

PROČ JE TŘEBA VE TŘETÍM KOLE EU ETS SNÍŽIT MNOŽSTVÍ POVOLENEK

Evropský systém obchodování s povolenkami (EU ETS) zahrnuje 27 členských států EU a Norsko, Island a Lichtenštejnsko. Týká se emisí oxidu uhličitého z elektráren, tepláren, spaloven, rafinérií, železáren, oceláren a zařízení, která vyrábějí cement, sklo, papír atd. EU ETS v malé míře pokrývá i emise oxidu dusného z některých zdrojů. Celkem se jedná o cca 11 000 zařízení, což představuje přes 50 % emisí CO₂ v EU a 40 % všech emisí skleníkových plynů v EU.

Systém byl spuštěn v roce 2005, v letech 2013 až 2020 poběží třetí kolo, v němž je podle schválené legislativy pro evropské podniky připraveno o 21 % povolenek méně než v roce 2005. Nedávné sdělení Komise Roadmap 2050 propočítalo, že jen posílení energetické efektivity o 20 % do roku 2020, na kterém se EU už dohodla, sníží domácí emise o 25 %.¹ Znečištění bude klesat také díky vyššímu podílu energie z obnovitelných zdrojů. Pokud by EU ETS měl zůstat pouze u dosud odsouhlaseného cíle, znamenalo by to ve třetím kole nedělat téměř nic, což není racionální ani ekonomicky výhodné. Důvody jsou následující:

1. V oběhu je příliš velké množství povolenek.

I přes mírný nárůst znečištění o 3,6 % v roce 2010 je v EU ETS stále více povolenek k emisím, než podniky reálně vypouštějí. Příčiny jsou dvě: členské státy rozdaly firmám příliš mnoho povolenek a ekonomická krize způsobila pokles výroby, a tím i emisí. V roce 2009 mělo 70 % podniků v EU ETS více povolenek než byly jejich emise,² české firmy si díky nadbytečným povolenkám přišly na 4,5 miliard korun a v loňském roce měly navíc povolenky za 3,5 miliard Kč.

2. Současný stav nemotivuje k modernizaci a snižování emisí.

Štědré přiděly povolenek v prvních dvou kolech EU ETS, možnost převést si nevyužité povolenky do dalšího kola (2013 až 2020) a současně příležitost použít místo části povolenek levnější uhlíkové kredity z projektů mimo EU způsobí, že podniky budou moci až do roku 2017 znečišťovat bez jakéhokoliv omezení.³ Konkrétně to znamená, že v roce 2016 by podniky mohly vypustit 2,5 miliard tun emisí skleníkových plynů, což je o 34 % více než v roce 2009.

Systém, který měl motivovat k investicím do čistých technologií a snižování emisí, tak namísto toho garantuje, že emise budou stále a bez opatření vypouštěny.

3. Velké podniky na systému ETS nezaslouženě vydělávají.

Ne všechna průmyslová odvětví zahrnutá do EU ETS mají nadbytek povolenek. Například výrobci elektřiny dostali ve většině členských států méně, než potřebují.

Ani elektrárny ale nemají důvod emise snižovat, protože si nakoupí chybějící povolenky od ostatních⁴, ovšem svým zákazníkům naúčtují v ceně elektřiny nejen dokoupené povolenky, ale i ty, které dostaly zdarma. Evropští spotřebitelé elektřiny tak zaplatí

¹ Sdělení Komise: A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050, COM(2011) 112 final.

² Sandbag (2010): Rescuing the EU ETS from redundancy. Dostupné na <http://www.sandbag.org.uk/reports/>.

³ Sandbag (2010): Cap or trap? How the EU ETS risks locking-in carbon emissions. Dostupné na <http://www.sandbag.org.uk/reports/>.

⁴ Sandbag, cit. 2.

cca 15 miliard euro za něco, co vlády zdarma darovaly podnikům. Organizace Sandbag spočítala, že největší evropští znečišťovatelé zahrnující ArcelorMittal, Corus, Lafarge, ČEZ a CEMEX, budou mít při zachování současných podmínek po roce 2012 přebytek povolenek v hodnotě cca 3,2 miliardy euro.⁵ V těžkém průmyslu se potenciální nezasloužené zisky odhadují na 6,5 miliard euro. Přebytek povolenek z období, v němž byly cíle pro snižování nastavené příliš měkce, nabourává fungování každého následujícího kola. Podniky buď budou mít nezasloužený zisk z prodeje nepotřebných povolenek, nebo odsunou investice a budou pokračovat ve vypouštění velkého množství emisí.

4. Vlády přijdou kvůli nízkým cenám povolenek o miliardy.

Váhání o podpoře zvýšení evropského redukčního závazku z 20 na 30 % do roku 2020 může českou vládu připravit o několik desítek miliard korun – platí, že čím vyšší emisní závazek, tím vyšší cena povolenek a samozřejmě zisk z jejich prodeje. Německý Öko Institut vyčíslil potenciální ztrátu Česka při nepřijetí 30% závazku na zhruba 40 miliard korun. O další miliardy vláda přijde kvůli své vstřícnosti vůči výrobcům elektřiny, kterým hodlá dál rozdávat povolenky zdarma, místo aby jim je prodala.

Smysluplné využití výnosů z povolenek na další snížení emisí skleníkových plynů jak doma, tak v rozvojových zemích, zůstává jednou z mála možností, jak EU ETS donutit aspoň k částečnému splnění jeho původního účelu. S objemem 15 až 30 miliard euro ročně (v celé EU) to může být největší program na podporu rozvoje nízkouhlíkové ekonomiky na světě.

5. ETS povolenky jsou nahrazovány levnějšími kredity z projektů mimo EU.

Znečišťovatelé mají možnost použít místo povolenek levnější kredity z projektů na snižování emisí mimo Evropskou unii (kredity CER nebo ERU). Řada podniků, např. ČEZ, a.s., nakupuje kredity, které nepotřebuje, a hodnotnější ETS povolenky prodá nebo si je ponechá na pozdější použití. Do třetího kola může být díky využití kreditů převedeno zhruba 579 milionů ETS povolenek. Nově budou k dispozici další 1,2 miliardy kreditů a celkově by ve třetím obchodovacím období mohlo přebývat až 1,8 miliard povolenek.⁶ Hrozí, že i v příštím kole ETS bude v oběhu více povolenek, než budou podniky skutečně potřebovat, a že EU nesplní schválený závazek ve snižování emisí do roku 2020.

6. Větší snížení emisí bude ekonomicky výhodnější.

Nedávná studie Oxfordské univerzity a Sorbonny ve spolupráci s renomovaným německým ústavem PIK spočítala, že zvýšení cíle na 30 % vytvoří do roku 2020 šest milionů nových pracovních míst.⁷ Po započtení zdravotních benefitů, které snížení emisí přinese a jež lékařské organizace odhadly na 15 miliard eur, bude dosažení 30% cíle dokonce ekonomicky výhodnější než splnění původního 20% cíle.⁸ Zároveň se ušetří 2,8 - 5,3 miliardy za jiná opatření nutná ke snížení znečištění ovzduší a v roce 2020

⁵ Sandbag (2010): The Carbon Rich List: The companies profiting from the EU Emissions Trading Scheme. Dostupné na <http://www.sandbag.org.uk/reports/>.

⁶ Sandbag, cit. 3.

⁷ Jaeger, C.C., Paroussos, L., Mangalagiu, D., Kupers, R., Mandel, A., Tabara, J.D. (2011): A new growth path for Europe, generating Prosperity and Jobs in the Low-Carbon Economy. Synthesis Report. Dostupné na http://www.european-climate-forum.net/fileadmin/ecf-documents/Press/A_New_Growth_Path_for_Europe__Synthesis_Report.pdf.

⁸ HCWHE a HEAL (2010): Acting now for a better health: a 30 % reduction target for EU climate policy. Dostupné na <http://www.env-health.org/a/3585>.

poklesnou výdaje za dovoz ropy a zemního plynu o 40 miliard euro. Pokud naopak bude EU se snižováním exhalací otálet, náklady budou mnohem vyšší.⁹

7. Obava z přesunutí výroby do zemí s méně přísnými pravidly je neopodstatněná.

Studie organizace Climate Strategies a univerzity v Cambridge se věnovala dopadům většího snížení emisí na 159 sektorů začleněných do ETS. Pouze 23 z nich by čelilo nákladům vyšším než 1 % celkových nákladů na výrobu.¹⁰ Konkurence v těchto sektorech se navíc odvíjí především v rámci EU. Kromě toho existují další a významnější faktory ovlivňující umístění výroby jako je vzdálenost od zákazníků, rozvinutost technologií, vzdělanostní úroveň pracovní síly, energetická a dopravní infrastruktura, směnné kurzy, dostupnost nerostných surovin atd.

ŘEŠENÍ

Evropská komise a ekologické organizace navrhují ve třetím obchodovacím období (2013 až 2020) z EU ETS postupně odebrat 1,4 miliardy povolenek. Zaprvé tím nedojde ke zmíněným finančním ztrátám, zadruhé se znečištění nákladově efektivním způsobem sníží o 30 % oproti roku 1990¹¹ jak v sektorech zahrnutých do EU ETS, tak v sektorech mimo obchodování. Evropská unie také vytvoří podmínky pro dosažení dlouhodobého cíle - snížit emise o 80 až 95 % do roku 2050 a zabránit oteplení planety o více jak 2°Celsia. Při snižování emisí totiž nejde o procenta, nýbrž o tuny skleníkových plynů vypouštěných do atmosféry.¹² Čím více emisí vypustíme v příštích letech, tím menší šance, že problém později vyřešíme s únosnými náklady. Odkládat první kroky rovná se odsoudit se k velmi rychlému a velmi drahému řešení později.

Mezi další opatření, která by měla zajistit lepší fungování systému v příštím kole, patří zavedení mechanismu umožňujícího regulovat množství povolenek na trhu v případě, že se poptávka najednou skokově sníží. Takovým mechanismem může být např. strategická rezerva, ze které budou další povolenky operativně přidány do systému nebo naopak zrušeny.¹³ Dále by měly být používány pouze kredity z vysoce kvalitních projektů ve třetích zemích. Při prodeji povolenek v centrální dražbě by měly být stanoveny minimální vyvolávací ceny a v případě nezájmu o nabídnuté povolenky tyto zrušit.

KONTAKT:

Klára Sutlovičová, Centrum pro dopravu a energetiku, klara.sutlovicova@ecn.cz,
tel.: 605 276 909.

⁹ CAN Europe (2011): Why Europe should strengthen its 2020 climate action. Dostupné na <http://www.caneurope.org/>.

¹⁰ Climate Strategies (2008): Competitive distortions and leakage in a world of different carbon prices: Trade, competitiveness and employment challenges when meeting the post-2012 climate commitments in the European Union.

¹¹ Commission staff working document accompanying the Communication Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage, Part II, SEC(2010) 650.

¹² Meinshausen, M., Meinshausen, N., Hare, W., Raper, S., Freier, K., Knutti, R., Drame, D.J., et Allen, M.R. (2009): Greenhouse gas emission targets for limiting global warming to 2 °C, Nature 458: 1158-1162.

¹³ Sandbag, cit. 2.