Podle něj je:

*„velmi neobvyklé, že firmy, které vykazují po celé roky určité hodnoty emisí, najednou při systému povolenek hodlají vypustit o třicet a některé dokonce o padesát procent emisí navíc. No a na tento záměr pak požadují povolenky. Je jasné, že s nimi chtějí jen obchodovat“.*²⁹

Rovněž při porovnání projekcí v NAP se skutečnými emisemi podniků v roce 2004 došla ministerstva k závěru, že:

*„[z] předběžných údajů za rok 2004 je jednoznačně vidět, že některé sektory byly ve svých odhadech předpokládaného růstu příliš optimistické [sic] a původní přiděly povolenek byly v porovnání se skutečností roku 2004 vyšší někdy i více než o 50 %. Jen obtížně lze asi předpokládat, že počínaje letošním rokem [2005] dokáže daný sektor zvýšit výkonnost takovým způsobem, aby byl takovýto přiděl povolenek odůvodnitelný z hlediska potřeb.“*³⁰

Přitom došlo k přesnému opaku: v roce 2005 emise naopak výrazně klesly.

Ekologické organizace akceptují, že v řadě odvětví je nezbytné – z metodických nebo časových důvodů – grandfathering použít i pro druhé obchodovací období. Doporučují však, aby jej bylo pro alokaci využito jen v těch případech, kdy nelze použít jiný postup.

Grandfathering musí být založen na emisích ze stejného období, podle kterého byly konstruovány alokace pro první obchodovací období. Údaje o emisích podniků z roku 2005 by ovšem měly být důsledně vzaty v úvahu. Pro tento rok jsou poprvé k dispozici konkrétní, verifikovaná data.

Projekce budoucího rozvoje podniků, na jejichž základě se bude určovat výše budoucích potřeb, by

- měly být ověřené nezávislou (třetí) stranou a dohodnuty v úvodní fázi přípravy NAP;
- měly být založeny na veřejně přístupných a jasně identifikovaných předpokladech o budoucí produkci;
- v alokačním plánu měly být řádně zdůvodněny.

Benchmarking

Vhodnější alternativou k alokaci na základě historických emisí je přidělení povolenek na základě emisních faktorů, tzv. benchmarking. MŽP jej popisuje takto:

²⁹ Ladislav Pazdera, MPO: Lidové noviny, 26.7.2005

³⁰ tisková zpráva MŽP, 23.5.2005

„Při metodě benchmarkingu jsou povolenky emitentům přidělovány na základě emisního faktoru vztaženého na jednotku produkce (např. kWh, tunu cihel, kJ tepla). Při průměrném nastavení emisního faktoru jsou tak automaticky zvýhodňováni ti producenti, kteří vyrábějí efektivnějším způsobem než je průměr, u neefektivních producentů je tomu naopak. Přestože má systém řadu výhod, jeho zásadní nevýhodou je nutnost dostupnosti údajů o emisních faktorech.“³¹

Tato metoda umožňuje porovnat, který podnik vyrábí daný typ produktu efektivněji, čili při výrobě způsobí méně emisí. Typicky se tak dají srovnávat například elektrárny či cementárny. Příklad povolenek se vypočítá podle množství emisí připadajících na jednotku určitého produktu (například 1 MWh vyrobené elektřiny) a kapacity zařízení daný produkt v příslušném obchodovacím období vyrábět. Objem produkce musí být v alokačním plánu řádně zdůvodněn³² (viz též grandfathering). Ke správnému určení objemu produkce lze použít srovnání s kapacitou podobných zařízení a stanovit maximální možnou produkci pro danou technologii. Benchmark musí být stanovena bez ohledu na palivo, které se k výrobě používá, a musí zohledňovat nejlepší dostupné technologie (BAT, tj. Best Available Technology) – pak motivuje podniky k investicím do čistých technologií. Z ekologického i administrativního hlediska by bylo nejvhodnější zavést stejné benchmarks ve všech státech účastnících se obchodování.

V prvním obchodovacím období využilo benchmarkingu několik členských států (Belgie, Dánsko, Litva, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Rakousko, Řecko, Slovinsko, Švédsko a Velká Británie). Některé tak ovšem činí pouze pro alokaci povolenek novým zařízením (viz Tabulka 3). Jako pozitivní příklad lze uvést Belgii, kde byla benchmark pro elektrárny stanovena podle emisí ze zařízení s kombinovanou výrobou elektřiny a tepla (KVET) – pouze tato zařízení tedy dostala potřebnou výši povolenek.

Benchmarking (aspoň pro některé sektory) ve druhém kole navrhuje například Itálie, Španělsko, Polsko, Velká Británie a Slovinsko.

Ekologické organizace se domnívají, že vláda by měla v alokačním plánu pro roky 2008-2012 použít benchmarking založený na nejlepší dostupné technologii (BAT) coby metodu rozdělování povolenek v těch odvětvích, kde je to díky dostatku srovnávacích údajů možné, přinejmenším tedy v elektroenergetice. Zavedení benchmarkingu podpořila ve svém posledním Sdělení k alokačním plánům také Evropská komise³³ a rovněž Svaz průmyslu a dopravy doporučuje u

„velkých zdrojů obdobného charakteru (elektrárny, teplárny, apod.) využít benchmarking s možností individuální rozvojové adjustace (verifikované)“.³⁴

Jednotliví znečišťovatelé dostanou přiděleno množství exhalací podle nejčistějšího v oboru. Takové řešení je spravedlivější a podporuje moderní technologie s nižšími relativními emisemi.

³¹ Předkládací zpráva k návrhu NAP, MŽP, 31.8.2004, str. 5

³² Commission of the European Communities: Explanatory memorandum to the proposal for a directive establishing a framework for a greenhouse gas emissions trading within the European Community, Brussels 2001

³³ Further guidance on allocation plans for the 2008 to 2012 trading period of the EU Emissions Trading Scheme. COM(2005) 703final, European Commission, Brussels 2005, str. 8

³⁴ Tisková zpráva Svazu průmyslu a dopravy k 60. zasedání Plenární schůze Rady hospodářské a sociální dohody ČR (tzv. tripartity), 16. února 2006

Tabulka 3: Použité metody alokace v zemích EU, první obchodovací období

Země EU	Metoda alokace	Zkráceně
Belgie	100 % zdarma GF, benchmarking pro kogeneraci (KVET)	GF/BM
Česká republika	100 % zdarma GF	GF
Dánsko	95 % zdarma GF a 5 % aukce, BAT benchmarking pro elektroenergetiku	GF/BM/AU
Estonsko	100 % zdarma GF	GF
Finsko	100 % zdarma GF, různý způsob výpočtu pro různé sektory	GF
Francie	100 % zdarma GF, BAT benchmarking pro známé nové zdroje	GF/BM
Irsko	99,25 % zdarma GF a 0,75 % aukce, aukce nevyužitých rezerv pro nové zdroje	GF/AU
Itálie	100 % zdarma GF, benchmarking pro nové zdroje	GF/BM
Kypr	100 % zdarma GF	GF
Litva	98,5 % zdarma GF a 1,5 % aukce, benchmarking pro elektrárny a teplárny	GF/BM/AU
Lotyšsko	100 % zdarma GF	GF
Lucembursko	100 % zdarma GF, benchmarking pro zatím neznámé nové zdroje	GF/BM
Maďarsko	97,5 % zdarma GF a 2,5 % aukce, připravují se benchmarks	GF/AU
Malta	100 % zdarma GF	GF
Německo	100 % zdarma GF, volitelný BAT benchmarking pro některé sektory	GF/BM
Nizozemsko	100 % zdarma GF, benchmarking energetické účinnosti	GF/BM
Polsko	100 % zdarma GF	GF
Portugalsko	100 % zdarma GF	GF
Rakousko	100 % zdarma GF, BAT benchmarking pro včasná opatření	GF/BM
Řecko	100 % zdarma GF, aukce nevyužitých rezerv pro nové zdroje	GF/AU
Slovensko	100 % zdarma GF, aukce nevyužitých rezerv pro nové zdroje	GF/AU
Šlovinsko	100 % zdarma GF, BM (s výjimkou elektráren), aukce nevyužitých rezerv pro nové zdroje	GF/BM/AU
Španělsko	100 % zdarma GF, aukce nevyužitých rezerv pro nové zdroje	GF/AU
Švédsko	100 % zdarma GF, nové zdroje musejí povolenky nakoupit (částečně na základě BAT BM)	GF/BM
Velká Británie	100 % zdarma GF, různý způsob výpočtu pro různ. sektory, benchmarking pro nové zdroje	GF/BM

Legenda: GF – Grandfathering; BM – Benchmarking; AU – Aukce; BAT – nejlepší dostupná technika/technologie

Aukce

Rozdělení všech dostupných emisních kvót v aukci je jediný způsob, který plně respektuje princip „znečišťovatel platí“.

Další výhodou oproti grandfatheringu a benchmarkingu je, že prodej povolenek v aukci přináší zisk pro veřejné rozpočty. Takto získané finanční prostředky mohou být využity k různým účelům, například k financování výzkumu šetrných technologií, podpoře obnovitelných zdrojů energie nebo snižování energetické náročnosti domácností a ekonomiky.

Nespornou výhodou veřejné dražby je, že odpadají problémy s metodou alokace pro nová zařízení a způsobem zvýhodnění tzv. včasných opatření. Aukce tedy celý systém obchodování výrazně zjednodušuje. Navíc nejlépe identifikuje možnosti levného snižování emisí.

Evidentní nevýhodou je politická kontroverznost: masivní prodej v aukci znamená finanční zátěž pro stávající podniky. Tento problém však při současných pravidlech nehrozí. Směrnice sice ponechává na členských státech, zda a do jaké míry využijí možnosti prodat část povolenek v aukci. Článek 10 ovšem stanoví horní hranici: ve druhém obchodovacím období (2008–2012) může být v aukci odprodáno nejvýše 10 % povolenek z celkového množství.

Členský stát musí také uvést, jak naloží s povolenkami, které byly nabídnuty v aukci, ale neprodaly se. Z hlediska integrity systému je nejvhodnější tyto povolenky zrušit. Pokud je

podniky nepotřebují, je evidentně zbytečné uměle zvyšovat objem emisí, které systém umožní.

K využití aukce vyzvala členské státy ve svém Sdělení také Evropská komise:

„Komise připomíná, že členské státy mohou ve druhém obchodovacím období využívat dražby do 10 % limitu povoleného podle článku 10 uvedené směrnice. Intenzivnější využívání dražeb by členskými státy a Komisí umožnilo získat více zkušeností s uplatněním této alokační metody a obohatilo strategický přezkum o praktické zkušenosti. Připomíná členskými státy, že výnosy z dražeb se mohou použít mimo jiné na uhrazení administrativních nákladů systému a na vládní nákup kjótských jednotek. Pokud se členské státy rozhodnou povolenky dražit, doporučuje Komise, aby předem upřesnily podrobnosti dražebního postupu, nejlépe v národním alokačním plánu, zejména pokud jde o lhůty a množství.“³⁵

Některé státy hodlají aukcí rozdělovat poměrně významnou část alokace: například Maďarsko 5 %.

Ekologické organizace silně znepokojuje, že návrh druhého alokačního plánu s využitím této alokační metody vůbec nepočítá.

Domníváme se, že ve druhém obchodovacím období by Česká republika měla využít možnosti prodeje 10 % z celkové alokace v aukci, jak to umožňuje směrnice 2003/87/ES. Pravidla aukce musejí být transparentní a příjmy investovány do rozvoje nízkouhlíkových technologií, zvyšování energetické efektivity a obnovitelných zdrojů energie. Případné neprodané povolenky nabídnuté v aukci by měly být zrušeny. Zajistí se tak, že EU ETS bude pro podniky transparentnější a více motivační. Také z ekonomického hlediska jde o nejvhodnější řešení.

3.2 Speciální rezervy

Součástí návrhu alokačního plánu jsou také tři rezervy povolenek pro:

- včasná opatření,
- čisté technologie – kombinovanou výrobu tepla a elektřiny,
- centrální vytápění.

Ekologické organizace se domnívají, že by povolenky z těchto speciálních rezerv v alokačním plánu měly být bez náhrady zrušeny, a to z následujících důvodů:

Bonusy za včasná opatření (early action)

Český průmysl už byl více než zvýhodněn alokačním plánem pro první obchodovací období. Na rok 2005 dostal zdarma o 15 milionů povolenek víc, než skutečně potřeboval. Zisky z prodeje těchto nadbytečných povolenek se jen u společnosti ČEZ, a.s. odhadují na více než jednu miliardu korun.

Pravidla pro přidělování bonusů za včasná opatření zůstala stejná jako pro první alokační plán – přesto, že byla kritizována pro netransparentnost také zástupci zpracovatele NAP. MPO považuje bonusy za problematické a rozhodování za zavřenými dveřmi podle vyjádření

³⁵ COM(2005) 703 v konečném znění, str. 8

ministerstva podstatně ovlivňoval politický vliv velkých společností – nikoli fakta o dobrovolných a dodatečných akcích ke snížení emisí:

„existence bonusů [se] projevila spíše negativně, zejména pro menší firmy, které nemají možnost hájit své zájmy na vyšší politické úrovni.“³⁶

Navíc zařazení bonusu za včasná opatření ve druhém obchodovacím období postrádá logiku. V prvním mělo přinejmenším teoreticky nějaký smysl: stát odměňoval podniky, které v minulosti samy od sebe, ještě před spuštěním EU ETS a tedy aniž by byly jakkoli motivovány, snižovaly emise (nebo alespoň tvrdil, že právě to chce dělat). Ale tím byly tyto progresivní podniky odměněny – a za co bude stát odměňovat ve druhém období? Odměny za historické akce byly již uděleny a snižování emisí v prvním období je odměňováno samotným systémem EU ETS.

Ekologické organizace postrádají v návrhu NAP vysvětlení, proč se předkladatelé NAP rozhodli použít stejný – problematický - postup také v druhém obchodovacím období. Jelikož jde o volitelné kritérium alokačního plánu, členský stát nemusí této možnosti využít, respektive může zvolit jiné metody pro zvýhodnění (viz níže) – rozhodla se tak například Velká Británie. Velmi tento přístup doporučujeme pro český NAP.

Proto doporučujeme tento bonus z NAP zcela a bez náhrady vypustit.

Nicméně ekologické organizace souhlasí s principem, že provozovatelé, kteří v minulosti snížili emise skleníkových plynů, aniž by je k tomu nutila platná legislativa, mohou být za svůj aktivní přístup zvýhodněni. Domníváme se však, že existují vhodnější způsoby zvýhodnění, než jaké navrhuje druhý alokační plán.

Pokud vláda chce zvýhodnit provozy s nižší uhlíkovou náročností, má podle pravidel směrnice dvě další možnosti: nejvíce transparentním a nejučinnějším způsobem odměnění provozů s nižšími emisemi je metoda (částečná) alokace pomocí aukce, druhou nejlepší pak benchmarking zohledňující nejlepší dostupné technologie.

Pravidla pro druhé alokační plány umožňují nerozdat všechny povolenky zdarma, ale část z nich prodat ve veřejné dražbě až do výše 10 % z celkové alokace. Podniky s menšími emisemi, neboli ty, kterým se podařilo v minulosti exhalace snížit, nebudou muset povolenky dokupovat a budou mít náskok proti svým konkurentům. Takový přístup je nejvíce tržní, průhledný i motivační.

Druhou nejlepší možností pro zvýhodnění ekologických investic je použití benchmarkingu. NAP pro roky 2008-2012 by proto měl tzv. včasná opatření zohlednit tím, že použije benchmarking založený na nejlepší dostupné technologii (BAT) coby metodu rozdělování povolenek v těch odvětvích, kde je to díky dostatku srovnávacích údajů možné, přinejmenším tedy v sektoru elektroenergetiky. Jednotlivým znečišťovatelům bude alokováno podle toho, kdo v jejich oboru znečišťuje nejméně.

Podrobněji tato řešení diskutujeme v kapitole 3.2.

Bonusy CZT a KVET

Povolenky z rezervy pro tzv. čisté technologie (kombinovanou výrobu tepla a elektřiny) a z rezervy pro centrální zásobování teplem budou přiděleny výhradně sektoru energetiky.

³⁶ Pazdera, L.: Východiska pro přípravu druhého Národního alokačního plánu pro období 2008 až 2012, Energetika 11/2005: 345

Tomuto sektoru je přitom i bez bonusů, v základní alokaci (PA), přiděleno o téměř 1,5 milionu povolenek více, než kolik dostal v prvním alokačním plánu. Rozdíl mezi skutečnými emisemi sektoru energetiky v roce 2005 a návrhem základní alokace na roky 2008–2012 činí dokonce 12 472 114 tun, tedy více než 22 %.

Alokace dalších více než dvou milionů povolenek z bonusových rezerv CZT a KVET sektoru elektroenergetiky proto představuje další, zcela bezprecedentní, zvýhodnění oproti ostatním odvětvím. Připomínáme v této souvislosti, že použití benchmarkingu pro sektor energetiky by zvýhodnění kombinované výroby tepla a energie zcela vyřešilo – jako benchmark je možno zvolit právě hodnoty dosahované kogenerací. Benchmark pro elektroenergetiku lze přitom zkonstruovat poměrně snadno. Používá jej například Slovinsko.

Proto navrhuje oba bonusy zcela a bez náhrady z NAP vypustit.

Noví účastníci

Ekologické organizace vítají zahrnutí rezervy pro nové účastníky, která pomůže rozvoji efektivnějších technologií.

Přístup k zařízením, která budou zprovozněna až po schválení plánu (a rozdělení povolenek) na dané obchodovací období, patří mezi klíčové body alokačního plánu. Má významný dopad na ekologickou efektivnost obchodování. Ovlivňuje totiž schopnost nových výrobců prosadit se na trhu a uspět v konkurenci; přitom lze očekávat, že nově vznikající zařízení budou mít nižší relativní emise (efektivnější nebo čistější technologie, čistější paliva) než starší podniky.

Jsme ale přesvědčeni, že rezerva pro nová zařízení musí být součástí celkové kvóty 78 milionů tun, nikoli připočtena k projektovaným emisím. Zvýšilo by se tak množství emisí, které české podniky mohou v letech 2008 až 2012 reálně vypouštět, což je podle názoru ekologických organizací nepřijatelné.

Navržený NAP předpokládá, že přebytky z rezervy pro nové účastníky budou odprodány v aukci.

Ekologické organizace silně podporují dražbu coby metodu alokace.

Za nepřijatelné ovšem považujeme plánované využití přebytků z rezervy pro nové účastníky – bez ohledu na metodu, které při něm bude použito.

Množství povolenek na trhu by se tím dále zvýšilo. Jde o naprosto zbytečné, nezdůvodnitelné rozdělování povolenek, které evidentně nikdo reálně k ničemu nepotřebuje. Posilují se tak inflační trendy na trhu i velikost sumy evropských emisí CO₂.

Nové provozy, které vzniknou až po schválení alokačního plánu, by rovněž neměly automaticky dostat tolik povolenek, o kolik si požádají, jak navrhuje plán na roky 2008 až 2012. Zvolený způsob přidělování povolenek novým zařízením nijak nerozlišuje, zda jde o čistou technologii, či nikoli. Všem budou povolenky přiděleny podle stejného klíče. Dokonce se může stát, že při proporčním krácení přidělů (ke kterému dojde v případě převisu poptávky žadatelů), dostane méně efektivní nový provoz povolenky na úkor šetrnější technologie. Považujeme toto řešení za krajně nevhodné.

Ekologické organizace doporučují následující změny v alokačním plánu 2008 až 2012 týkající se alokace povolenek novým zařízením:

- Rezerva pro nové zdroje musí být součástí celkového emisního limitu v NAP – 78 milionů tun. Zajistí se tak, že skutečně dojde ke snížení celkových českých emisí oxidu uhličitého. Jinak by hrozilo, že vstup nových účastníků opět zvýší znečištění.
- Nárok na celé požadované množství povolenek zdarma z rezervy by tam, kde je to možné, měla mít pouze zařízení, která hodlají realizovat projekt za použití BAT. Například nová zařízení ve Vlámku (Belgie), která splňují kritérium BAT, obdrží plnou výši požadovaných povolenek, zatímco špinavější nové zdroje dostanou pouze 85 % povolenek. Dalším inspirativním příkladem je švédský NAP: každý zdroj, který hodlá vyrábět elektřinu a teplo odděleně, si musí všechny povolenky koupit – jednoznačně je tak podpořena účinnější technologie, společná výroba elektřiny a tepla.
- Rezerva pro nové zdroje by měla být rozdělena na dva díly: část pro zdroje, které jsou známy už nyní (tzn. mají například platné stavební povolení), a zdroje, jež zatím známy nejsou. Toto pravidlo zajistí rovné podmínky všem uchazečům o povolenky z rezervy pro nové zdroje. Žádosti o přidělení povolenek by měly být vyřizovány podle pravidla „kdo dřív přijde“. Všichni „známí“ účastníci tudíž získají povolenku – operátoři budou mít jistotu o tom, zda povolenku obdrží zdarma, nebo nikoli. Počet nových účastníků, kteří nebudou mít jistotu povolenek, se tím razantně sníží. Takový postup zároveň nabízí kvalitní informace, jak nastavit celkovou výši rezervy.
- Nevyčerpané povolenky z rezervy pro nové účastníky by měly být na konci příslušného obchodovacího období zrušeny.
- Naopak v případě, že by objem povolenek v rezervě nepokrýval poptávku nových zdrojů, měli by si jejich provozovatelé povolenky dokoupit na trhu. Zcela nepřípustné je, aby stát novým podnikům povolenky dokupoval, a zatěžoval tak veřejné rozpočty.
- Provozovatelé zdroje, který v průběhu obchodovacího období ukončí provoz, by měli mít možnost si přidělené povolenky ponechat, pokud je použijí k pokrytí emisí nového zařízení ve stejném obchodovacím období. Nárok na převod 100 % povolenek ze starého zařízení na nové by vznikal pouze v případě, že jde o nové zařízení splňující BAT a se stejným či vyšším výkonem jako odstavený zdroj. Ve všech ostatních případech by mohla být převedena pouze část povolenek odpovídající BAT a změně výkonu. Tato provize by mohla především motivovat ČEZ ke změně v plánovaném energetickém mixu, tj. ke zvýšení podílu čistějších zdrojů na úkor hnědého uhlí.
- NAP musí přesně definovat, za jakých okolností je provoz zařízení považován za ukončený. Ukončí-li zařízení provoz, dosud nepřidělené povolenky tomuto zařízení by měly být zrušeny.

3.3 Využití tzv. kjótských kreditů

Ekologické organizace považují za velmi důležité kvantitativně i kvalitativně omezit využití kjótských kreditů v NAP proto, aby zajistil, že:

- vyvolávané investice budou směřovat přednostně do české ekonomiky;
- využití kreditů nebude vyvolávat ekologické a sociální škody jinde.

Kvantitativní limit

Novelizovaný zákon o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ponechává na alokačním plánu, aby stanovil konkrétní množství emisních kreditů z projektů podle Kjótského protokolu, které podniky budou moci použít v emisním obchodování. Návrh NAP stanovil tuto kvótu na 33 %, což je vzhledem k více než štedré alokaci podle názoru ekologických organizací těžko zdůvodnitelné.

Domníváme se, že EU ETS by měl zejména přispět ke snížení vysokých emisí z domácího průmyslu a motivovat jej k rychlému zavedení efektivních, nízkouhlíkových technologií. Štedrá alokace v kombinaci s vysokou kvótou pro použití externích kreditů modernizaci zbrzdí. Navíc dosud nebyly učiněny potřebné kroky k zajištění kvalitativních požadavků na použité kjótské kredity.

Ekologické organizace proto doporučují, aby podniky mohly nejvýše 3 % svých emisí pokrýt místo povolenkami kjótskými kredity. Zajistí se tak potřebná pružnost systému a zároveň i zaměření investic do české ekonomiky.

Návrh vychází z analýzy Evropské komise k propojovací směrnici³⁷. Podle jejích závěrů právě 3% limit zajistí, aby znečišťovatelé byli přednostně motivováni ke snižování emisí z domácích zdrojů. Nejlépe jich lze dosáhnout investicemi do moderních, efektivních technologií, které tolik neplýtvají energií. Zároveň limit v této výši dává dostatečnou příležitost pořídit chybějící emisní kredity za přijatelnou cenu. Maďarsko omezuje využití kjótských kreditů hranicí 2,65 %, Velká Británie stanovila limit 8 %.

Kvalitativní kritéria

Podle článku 11b odst. 6. směrnice má členský stát zajistit, aby při schvalování projektů velkých vodních elektráren s výkonem nad 20 MW byla respektována mezinárodní kritéria, včetně doporučení Světové komise pro přehrady. Důvodem jsou možné devastující ekologické, ekonomické a sociální dopady velkých vodních děl, zvláště pro zemědělce a původní obyvatele, i důsledky pro biologickou diverzitu.

Česká právní úprava emisního obchodování však tuto problematiku nijak neřeší a dosud není ani institucionálně zabezpečeno zapojení českých investorů do projektů Mechanismu čistého rozvoje (CDM). Připomínáme dopis ekologických organizací ministru životního prostředí z 27. března 2006, kterým jsme žádali urychlené řešení této problematiky.

Optimálním řešením je podle ekologických organizací stanovit v kritériích pro projekty podle Kjótského protokolu, že kredity nakupované českými podniky musejí splňovat požadavky tzv. Gold Standard („Zlatý standard“): nezávislé, široce uznávané metodiky pro projekty na snižování emisí skleníkových plynů.

Gold Standard je mezinárodní platforma odborníků na projektové mechanismy, jejími členy jsou nevládní organizace, ale také obchodníci nebo techničtí experti. Každý projekt, který obdrží značku Gold Standard, musí splnit dvě základní podmínky: přispět k udržitelnému rozvoji hostitelské země a přinést skutečnou úsporu emisí skleníkových plynů. Gold Standard nabízí také jednoduchou metodiku pro realizátory projektů, která zaručí, že tyto podmínky budou splněny. Na internetových stránkách (www.cdmgoldstandard.org) je pro

³⁷ Commission staff working paper: extended impact assessment on the Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project based mechanisms, European Commission, Brussels 2003

zájemce o koupi emisních kreditů z projektů podle Kjótského protokolu k dispozici seznam projektů, které splnily požadavky Gold Standard.

Proto ekologické organizace doporučují, aby NAP výslovně stanovil splnění kritérií Gold Standard coby podmínku pro použití kreditů z projektových mechanismů ke krytí potřeby povolenek.

3.4 Nezahrnuté sektory

Pod evropský systém obchodování s emisemi spadá přibližně 70 % celkových českých emisí oxidu uhličitého. Zbýlých více než 35 milionů tun CO₂ (2004) ročně není přímo regulováno žádnou konkrétní legislativou.

Evropská komise v této souvislosti uvádí, že

„[m]nožství povolenek potenciálně dostupných pro zdroje pokryté systémem obchodování je omezeno tím, jaký nárůst či pokles emisí je očekáván u aktivit nepokrytých směrnici. Proto by měl členský stát v národním alokačním plánu zahrnout jasné, realistické a odůvodnitelné odhady efektivnosti politik zaměřených na aktivity nepokryté směrnici...V praxi bude muset většina členských států – pokud ne všechny – tento oddíl [množství povolenek pro sektory zahrnuté do obchodování] snížit z důvodů rostoucích emisí ze sektoru dopravy.“³⁸

Nejvýznamnějším z nezahrnutých sektorů je doprava, která způsobuje 13 % celkových českých emisí.

Role dopravy

V letech 1990–2004 stouply emise CO₂ v dopravě o 72 %, v nákladní silniční dopravě dokonce na více než trojnásobek původního stavu³⁹, a podle dnešních prognóz má znečištění z dopravy do roku 2010 stále růst.⁴⁰ Vláda nad tímto trendem evidentně již ztratila jakoukoli kontrolu.

Trend zvyšujících se dopravních výkonů je zcela protichůdný záměrům vlády, která se v Národním programu na zmírnění dopadů změn klimatu zavázala do roku 2020 snížit o 30 % emise na hlavu. Současná vládní dopravní politika (2005) si tento problém uvědomuje a stanovila, že:

„[v]zhledem k tomu, že zejména silniční doprava je velkým zdrojem znečišťujících látek, nejvýznamnějších skleníkových plynů a hluku, je jedním z hlavních cílů Dopravní politiky postupné snižování těchto negativních jevů.“⁴¹

Dopravní politika předpokládá stabilizaci emisí skleníkových plynů pocházejících z dopravy do roku 2010 a jejich pokles o 5 % k roku 2013. Tento cíl sice nijak výrazně nepřispěje ke splnění celkového emisního cíle, který stanovil Národní program (půjde zhruba o půl procenta celkových emisí, tedy zlomek ve srovnání se schváleným třicetiprocentním

³⁸ Sdělení Evropské komise o návodu napomoci členským státům při implementaci kritérií obsažených v Příloze III Směrnice 2003/87/EC

³⁹ Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2004, MŽP, Praha 2005

⁴⁰ Aktualizace Střednědobé strategie sektoru dopravy, telekomunikací a poštovní služby, Ministerstvo dopravy a spojů, Praha 2000, příloha č. 4.1

⁴¹ Dopravní politika České republiky pro léta 2005–2013, Ministerstvo dopravy, Praha 2005

snížením), nicméně by mohl nastartovat žádoucí trend snižování znečištění v sektoru dopravy.

Nezahrnuté sektory v návrhu NAP

Návrh NAP se nezahrnutými sektory zabývá jen okrajově a vágně. Uvádí, že Česká republika nemá pro nezahrnuté zdroje „specifický program“, ale „existuje...řada opatření, která přímo či nepřímo podporují snižování emisí...u těchto zdrojů“. Výčet opatření, která plán uvádí, je ale v několika ohledech problematický.

Za prvé jde pouze o výčet názvů opatření, povětšinou koncepcí, který neříká, co vlastně vláda dělá. Že existuje aktivita s titulem Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie, vůbec nic nevypovídá o obsahu tohoto opatření a jeho dopadech na velikost emisí. NAP tedy sděluje, že vláda něco v nezahrnutých sektorech dělá, nikoli však, co konkrétně dělá.

V některých případech není jasné, jak vlastně příslušné opatření ke snižování emisí z nezahrnutých sektorů přispívá. Platí to především pro Iniciativu pro úsporné osvětlení a pro zákon o podpoře obnovitelných zdrojů energie: to neovlivní emise z žádného jiného odvětví než elektroenergetiky, tedy sektoru do NAP bezezbytku zahrnutého. (Naproti tomu některá další opatření podporující obnovitelné zdroje energie, například už citovaný Státní program, emise z nezahrnutých sektorů snižují, protože se týkají nejen elektřiny, ale také například lokálních vytopen.) Podobně „[p]odpora zalesňování hospodářsky nevyužívaných zemědělských ploch“ (tedy podpory v Horizontálním programu rozvoje venkova a OP Zemědělství, respektive plánované v Programu rozvoje venkova) patrně snižuje koncentraci CO₂ v atmosféře, nikoli však emise z nezahrnutých zdrojů.

NAP na roky 2008-2012

Vládní dopravní politika počítá s poklesem emisí skleníkových plynů z přepravy o 5 % do roku 2013.

Ekologické organizace považují za nezbytné, aby NAP obsahoval návrhy konkrétních opatření, která zajistí anoncované zastavení růstu a postupné snižování exhalací oxidu uhličitého z dopravy, i opatření pro ostatní nezahrnuté sektory.

Chybět by mezi nimi nemělo zvýšení spotřební daně z fosilních paliv v rámci připravované fiskálně neutrální daňové reformy. Rozvoj využívání biopaliv v dopravě umožňuje cíle snížení emisí technologicky dosáhnout. Nezbytná jsou ovšem konkrétní, především legislativní opatření, která by rozvoj čistých paliv zajistila. Alokační plán by měl rámcově anoncovat, jaké legislativní změny vláda s tímto cílem navrhne.

4. Procedura přípravy NAP

NAP je důležitým rozhodnutím o české klimatické politice přinejmenším do roku 2012. Zásadně ovlivní také dlouhodobé směřování energetiky, především program rekonstrukce uhelných elektráren ČEZ. Podmínkou společenské přijatelnosti plánu je proto otevřená veřejná debata. Nejde přitom jen o akceptovatelnost pro veřejné mínění a ekologické organizace. Průhledný proces omezí také námitky průmyslu a odborů, popřípadě napadnutelnost schváleného alokačního plánu.

MŽP k přípravě návrhu zřídilo pracovní skupinu, jejíž práce se účastnili zástupci podniků, průmyslových svazů a ekologických organizací. Činnost se ovšem omezila na dvě schůzky, kde byly pouze okrajově řešeny technické aspekty. Vůbec se nezabývala základními koncepčními dilematy NAP.

Návrh NAP byl posléze předložen k veřejnému připomínkování, kterému ministerstva teoreticky vymezila 30 dnů. Takový termín je dostačující a odpovídá dříve publikovanému doporučení ekologických organizací. Ovšem ve skutečnosti MŽP zveřejnilo možnost připomínkování a termín až zhruba týden před koncem lhůty. Předtím zde byl pouze dostupný návrh NAP.

Ani tato možnost nebyla nijak veřejně anoncována.

Reálné připomínkování se tedy omezilo jen na úzkou skupinu průmyslových svazů a ekologických organizací. Širší veřejnosti a odborníkům nemohla být možnost a lhůta připomínkování známa a ministerstva nepodnikla nic proto, aby známa byla.

Vůbec neproběhla žádná veřejná konzultace koncepčních aspektů alokačního plánu, která by základní dilemata (například zda zvyšovat, nebo snižovat alokaci, metoda rozdělování povolenek jednotlivým zařízením atd.) diskutovala ještě před zpracováním návrhu alokace pro jednotlivá zařízení.