



V Bruselu dne 22.1.2014
COM(2014) 15 final

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

Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030

{SWD(2014) 15 final}
{SWD(2014) 16 final}

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

Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030

1. Úvod

Od doby přijetí prvního souboru opatření pro oblast klimatu a energetiky v roce 2008 se EU podařilo dosáhnout značného pokroku. V současnosti se EU může pochlubit dobrými výsledky při plnění cílů pro rok 2020 v oblasti snižování emisí skleníkových plynů a získávání energie z obnovitelných zdrojů. K významnému zlepšení došlo i v intenzitě využívání energie, a to díky energeticky účinnějším budovám, výrobkům, průmyslovým procesům a vozidlům. Tyto úspěchy jsou o to významnější, když uvážíme, že od roku 1990 evropské hospodářství vzrostlo reálně o zhruba 45 %. Cíle spočívající ve 20% snížení emisí skleníkových plynů, 20% podílu energie z obnovitelných zdrojů a 20% úspor energie sehrály při tomto procesu klíčovou úlohu a znamenaly udržení pracovních míst pro více než 4,2 milionu osob pracujících v různých odvětvích ekoprůmyslu¹, která i během krize vykazovala trvalý růst.

Rámeček 1: Klíčové úspěchy současného rámce politiky v oblasti energetiky a klimatu

Unie se zavázala, že do roku 2020 splní tři cíle: snížení emisí skleníkových plynů (20 %), podíl energie z obnovitelných zdrojů (20 %) a zlepšení energetické účinnosti (20 %). Současná politika v oblasti energetiky a klimatu dosahuje při plnění „cílů 20/20/20“ významného pokroku:

- Emise skleníkových plynů se v roce 2012 snížily o 18 % v porovnání s jejich úrovní z roku 1990, přičemž se na základě současné politiky v této oblasti očekává jejich další snížení o 24 % v roce 2020 a o 32 % v roce 2030 při srovnání s rokem 1990.
- Podíl energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebované energii se zvýšil na 13 % v roce 2012 a očekává se jeho další růst na 21 % v roce 2020 a na 24 % v roce 2030.
- Na celosvětovém množství elektřiny získané z obnovitelných zdrojů se EU na konci roku 2012 podílela 44 % (vyjma vodní zdroje).
- Energetická náročnost hospodářství EU se mezi roky 1995 a 2011 snížila o 24 % a v případě průmyslu dokonce o zhruba 30 %.
- Uhlíková náročnost hospodářství EU klesla v letech 1995 až 2010 o 28 %.

Také od roku 2008 došlo k značným změnám. Nejzřetelnější jsou dopady hospodářské a finanční krize, která se citelně dotkla investiční schopnosti členských států. Ceny fosilních paliv zůstávají vysoké, což má negativní vliv na obchodní bilanci Unie a na náklady na energii. V roce 2012 dosáhly výdaje EU na dovoz ropy a plynu více než 400 miliard EUR, což se rovná přibližně 3,1 % HDP Unie. Těžiště světové poptávky po energiích se rozhodujícím způsobem přesunulo směrem k rozvíjejícím se ekonomikám, zejména Číně a Indii. Současně se jak domácnosti, tak průmysloví uživatelé energie stále více obávají jejich rostoucích cen a cenových rozdílů u mnoha obchodních partnerů Unie, na prvním místě USA.

¹ Údaje Eurostatu o odvětví environmentálních výrobků a služeb.

Na vnitřním trhu s energií sice došlo k vývoji, ale objevila se nová nebezpečí jeho fragmentace. Systém EU pro obchodování s emisemi se nestal dostatečným motorem investic do nízkouhlíkových technologií, čímž se zvýšila pravděpodobnost nových postupů na vnitrostátní úrovni, a to zpochybňuje účel systému obchodování s emisemi, kterým bylo vytvářet rovné podmínky. Na jedné straně došlo k rozvoji vyspělých technologií pro získávání energie z obnovitelných zdrojů a značnému poklesu nákladů, na druhé straně tento rychlý rozvoj obnovitelných zdrojů energie dnes klade před energetický systém nové výzvy. Mnohé energetické spotřebiče jsou dnes energeticky mnohem účinnější, a spotřebitelé tak mají prospěch z reálných úspor jak energie, tak peněz.

Současně se dále potvrdil pravděpodobný vliv člověka na změnu klimatu a také nutnost zásadního a trvalého snížení emisí skleníkových plynů s cílem omezit rozsah dalších změn zemského klimatu².

Nastala proto doba zamyslet se nad tímto vývojem a nad politickým rámcem, který EU do roku 2030 potřebuje. Podle reakcí zúčastněných stran na zelenou knihu³ je nutné pokračovat v přechodu na nízkouhlíkové hospodářství, které by všem spotřebitelům zajistilo konkurenceschopnou a cenově dostupnou energii, vytvářelo nové příležitosti k hospodářskému růstu a nová pracovní místa, umožnilo větší bezpečnost dodávek energie a snížilo závislost Unie jako celku na jejím dovozu. Je nutné přijmout ambiciózní závazky k dalšímu snížení emisí skleníkových plynů v souladu s nákladově efektivním řešením popsáním v plánech do roku 2050 a je třeba to učinit včas ještě před nadcházejícím jednáním o mezinárodní dohodě o klimatu⁴. Pro investory do nízkouhlíkových technologií je nutné co nejdříve vytvořit právní jistotu, je nutné povzbudit výzkum, vývoj a inovace, jakož i rozšířit a industrializovat dodavatelský řetězec nových technologií. To vše musí proběhnout způsobem, který zohlední stávající hospodářskou a politickou situaci a naváže na získané zkušenosti se současným politickým rámcem.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem by se politický rámec do roku 2030 měl zakládat na plném uskutečnění „cílů 20/20/20“ a na:

- Ambiciózním závazku snížit emise skleníkových plynů v souladu s plány do roku 2050. Plnění tohoto závazku by mělo probíhat nákladově efektivním způsobem odpovídajícím nárokům na cenovou dostupnost, konkurenceschopnost, bezpečnost dodávek a udržitelnost a zohledňujícím současnou hospodářskou a politickou situaci.
- Zjednodušení evropského politického rámce při současném zlepšování komplementarity a soudržnosti mezi cíli a nástroji.
- Flexibilitě uvnitř tohoto rámce EU, jež by členskými státy umožnila přijmout strategii pro přechod na nízkouhlíkové hospodářství odpovídající jejich zvláštním podmínkám, stanovit si přednostní skladbu zdrojů energie, určit potřeby, pokud jde o energetickou bezpečnost, a udržovat náklady na minimální výši.
- Posilování regionální spolupráce mezi členskými státy, která by jim umožnila čelit společným problémům v oblasti energetiky a klimatu nákladově efektivnějším způsobem a přitom posílila integraci trhu a zabránila jeho narušování.

² Climate Change 2013 The Physical Science Basis (Změna klimatu 2013 – Základ fyzikální vědy), pracovní skupina I v rámci IPCC; shrnutí určené politickým činitelům, říjen 2013.

³ COM(2013) 169: Zelená kniha „Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030“

⁴ KOM(2011) 885 Energetický plán do roku 2050, KOM(2011) 112 Plán přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050.

- Využití příležitosti, kterou rozvoj obnovitelných zdrojů energie nabízí, a to prostřednictvím politiky založené na nákladově efektivnějším přístupu, která posiluje evropský rozměr řešení a jejímž jádrem je další integrace vnitřního trhu s energií a nenarušená hospodářská soutěž.
- Jasném porozumění faktorům určujícím ceny energie, tak aby politika byla založena na prokazatelných faktech a bylo zřejmé, co lze a co nelze ovlivnit na vnitrostátní či na unijní úrovni. Při stanovování cílů rámce a nástrojů jeho provádění musí být klíčovými prvky konkurenceschopnost podniků a cenová dostupnost energie pro spotřebitele.
- Zvyšování energetické bezpečnosti při současném vytváření nízkouhlíkového a konkurenceschopného energetického systému za pomoci společného postupu, integrovaných trhů, diverzifikace dovozu, udržitelného rozvoje domácích zdrojů energie, investic do nezbytné infrastruktury, úspor energie u konečných uživatelů a podpory výzkumu a inovací.
- Zvyšování jistoty investorů prostřednictvím jasných signálů, které by jim dnes ukázaly, jak bude vypadat politický rámec po roce 2020, a jejich ubezpečením, že před tímto datem u stávajících cílů a nástrojů nedojde k podstatným změnám.
- Spravedlivém sdílení závazků mezi členskými státy, které by odráželo jejich specifické podmínky a možnosti.

Toto sdělení vytváří rámec budoucí politiky EU v oblasti energetiky a klimatu a otevírá cestu ke společnému porozumění tomu, jakým způsobem by tato politika měla pokračovat v budoucnu.

2. KLÍČOVÉ PRVKY RÁMCE

Zelená kniha Komise chtěla znát názor na nejvhodnější spektrum a strukturu cílů v oblasti energetiky a klimatu do roku 2030. Mezi zúčastněnými stranami panovala široká shoda na tom, že by bylo žádoucí přijmout nový cíl v oblasti snížení emisí skleníkových plynů, přičemž panovaly různé představy o jeho úrovni⁵. Názory se rovněž lišily v otázce, zda je v zájmu dalšího pokroku do roku 2030 zapotřebí přijmout nové cíle v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a energetické účinnosti.

V analýze obsažené v posouzení dopadu, které bylo zveřejněno spolu s tímto rámcem, se posuzovaly jednotlivé cíle snížení emisí skleníkových plynů (35 %, 40 % a 45 %). Byly potvrzeny závěry Energetického plánu do roku 2050⁶, totiž že náklady na přechod na nízkouhlíkové hospodářství se zásadně neliší od nákladů, k nimž dojde v každém případě z důvodu nutnosti obnovit stárnoucí energetický systém, rostoucích cen fosilních paliv a uplatňování stávající politiky v oblasti energetiky a klimatu. Nicméně u nákladů na energetický systém se do roku 2030 očekává jejich nárůst na zhruba 14 % HDP ve srovnání s 12,8 % v roce 2010. Dojde však k většímu posunu od výdajů na paliva směrem k inovativním řešením s vysokou přidanou hodnotou, což povzbudí investice do inovativních výrobků a služeb a povede k vytváření pracovních míst a hospodářskému růstu, jakož i ke zlepšení obchodní bilance Unie. Vhodný hospodářský rámec a cílená průmyslová politika, nastíněné v

⁵ http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm

⁶ KOM(2011) 885.

doprovodném sdělení o obnově průmyslu⁷, by měly napomoci podnikům a průmyslu, aby těchto příležitostí využily.

Zkušenosti se současným rámcem do roku 2020 ukazují, že i když evropské a vnitrostátní cíle mohou vést k přijetí rázných opatření na straně členských států a povzbudit růst v nově vznikajících odvětvích, nezajistí vždy integraci trhu, efektivitu nákladů či nenarušenou hospodářskou soutěž. Posouzení dopadů naznačuje, že hlavní cíl snížení emisí skleníkových plynů představuje nejméně nákladný přechod na nízkouhlíkové hospodářství, což by samo o sobě mělo vést k většímu podílu energie z obnovitelných zdrojů a větším úsporám energie v Unii.

Na základě poznatků a zkušeností ze stávajících politik navrhuje Komise stanovit coby jádro politiky EU v oblasti energetiky a klimatu do roku 2030 nový cíl snížení vlastních emisí skleníkových plynů o 40 % ve srovnání s rokem 1990, na jehož plnění by se podílela odvětví zahrnutá do systému obchodování s emisemi, jakož i odvětví, která do tohoto systému zahrnutá nejsou⁸. Cíl pro odvětví stojící mimo systém obchodování s emisemi nevztahuje, by se rozložil mezi členské státy (viz níže). Tento cíl bude doprovázet soudržný hlavní cíl na evropské úrovni spočívající v dosažení přinejmenším 27% podílu energie z obnovitelných zdrojů s možností, aby si členské státy stanovily vlastní cíle. Otázkou, jak nejlépe dosáhnout optimálních úspor energie v roce 2030, se v průběhu roku 2014 bude podrobně zabývat revize směrnice o energetické účinnosti.

Větší flexibilitu členských států doprovodí silný evropský správní rámec, aby cíle EU v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a úspor energie byly splněny způsobem, který bude v souladu s dosažením evropských a vnitrostátních cílů snížení emisí skleníkových plynů, jakož i s širšími zásadami evropské energetické politiky, jako jsou např. fungování a další integrace vnitřního trhu s energií a vytvoření konkurenceschopného, bezpečného a udržitelného energetického systému.

2.1 Cíl snížení emisí skleníkových plynů

Komise navrhuje stanovit cíl snížení emisí skleníkových plynů v rámci EU na 40 % v roce 2030 ve srovnání s jejich úrovní v roce 1990. Je třeba upozornit na to, že vliv politik a opatření prováděných a plánovaných členskými státy v souvislosti s jejich stávajícími závazky snížit emise skleníkových plynů bude pokračovat i po roce 2020. V případě jejich plného provedení a plné účinnosti se očekává, že dojde k 32% snížení emisí v porovnání s rokem 1990. K tomu je sice zapotřebí neustálého úsilí, ale zároveň se zde ukazuje, že navrhovaný cíl pro rok 2030 je splnitelný. Nicméně v zájmu zohlednění mezinárodního rozměru a zajištění nejméně nákladného přechodu Unie na nízkouhlíkové hospodářství bude nutné provádět průběžné vyhodnocování.

Na plnění cíle EU se musí podílet jak systém obchodování s emisemi, tak i příspěvek členských států v odvětvích, která nejsou zahrnutá do tohoto systému. Odvětví zahrnutá do systému obchodování s emisemi musí v roce 2030 dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů ve výši 43 % a odvětví, která do tohoto systému zahrnutá nejsou, snížení ve výši 30 %, v obou případech jde o srovnání s rokem 2005. Aby odvětví zahrnutá do systému obchodování s emisemi mohla dosáhnout požadovaného snížení, bude po roce 2020 nutné zvýšit roční faktor, o nějž se v rámci systému obchodování s emisemi snižuje strop maximálních povolených emisí, ze současných 1,74 % na 2,2 %.

⁷ COM(2014) 14.

⁸ Odvětví zahrnuté do systému obchodování s emisemi tvoří 11 000 pevných zařízení pro výrobu elektřiny a průmyslovou výrobu, která představují významné spotřebitele energie

Mezi jednotlivé členské státy je nutné rovněž vhodně a včas rozdělit společné závazky v odvětvích, která nejsou zahrnuta do systému obchodování s emisemi. V současnosti se závazky přerozdělují na základě relativního bohatství podle HDP na obyvatele, což má za následek široké rozložení závazků v rozpětí od 20% snížení až po 20% zvýšení emisí. Analýza, o níž se opírá posouzení dopadů vypracované Komisí, nabízí nákladově efektivní rozdělení závazků mezi členské státy. Tato analýza potvrdila, že relativně vyšší náklady a investice se objeví v členských státech s nižšími příjmy, zatímco pro Unii jako celek dojde k minimalizaci nákladů. V tom se projevuje relativně vysoká uhlíková náročnost, nižší energetická účinnost, jakož i menší investiční kapacita uvedených států. V analýze se například naznačuje, že země s HDP nižším než 90 % průměru EU budou v letech 2021–2030 potřebovat investice, jejichž odhadovaná výše bude ročně o 3 miliardy EUR vyšší než nárůst průměru EU v období 2021–2030.

Komise se proto domnívá, že při provádění rámce 2030 by cíl snížení emisí skleníkových plynů u každého členského státu měl i nadále zohledňovat tyto distribuční faktory a zároveň zajišťovat integritu vnitřního trhu, například pokud jde o energetickou účinnost a energetické spotřebiče. Vzhledem k důležitosti budoucích investic bude nezbytné přistoupit také k řešením, jež pomohou zlepšit financování (viz níže).

Komise nevidí důvod k tomu, aby před konáním mezinárodních jednání navrhovala vyšší „podmíněný cíl“. Pokud by si výsledky těchto jednání na straně Unie vynutily přijetí ambicióznějšího cíle, mohl by se tento dodatečný závazek kompenzovat povolením přístupu k mezinárodním úvěrům.

2.2 Cíl EU v oblasti energie z obnovitelných zdrojů

Energie z obnovitelných zdrojů musí mít při přechodu ke konkurenceschopnějšímu, bezpečnějšímu a udržitelnějšímu energetickému systému i nadále klíčovou úlohu. Bez citelného zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů nelze tento přechod uskutečnit. Jsou-li energie z obnovitelných zdrojů generovány v rámci EU, mohou také snížit obchodní deficit EU v energetických komoditách, její zranitelnost vůči narušení dodávek a kolísání cen fosilních paliv. Takto získaná energie má rovněž potenciál být motorem růstu inovativních technologií, vytvářet pracovní místa v nově vznikajících odvětvích a snižovat znečištění ovzduší.

Rychlý rozvoj energie z obnovitelných zdrojů se již stává problémem zejména pro přenosové soustavy, které se musí přizpůsobovat stále více decentralizované a různorodé výrobě (solární a větrné) energie. Většina rozvoje obnovitelných zdrojů energie v EU je nadto podporována z vnitrostátních režimů podpory, které sice na jedné straně mohou být snahou o řešení specifických národních a regionálních problémů, na druhé straně však mohou stát v cestě integraci trhu a snižovat efektivitu nákladů. Rychlý rozvoj energie z obnovitelných zdrojů má také vliv na konkurenceschopnost jiných zdrojů energie, jež mají pro energetický systém EU i nadále zásadní význam a snižuje investiční pobídky u výrobní kapacity, bez níž se neobejde přechod na konkurenceschopnější, bezpečnější a udržitelnější energetický systém (např. coby zálohy různorodosti energie z obnovitelných zdrojů).

V budoucnosti je nutné přínos energie z obnovitelných zdrojů využívat pokud možno tržním způsobem. Fungování systému obchodování s emisemi a příspěvek energie z obnovitelných zdrojů ke snižování emisí skleníkových plynů jsou úzce propojeny a navzájem se doplňují. Cíl snížení emisí skleníkových plynů ve výši 40 % by měl sám vést ke zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů v EU minimálně o 27 %. Komise proto navrhuje, aby se tato hodnota stala cílem EU, pokud jde o podíl energie z obnovitelných zdrojů spotřebované v EU. Zatímco by tento cíl byl závazný pro EU, nezavazoval by jednotlivé členské státy, ale jeho plnění by se provádělo na základě závazků přijatých samými členskými státy, jež by se při

jejich stanovování měly řídit dosažením společného cíle EU a vycházet z hodnot, kterých by měl každý členský stát dosáhnout při plnění svých současných cílů pro rok 2020. Tyto nové závazky pro rok 2030 budou přezkoumány v rámci správního procesu popsaného v oddíle 3 a v případě potřeby doplněny o další opatření a nástroje EU za účelem splnění cíle EU.

Tento cíl na úrovni EU bude motorem trvalých investic do energie z obnovitelných zdrojů, což znamená, že například podíl energie z obnovitelných zdrojů v odvětví elektřiny by vzrostl z dnešních 21 % na nejméně 45 % v roce 2030. Na rozdíl od současného rámce by se cíl na úrovni EU nepřeváděl na národní cíle prostřednictvím právních předpisů EU. Tím by se členskými státy ponechala větší flexibilita při plnění jejich cílů snižování emisí skleníkových plynů nákladově nejefektivnějším způsobem, který odpovídá jejich specifickým podmínkám, skladbě zdrojů energie a kapacitám výroby energie z obnovitelných zdrojů.

Komise nepovažuje za vhodné, aby se po roce 2020 vytyčovaly nové cíle týkající se energie z obnovitelných zdrojů či intenzity emisí skleníkových plynů u paliv používaných v dopravním odvětví či jiném odvětví. Z posouzení způsobu minimalizace emisí z nepřímých změn ve využívání půdy jasně vyplynulo, že biopaliva první generace mají při snižování emisí uhlíku v dopravním odvětví omezený účinek. Komise již například naznačila, že biopaliva z potravinářských plodin by po roce 2020 neměla dostávat žádnou podporu z veřejných prostředků⁹. K tomu, aby se s výhledem do roku 2030 řešily problémy v dopravním odvětví, je nezbytná řada alternativních paliv z obnovitelných zdrojů a kombinace cílených politických opatření opírajících se o bílou knihu o dopravě. Cílem politického vývoje by jako součást ucelenějšího a integrovaného přístupu mělo být zlepšování účinnosti dopravního systému, další vývoj a distribuce elektrických vozidel, biopaliva druhé a třetí generace a jiná alternativní, udržitelná paliva¹⁰. Tento cíl je v souladu se strategií pro alternativní paliva a měl by být předmětem budoucích přezkumů a revizí příslušných právních předpisů pro období po roce 2020.

Větší flexibilitu členských států musí doprovázet větší důraz na potřebu dokončit vnitřní trh s energií. Je nutné racionalizovat jednotlivé vnitrostátní režimy podpory, aby byly více v souladu s vnitřním trhem, vyznačovaly se větší efektivitou nákladů a investorům skýtaly větší právní jistotu. Dosažení evropského cíle v oblasti obnovitelných zdrojů energie by se zajistilo prostřednictvím nového správního rámce založeného na národních plánech pro konkurenceschopnou, bezpečnou a udržitelnou energii vypracovaných členskými státy, jak je popsáno později. Některé členské státy si již stanovily ambiciózní cíle v oblasti obnovitelných zdrojů energie pro rok 2030 a dále, které k dosažení cíle EU významně přispějí. Každý stát vysvětlí své závazky v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a uvede, jak bude probíhat jejich plnění, přičemž zohlední nutnost dodržovat pravidla hospodářské soutěže a státní podpory, aby se zabránilo narušení trhu a zajistila efektivita nákladů, jak je popsáno níže v oddíle 2.5.

EU a členské státy musí své politické rámce zároveň dále rozvíjet, tak aby usnadnily transformaci energetické infrastruktury prostřednictvím většího počtu přeshraničních propojení, větší skladovací kapacity a chytrých sítí pro řízení poptávky s cílem zajistit bezpečnost dodávek energie v rámci systému, který se bude vyznačovat vyšším podílem dodávek energie z nejrůznějších obnovitelných zdrojů.

Tento přístup si vyžádá zásadní revizi směrnice o obnovitelných zdrojích energie pro období po roce 2020, aby EU měla v rukou nástroj zajišťující splnění cíle na úrovni EU pro rok 2030. Rovněž bude zapotřebí zlepšit politiku v oblasti biomasy, aby se maximalizovalo účinné

⁹ COM(2012) 595.

¹⁰ COM(2013) 17.

využívání jejích zdrojů s cílem dosáhnout značných a ověřitelných úspor skleníkových plynů a umožnit spravedlivou hospodářskou soutěž mezi různými druhy využití zdrojů biomasy ve stavebnictví, papírenském a celulózovém průmyslu, biochemickém odvětví a při výrobě energie. Tento přístup by měl rovněž zahrnout udržitelné využívání půdy a udržitelné obhospodařování lesů v souladu se strategií EU v oblasti lesnictví¹¹ a řešit nepřímé účinky využívání půdy, jako je tomu u biopaliv.

2.3 Energetická účinnost

Větší energetická účinnost přispěje zásadním způsobem ke splnění všech hlavních cílů politiky EU v oblasti energetiky a klimatu: větší konkurenceschopnosti, zabezpečení dodávek energie, udržitelnosti a přechodu na nízkouhlíkové hospodářství. O významu energetické účinnosti panuje široká politická shoda. Cíl EU týkající se energetické účinnosti není závazný. K pokroku dochází díky specifickým politickým opatřením na unijní a vnitrostátní úrovni, mimo jiné u domácích spotřebičů a průmyslových zařízení, vozidel a nemovitého majetku. Směrnice o energetické účinnosti se vyznačuje ucelenějším přístupem k úsporám energie v EU. Termínem pro její provedení je sice až červen 2014 (a ne všechny členské státy ji již provedly), přesto Rada a Evropský parlament požádaly o její posouzení v polovině roku 2014. Toto posouzení se zaměří na pokrok dosažený při plnění cíle 2020. V současnosti se oproti cíli 20 % předpokládá schodek. Po provedení této revize Komise zváží, zda je nutné navrhnout změny směrnice o energetické účinnosti.

Tato revize bude sice nezbytná, aby bylo možné stanovit přesné ambice budoucí politiky úspor energie a opatření nezbytných k její realizaci, bude se však opírat o analýzu, z níž vychází toto sdělení, a o cíle týkající se snižování emisí skleníkových plynů a energie z obnovitelných zdrojů. V plánech členských států k dosažení úspor skleníkových plynů, v kterých by měla být rovněž uvedena vnitrostátní opatření, jak zlepšit energetickou účinnost by měly úspory energie doplňovat využívání energie z obnovitelných. Z analýzy Komise vyplývá, že cíl snížení emisí skleníkových plynů ve výši 40 % si v roce 2030 vyžádá větší úspory energie přibližně ve výši 25 %.

V některých odvětvích, jako je např. průmysl a silniční doprava, se musí pokračovat ve zlepšeních, k nimž došlo v posledních letech, zatímco v odvětvích jako bydlení, jiné druhy dopravy a elektrická zařízení bude zapotřebí současné úsilí značně zvýšit, aby se využil velký a dosud nevyužitý potenciál. To si vyžádá značné investice do stavebnictví (což povede k nižším provozním nákladům), stanovení rámcových podmínek a informace povzbuzující spotřebitele, aby dávali přednost inovativním výrobkům a službám, jakož i vhodné finanční nástroje, tak aby se zajistilo, že z dosažených změn budou mít užitek všichni spotřebitelé energie.

EU musí i nadále doplňovat vnitrostátní úsilí prostřednictvím náročných norem energetické účinnosti platných pro celou EU, pokud jde o zařízení, vybavení, budovy a normy CO₂ pro vozidla. Využití úspor z rozsahu, které nabízí vnitřní trh, může být ke prospěchu výrobcům z EU a může jim pomoci, aby si udrželi vedoucí postavení v oblasti technologií.

Tato revize rovněž zváží, zda lepším měřítkem pro cíl 2030 je zlepšení energetické náročnosti hospodářství a hospodářských odvětví, nebo absolutní úspory energie, či kombinace těchto dvou.

¹¹ COM(2013) 659.

2.4 Reforma systému obchodování s emisemi

V roce 2012 zveřejnila Komise zprávu o fungování trhu s uhlíkem, jakož i několik možností, jak řešit nashromážděný přebytek povolenek. Tento přebytek vznikl v důsledku poklesu hospodářské činnosti během krize, snadného přístupu k mezinárodním úvěrům a v menší míře také kvůli provázanosti s ostatní politickou agendou v oblasti energetiky a klimatu. V roce 2012 Komise rovněž navrhla, aby byla zmocněna odložit dražby 900 milionů emisních povolenek do roku 2019 resp. 2020. Evropský parlament a Rada v prosinci 2013 s tímto návrhem souhlasily.

Toto je sice významný krok vpřed, ale pokud se nepřistoupí k dalším opatřením na reformu systému obchodování s emisemi, tento strukturální přebytek nezmizí a bude existovat v obchodním období dlouho po roce 2020 (fáze 4) a tato skutečnost bude podle očekávání i nadále oslabovat jeho úlohu technologicky neutrálního, nákladově efektivního motoru investic do nízkouhlíkového hospodářství v celé EU. V odpovědích na zelenou knihu Komise panovala mezi zúčastněnými stranami široká shoda na tom, že systém obchodování s emisemi by měl zůstat ústředním nástrojem pro přechod na nízkouhlíkové hospodářství. K tomu, aby při podpoře investic do nízkouhlíkového hospodářství systém obchodování s emisemi fungoval efektivně a za minimální náklady pro společnost, je zapotřebí včas přijmout rozhodnutí, které z něj opět učiní silný nástroj. Komise se domnívá, že nejlepší způsob, jak toho dosáhnout, je zřízení rezervy tržní stability na počátku obchodní fáze 4 v roce 2021. Návrh příslušných právních předpisů je předkládán spolu s tímto sdělením¹². Rezerva tržní stability by automaticky přizpůsobovala nabídku dražených povolenek směrem dolů a nahoru na základě předem stanoveného souboru pravidel, zlepšila odolnost vůči tržním výkyvům a posílila stabilitu trhu. S možností volného řízení nabídek by se nepočítalo. Rezerva by byla rovněž pružným nástrojem na zvyšování nabídky povolenek pro případ náhlých a dočasných nárůstů poptávky, čímž by zmírnila dopady na průmysl a odvětví, kde hrozí únik uhlíku.

Jelikož by tato stabilizační rezerva byla zprovozněna až v roce 2021, jsou nezbytná opatření k zvládnutí potenciální špičky v nabídce, která by v roce 2020 mohla být výsledkem vracení odložených povolenek ke konci třetího obchodního období, jakož i jiných vlivů spojených s přechodem mezi obchodními obdobími.

2.5 Zajištění hospodářské soutěže na integrovaných trzích

Bezprostřední prioritou Komise zůstává dokončení vnitřního trhu s energií, a to jak v případě elektřiny, tak plynu. Konkurenceschopný a integrovaný vnitřní trh s energií skýtá prostředí a vysílá signály týkající se nákladů nezbytné pro dosažení cílů energetické politiky nákladově efektivním způsobem.

Komise nedávno přijala pokyny k veřejným zásahům na trzích s elektřinou, jejichž účelem je minimalizovat rušivé dopady¹³. Je třeba rovněž přepracovat pokyny pro státní podporu v oblasti energetiky a životního prostředí, tak aby více podporovaly tržně orientované postupy, které reagují na vývoj struktury nákladů energetických technologií a zvyšující se nákladovou konkurenceschopnost na vnitřním trhu. Subvence určené vyspělým energetickým technologiím, včetně těch používaných v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, by měly být v letech 2020 až 2030 zcela zrušeny. Subvence nových a ještě se vyvíjejících technologií, které mají velký potenciál nákladově efektivním způsobem přispět k větším objemům energie z obnovitelných zdrojů, budou i nadále možné. Komise v současné době provádí konzultaci

¹² COM(2014) 20.

¹³ C(2013) 7243.

ohledně revize pokynů pro státní podporu v oblasti energetiky a životního prostředí na období do roku 2020¹⁴.

Vnitřnímu trhu s energií se během posledních pěti let podařilo udržet velkoobchodní ceny energie (zejména elektřiny) pod kontrolou ve srovnání se zvýšenými základními náklady na fosilní paliva. Rostoucí množství elektřiny vyrobené za pomoci větrné a sluneční energie mělo svůj podíl na tlaku na snížení velkoobchodních cen zejména v regionech s vysokým podílem uvedených obnovitelných zdrojů energie, zároveň však přispělo k vyšším cenám na maloobchodním trhu, neboť náklady za režimy podpory nesou spotřebitelé. Maloobchodní odvětví se nadto stále ještě ve většině členských států vyznačuje vysokou tržní koncentrací a cenovou regulací, což reálně omezuje hospodářskou soutěž a výběr spotřebitelů. Distribuce plynu a elektřiny je také monopolní záležitostí, a proto je třeba udělovat koncese nediskriminačním způsobem, který by podporoval hospodářskou soutěž.

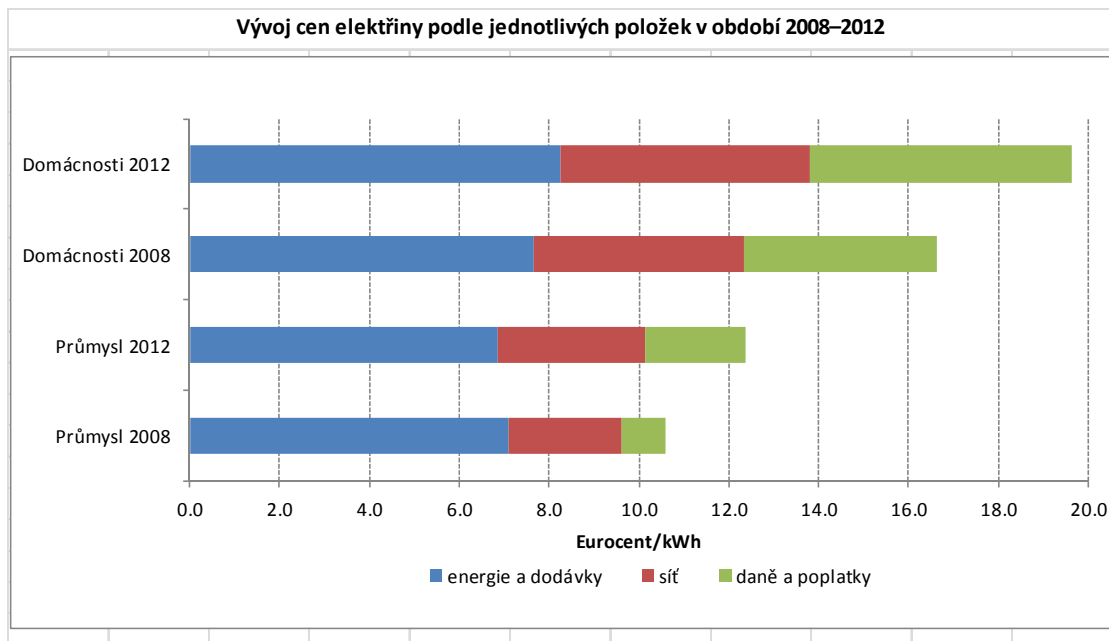
Vysoká úroveň hospodářské soutěže na vnitřním trhu s energií bude mít stěžejní význam pro pokrok směrem ke splnění všech cílů energetické politiky Unie do roku 2030. Hospodářská soutěž je klíčovým nástrojem k udržení rozumné úrovně cen za energie pro podniky a domácnosti. Plně integrovaný a konkurenceschopný trh s energií by v porovnání s dneškem mohl do roku 2030 přinést úspory nákladů ve výši 40 až 70 miliard EUR. Aby spotřebitelé mohli mít plný prospěch z deregulovaných trhů s energií, musí se maloobchodní trhy s elektřinou a plynem stát dynamičtější a konkurenceschopnější. Spotřebitelé musí mít kontrolu nad údaji o své spotřebě a možnost vybrat si poskytovatele energetických služeb či si vyrábět vlastní energii z obnovitelných zdrojů. Komise bude i nadále sledovat koncentraci na malo- a velkoobchodních trzích s elektřinou a plynem a zajišťovat účinnou antimonopolní kontrolu a kontrolu spojování podniků.

Rámeček 2: Změny vážených průměrných maloobchodních cen elektřiny pro domácnosti a průmyslové spotřebitele v EU v období 2008–2012.

Ceny (včetně daní a poplatků) účtované průmyslovým spotřebitelům se v období od roku 2008 do roku 2012 zvýšily u plynu o 3,3 % a u elektřiny o 15 %, zatímco ceny účtované domácnostem se zvýšily o 13,6 % u plynu a o 18 % u elektřiny.

¹⁴

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_en.html



Zdroj: Eurostat. Do údajů týkajících se domácností jsou zahrnuty daně; údaje týkající se průmyslu neobsahují HDP ani jiné vratné daně a nebyly v nich zohledněny ani daňové úlevy (údaje k nim nejsou k dispozici).

Daně a poplatky představují pro domácnosti zhruba 30 % konečných nákladů na elektřinu (což je nárůst oproti 26 % v roce 2008) a zhruba 18 % v případě průmyslových spotřebitelů. Položka, kterou u nákladů průmyslu na elektřinu tvoří daně a poplatky, vzrostla během uvedeného období o 127 %, vyjádřeno jako vážený průměr v EU. (Konzistentní údaje z členských států sice neexistují, ale několik členských států uděluje významné úlevy na daních a poplatcích). Základní ceny elektřiny zůstaly relativně stabilní ve zhruba poloviční výši celkového účtu za elektřinu jak u domácích, tak u průmyslových spotřebitelů, přičemž zbylou část účtu za elektřinu pokrývají základní náklady na síť.

U jednotlivých položek tvořících náklady na elektřinu existují mezi členskými státy značné rozdíly, což pro vnitřní trh s energií představuje určitý problém. Například v roce 2012 se podíl daní a poplatků na cenách elektřiny pro domácnosti pohyboval mezi 5 % a 56 %.

2.6 Konkurenceschopná a cenově přístupná energie pro všechny spotřebitele

Energie je významná pro konkurenceschopnost ekonomik členských států, neboť jí jsou dotčeny produkční náklady průmyslových odvětví a služeb i kupní síla domácností. V nedávných letech se zvýšil cenový rozestup mezi EU a mnoha významnými hospodářskými partnery. Dostupnost plynu z břidlic v USA podstatně snížila tamní ceny zemního plynu, jakož i elektřiny vyráběné ze zemního plynu. Cenové rozdíly oproti zemím, jako jsou Čína a Korea, se nezvyšují, ale stále existují srovnatelné nevýhody. Takové rozdíly v cenách energie mohou snižovat výši produkce i investic a mohou změnit globální strukturu obchodu, ledaže jsou kompenzovány zlepšeními v energetické účinnosti.

Toto riziko je obzvláště vysoké u odvětví, jež mají vysoký podíl nákladů na energii a jsou vystavena mezinárodní hospodářské soutěži. Výroba v EU zároveň vykazuje nízké provozní náklady na energii v poměru k výstupu i k přidané hodnotě. To je způsobeno hlavně nízkou energetickou náročností průmyslové výroby i soustředěním na výrobky s vyšší přidanou hodnotou. Výrobní odvětví reagovala na zvýšení ceny energie soustavnými zlepšeními v oblasti energetické náročnosti, a tak si zachovala poměrně příznivé postavení. Od roku 2005 však došlo k restrukturalizaci směrem k odvětvím s nižšími náklady na energii. Pokud jde o vzájemné postavení USA a EU, v obchodní bilanci mezi EU a Spojenými státy doposud není

(přestože došlo ke zlepšení energetické obchodní bilance Spojených států) významný posun co do zboží ani co do významných změn v celkové struktuře výrobních odvětví. To ovšem neznamená, že by se dopady nemohly objevit, protože rozestup v cenách energie roste, a zejména je třeba mít na paměti, že zlepšování v energetické účinnosti se může zpomalit.

Z analýz cen energie a nákladů na energii (jež jsou zveřejněny spolu s tímto sdělením)¹⁵ vyplývá, že v důsledku zlepšení v energetické účinnosti existuje poměrně malý dopad na relativní konkurenceschopnost EU, který by bylo možno přímo připsat vyšším cenám energie a ceně uhlíku v rámci systému obchodování s emisemi (ETS). To se však liší podle odvětví a nepřímé dopady, např. nárůst nákladů na elektřinu, měly vliv na intenzivní uživatele elektřiny, např. na výrobce hliníku. Stávající strategie pro předcházení úniku uhlíku, např. přidělování bezplatných povolenek v ETS, byly rovněž úspěšné. Veškeré budoucí scénáře předpokládají, že náklady na energii v EU budou tlačeny směrem vzhůru, v neposlední řadě v důsledku potřeby nahradit stárnoucí infrastrukturu, trendů k nárůstu cen fosilních paliv, provádění stávajících politik v oblasti klimatu a energetiky a případných dopadů vyšších cen uhlíku.

Je tudíž rozumné uchovat do ukončení obchodování ve fázi 3 stávající politický rámec pro průmyslová odvětví, jež čelí největšímu riziku úniku uhlíku. Komise proto hodlá předložit příslušnému regulativnímu výboru předlohu rozhodnutí o revizi seznamu odvětví ohrožených únikem uhlíku, které by ponechalo stávající kritéria i stávající předpoklady. Tím by se zajistila kontinuita ve skladbě seznamu. Pokud nebudou ostatní významné ekonomiky vynakládat srovnatelné úsilí, bude třeba podobných politik (včetně zlepšeného systému bezplatného přidělování povolenek s lepším zacílením), aby se zajistila konkurenceschopnost evropských energeticky náročných odvětví, také po roce 2020. Komise bude nadále sledovat uplatňování stávajících pravidel v oblasti úniku uhlíku a dalších relevantních prováděcích opatření k tomuto rámci s cílem zohlednit obecnou hospodářskou situaci a pokrok dosažený v mezinárodních vyjednáváních v oblasti změny klimatu.

2.7 Podpora bezpečnosti dodávek energie

Bezpečnost dodávek energie znamená zajištění soustavných a odpovídajících dodávek energie ze všech zdrojů všem uživatelům. U fosilních paliv předpovídá Mezinárodní energetická agentura narůstající závislost EU na dovážené ropě z dnešních přibližně 80 % na více než 90 % do roku 2035. Podobně se očekává, že závislost na dovozu plynu vzroste z 60 % na více než 80 %. Rostoucí poptávka po energii ve světovém měřítku a nedostatečná hospodářská soutěž na trzích EU s energií udržují vysoké ceny komodit. V roce 2012 činil účet Evropy za dovoz ropy a plynu více než 400 miliard EUR a představoval přibližně 3,1 % HDP EU oproti přibližně 180 miliardám EUR v ročním průměru během období 1990–2011. Tímto se zvyšuje zranitelnost EU vůči otřesům v dodávkách a cenách energií.

Politiky ke zlepšování bezpečnosti zásobování Unie musí sledovat trojúrovňový přístup. Zaprvé, vzhledem ke klesající produkci ropy a plynu v EU je další využívání udržitelných domácích zdrojů energie nezbytností. Přispívat k tomu mohou obnovitelné zdroje energie, domácí rezervy konvenčních a nekonvenčních fosilních paliv (především zemního plynu) i jaderné odvětví podle preferencí členských států v jejich skladbě zdrojů energie a v rámci integrovaného trhu s nenarušenou hospodářskou soutěží. Pokud jsou využívány domácí zdroje, mělo by se tak dít za dodržování rámce stávajících právních předpisů Unie i mezinárodních závazků, např. závazků přijatých skupinou G20 pro postupné ukončování

¹⁵ COM(2014) 21; SWD(2014) 19; SWD(2014) 20.

subvencí na fosilní paliva. Komise stanovila rámec pro bezpečné a ekologicky únosné využívání plynu z břidlic, který je přiložen k tomuto sdělení¹⁶.

Zadruhé, členské státy musí jednat kolektivně s cílem diverzifikovat své dodavatelské země i trasy pro dovážená fosilní paliva. Musí se také zvýšit hospodářská soutěž na trzích s energií, a to větší liberalizací, dotvořením vnitřního trhu s energií včetně rozvoje infrastruktury pro přepravu energie zahrnující přeshraniční propojovací vedení, jež mohou být efektivnější při zajišťování bezpečnosti dodávek než podpora domácí výrobní kapacity. Dohodnuté projekty společného zájmu v rámci nařízení o energetické infrastruktuře by měly vyústit v situaci, kdy většina členských států dodrží výši 10 % propojovacích vedení dohodnutou v roce 2002 jakožto podíl na instalované výrobní kapacitě.

Zatřetí, je třeba vyššího úsilí o nákladově efektivní zlepšování energetické náročnosti ekonomiky a o vytváření úspor energie z lepší energetické náročnosti budov, produktů a procesů. Revize politik v oblasti úspor energie v roce 2014 vnese větší jasno do budoucích opatření a cílů v této oblasti.

3. EVROPSKÁ SPRÁVA PRO RÁMEC 2030

3.1 Národní plány pro konkurenceschopnou, bezpečnou a udržitelnou energetiku

I když členské státy potřebují pružnost k tomu, aby si zvolily politiky, jež se nejlépe hodí k jejich národní skladbě zdrojů energie a k jejich preferencím, tato pružnost musí být slučitelná s další integrací trhu, zvýšenou hospodářskou soutěží a dosažením cílů na úrovni Unie v oblasti klimatu a energetiky.

Komise se domnívá, že je třeba za období po roce 2020 zjednodušit stávající samostatné procesy pro vykazování v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, energetické účinnosti a snižování emisí skleníkových plynů a mít konsolidovaný proces správy s členskými státy. Splnění relevantních cílů by mělo být dosaženo kombinací opatření Unie a národních opatření popsanych v národních plánech členských států pro konkurenceschopnou, bezpečnou a udržitelnou energetiku, které by:

- zajistily dosažení politických cílů EU v oblasti klimatu a energie,
- zajistily větší soudržnost v přístupech členských států,
- podporovaly další integraci trhu a hospodářskou soutěž,
- poskytly investorům jistotu pro období po roce 2020.

Tyto plány by měly stanovit jasnou metodu k dosažení domácích cílů ohledně emisí skleníkových plynů v odvětví mimo systém obchodování s emisemi, energie z obnovitelných zdrojů, úspor energie, energetické bezpečnosti, výzkumu a inovací a jiných významných rozhodnutí, např. jaderné energie, plynu z břidlic, zachycování a ukládání CO₂. Výslovným cílem by mělo být vytvořit větší jistotu pro investory a větší transparentnost; zvýšit soudržnost, koordinaci a dohled na úrovni EU, včetně hodnocení těchto plánů na základě cílů Unie v oblasti klimatu a energie, a pokrok směrem k cílům v podobě vnitřního trhu s energií a pokynů pro státní podporu. K tomu by bylo třeba jasné struktury správy s opakujícím se (cyklickým) procesem (pod vedením Komise) k posuzování plánů členských států ohledně těchto společných otázek a k případnému podávání doporučení.

K provádění tohoto procesu lze stanovit tři kroky.

¹⁶ COM(2014) 23, C(2014) 267.

Krok 1: Komise by vypracovala podrobné pokyny k fungování nového procesu správy, a zejména k obsahu národních plánů.

Důležité bude vymezit oblast působnosti a cíle těchto plánů a rámcové podmínky, za nichž by měly působit. Obsah by měl zahrnovat veškeré významné aspekty konkurenceschopného, bezpečného a udržitelného energetického systému a dokazovat, že tyto plány přispívají ke splnění cílů v oblasti klimatu a energie na úrovni EU. Tyto plány by zejména měly popisovat, jak hodlá členský stát dosáhnout potřebných snížení emisí skleníkových plynů, a měly by rovněž uvádět, jakého objemu energie z obnovitelných zdrojů a úspor energie hodlá členský stát dosáhnout v roce 2030 při zohlednění stávajících právních předpisů a politik Unie. Plány by navíc měly popisovat politiky, jimiž je dotčena národní skladba zdrojů, např. novou jadernou kapacitu, realizaci zachycování a ukládání CO₂, přechod na paliva s nižším obsahem uhlíku, rozvoj dodávek energie z domácích zdrojů, infrastrukturní plány, např. nová propojovací vedení, národní systémy zdanění a režimy podpor, jež mají přímý nebo nepřímý dopad na zavádění tzv. inteligentních sítí atd.

Krok 2: Vypracování plánů členských států v opakujícím se (cyklickém) procesu.

Při vypracovávání těchto plánů by měla být klíčovým prvkem konzultace se sousedními zeměmi. Měly by být podporovány regionální přístupy (vycházející například z regionálních seskupení v odvětví elektřiny), neboť budou přispívat k další integraci trhu prostřednictvím společných rozhodnutí o zavádění obnovitelných zdrojů energie, o vyrovnávacích trzích, o přiměřenosti výrobních kapacit a o stavbě propojovacích vedení. Spoluprací mezi členskými státy se rovněž zlepší nákladová efektivnost investic a zvýší se stabilita sítě.

Krok 3: Posuzování plánů a závazků členských států.

Jako třetí krok by Komise provedla revizi národních plánů, aby posoudila, zda opatření a závazky jednotlivého členského státu jsou dostatečné k dosažení úkolů a cílů Unie v oblasti klimatu a energie. Pokud se plán považuje za nedostatečný, podnikl by se hlubší opakující se (cyklický) proces s dotyčným členským státem s cílem posílit obsah jeho plánu.

Komise se obecně domnívá, že národní plány by měly být funkční dostatečně dlouho před rokem 2020, aby mohly včas orientovat akce členského státu na období 2020–2030 a aby podněcovaly investice. Alespoň jednou za dobu do roku 2030 by mělo být také pamatováno na aktualizaci národních plánů, aby se zohlednily měnící se okolnosti, ale zároveň také oprávněná očekávání investorů.

Ačkoli mezi tímto procesem správy a národními politikami vykazovanými v rámci evropského semestru budou jasné vazby a doplňkové rysy, Komise se domnívá, že oba procesy, byť se doplňují, by měly být řízeny samostatně vzhledem k odlišné a zvláštní povaze oblastí energetiky a klimatu a různé periodicitě obou procesů. Je možné, že strukturu správy bude třeba stanovit později v právním předpise, pokud stanovený kooperativní přístup nebude účinný. Komise vypracuje návrhy pro takovou strukturu správy a zohlední přitom názory Evropského parlamentu, členských států a zúčastněných stran.

3.2 Ukazatele a cíle pro konkurenceschopnou, bezpečnou a udržitelnou energetiku

I když vyšší podíly obnovitelných zdrojů energie a účinnější energetický systém budou přispívat ke konkurenceschopnosti i k bezpečnosti dodávek energie (vedle pozitivního dopadu na emise skleníkových plynů a znečišťujících látek), samy o sobě nestačí k zajištění dostatečného pokroku směrem ke všem aspektům těchto cílů v perspektivě roku 2030. K posuzování pokroku v čase a k poskytnutí informací pro případný budoucí politický zásah je třeba provádět systematické sledování pomocí klíčových ukazatelů. Tyto ukazatele by zahrnovaly:

- rozdíl v cenách energie mezi EU a hlavními obchodními partnery na základě zprávy o cenách energie a nákladech na energii,
- diverzifikaci dovozu energie a podíl domácích zdrojů energie využívaných ve spotřebě energie za období do roku 2030, tyto aspekty je rovněž třeba sledovat,
- zavádění inteligentních sítí a propojení mezi členskými státy, přičemž obzvlášť naléhavé je to u propojení mezi členskými státy, které jsou více vzdáleny od splnění již dohodnutého cíle, aby členské státy zajistily propojení odpovídající nebo přesahující 10 % jejich instalované produkční kapacity,
- propojení trhů s energií uvnitř EU na základě liberalizace trhů s plynem a elektřinou, které již bylo dosaženo právními předpisy EU,
- hospodářskou soutěž a koncentraci na trzích s energií na národní úrovni i v regionech s funkčním spojováním na velkoobchodní úrovni,
- technologické inovace (výdaje na výzkum a vývoj, patenty EU, situaci hospodářské soutěže v oblasti technologií v porovnání s třetími zeměmi).

Komise bude předkládat pravidelné zprávy a případně přijímat doprovodná opatření týkající se těchto ukazatelů.

4. KLÍČOVÉ DOPLŇUJÍCÍ POLITIKY

4.1 Doprava

Bílá kniha o dopravě¹⁷ stanovila cíl snížit emise skleníkových plynů v odvětví dopravy do roku 2050 o 60 % oproti roku 1990 a přibližně o 20 % do roku 2030 oproti emisím v roce 2008. Emise skleníkových plynů se zvýšily o 33 % v období let 1990 až 2007, ale následně klesly v důsledku vysokých cen ropy, vyšší účinnosti osobních automobilů a pomalejšímu růstu v oblasti mobility. Očekává se, že tento trend bude pokračovat až do roku 2020, ale má-li se dosáhnout cílů bílé knihy, po roce 2020 bude třeba většího úsilí.

Další snižování emisí z dopravy bude vyžadovat postupnou transformaci celého dopravního systému směrem k lepší integraci mezi obory dopravy, většímu využívání nesilničních alternativ, zlepšenému řízení dopravních toků prostřednictvím inteligentních dopravních systémů a rozsáhlým inovacím a zavádění nových pohonných a navigačních technologií a alternativních paliv. To bude třeba podpořit moderně a soudržně koncipovanou infrastrukturou a inteligentnější tvorbou cen za používání infrastruktury. Členské státy by rovněž měly zvážit, jak lze využít zdanění paliv a vozidel k podpoře snížení emisí skleníkových plynů v odvětví dopravy v souladu s návrhem Komise na zdanění energetických produktů.¹⁸

Na mezinárodní úrovni by se EU měla aktivně podílet na činnosti v rámci Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) s cílem vytvořit do roku 2016 globální tržně podložený mechanismus v odvětví letectví, který bude fungovat od roku 2020. Co se týče emisí v námořní oblasti, Komise bude provádět strategii pro začlenění toto odvětví do politik EU ke snižování emisí skleníkových plynů¹⁹ a bude spolupracovat s Mezinárodní námořní organizací na globálním přístupu k dosažení potřebného snížení emisí prostřednictvím nejvhodnějších opatření.

¹⁷ KOM(2011) 144.

¹⁸ KOM(2011) 169.

¹⁹ COM(2013) 479.

4.2 Zemědělství a využívání půdy

Odvětví zemědělství, změn využívání půdy a lesnictví slouží více cílům, např. produkci potravin, krmiv, surovin a energie, zvyšování kvality životního prostředí a přispívání ke zmírňování změny klimatu a přizpůsobení se této změně. Dohromady vzato, tato odvětví skleníkové plyny do atmosféry emitují i je z ní odstraňují. Například emise jsou spojeny s živočišnou výrobou a s používáním hnojiv; naopak obhospodařování travních porostů nebo opatření v oblasti agrolesnictví mohou CO₂ z atmosféry odstraňovat.

V současné době se tímto emitováním i odstraňováním zabývají různé části politiky EU v oblasti klimatu. Emisemi bez CO₂ ze zemědělství se zabývá rozhodnutí o „sdílení úsilí“, emise CO₂ a odstraňování CO₂ v souvislosti s využíváním půdy a lesnictvím jsou vyloučeny z cíle EU pro domácí snížení emisí, avšak jsou zohledněny v rámci mezinárodních závazků. Aby se zajistilo, že se budou na zmírňování změny klimatu nákladově efektivním způsobem podílet všechna odvětví, zemědělství, využívání půdy, změny využívání půdy a lesnictví by se měly zahrnout do cíle pro snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030. Bude provedena další analýza s cílem vyhodnotit potenciál ke zmírňování změny klimatu a posoudit nejvhodnější politický přístup, který by mohl např. použít budoucí rozhodnutí o „sdílení úsilí“ k úpravě emisí skleníkových plynů, na něž se nevztahuje systém obchodování s emisemi, nebo samostatný monotematický pilíř nebo kombinaci obojího. Doprovodná opatření politiky by měla rovněž vycházet ze zkušeností „ekologizace“ v rámci společné zemědělské politiky a zajišťovat soudržnost s dalšími politikami Unie.

4.3 Zachycování a ukládání CO₂ (CCS)

Emise skleníkových plynů z energetiky EU a z uhlíkově náročných odvětví EU se musí významně snížit, aby byly slučitelné s dlouhodobými cíli EU v oblasti snižování emisí skleníkových plynů. Protože se dosahuje teoretických limitů účinnosti a emise související s výrobním procesem jsou v některých odvětvích nevyhnutelné, technologie CCS mohou být jedinou možností, která je k dispozici pro snížení přímých emisí z průmyslových procesů ve velkém měřítku, v dlouhodobém výhledu nezbytnému. Během příštího desetiletí bude tedy mít zásadní význam zvýšit úsilí ve vývoji a výzkumu a ve zvýšené míře provádět komerční demonstraci systémů zachycování a skladování CO₂, aby tato technologie mohla být zavedena v časovém rámci do roku 2030. Bude nezbytný podpůrný rámec EU v podobě pokračujícího a intenzivnějšího využívání výnosů z aukcí.

V odvětví výroby energie by technologie CCS mohla být klíčovou technologií pro výrobu na základě spalování fosilních paliv, která může poskytovat základní zatížení i vyrovnávací kapacitu v elektrickém systému s rostoucími podíly energie z různých obnovitelných zdrojů. Členské státy s rezervami fosilních paliv a/nebo vysokými podíly fosilních paliv ve své skladbě zdrojů energie by měly podporovat CCS v předkomerčním stadiu s cílem snížit náklady a umožnit komerční uplatnění do poloviny příštího desetiletí. To musí zahrnovat rozvoj odpovídající infrastruktury pro skladování CO₂ a odpovídající dopravní infrastruktury, které by mohly využívat financování z EU, např. z Nástroje pro propojení Evropy a z jakéhokoli nástroje, který by jej mohl nahradit.

4.4 Inovace a financování

Podle rámcového programu Horizont 2020 zvýšil Evropský strategický plán pro energetické technologie (plán SET) investice do výzkumu a vývoje po celé Unii z 3,2 miliardy EUR na 5,4 miliardy EUR ročně a postupuje směrem k jednotnému, integrovanému plánu na řízení budoucích investic. Pro období 2014–2020 Unie postupně navyšuje investice do výzkumu a vývoje v souvislosti s oblastmi energetiky a klimatu v rámci programu Horizont 2020, nového programu Unie pro výzkum a inovace, přičemž téměř 6 miliard EUR bude věnováno

energetické účinnosti a zajištění bezpečných, čistých a nízkouhlíkových technologií pro inteligentní města a obce. Vyšší finanční prostředky budou dostupné rovněž pro finanční nástroje, partnerství veřejného a soukromého sektoru a projekty zaměřené na malé a střední podniky.

EU však bude muset vystupňovat své úsilí o to, aby politika v oblasti výzkumu a inovací podporovala rámec v oblasti klimatu a energetiky po roce 2020. V návaznosti na pokrok dosažený v rámci stávajícího plánu SET by se již mělo začít uvažovat, jak to nejlépe udělat a jaké priority by se měly stanovit. Zvláštní důraz by měl být kladen na urychlení snižování nákladů u nízkouhlíkových technologií (energie z obnovitelných zdrojů, energetické účinnosti a nízkouhlíkových průmyslových procesů v celé řadě odvětví) a na jejich uvádění na trh. To by se mělo zaměřit na zvýšení investic do velkých demonstračních projektů, stimulaci poptávky po inovativních technologiích a zajištění vhodných regulačních rámců na celém jednotném trhu. Z dokladů vyplývá, že s kvalitativním dozríváním nových energetických technologií se očekává snížení nákladů v rozmezí 30 a 80 %.

Tyto činnosti by mohly zahrnovat využití výnosů získaných prostřednictvím ETS k financování nízkouhlíkových demonstračních projektů, k nimž patří například obnovitelné zdroje energie a energetická účinnost, a k mobilizaci větších soukromých investic prostřednictvím Evropské investiční banky. Nízkouhlíkové plány vypracované průmyslovými odvětvími ukázaly jasnou potřebu rozvoje a rozsáhlé demonstrace inovativních nízkouhlíkových průmyslových procesů, jakož i nových nízkouhlíkových výrobků s vysokou přidanou hodnotou. V souladu s politikou Unie v oblasti inovací a průmyslovými politikami bude proto koncepce rozšířeného systému NER 300 využívána jako prostředek ke směřování výnosů ze systému obchodování s emisemi směrem k demonstraci inovativních nízkouhlíkových technologií v průmyslu a odvětvích výroby energie. Část výnosů z aukcí by se rovněž mohla využít k vytváření pobídek pro další opatření na snižování emisí skleníkových plynů, například k efektivnějším národním režimům pobídek ke sbližování a konzistentnosti u obnovitelných zdrojů energie nebo k rozšíření propojení a zavádění inteligentních sítí se zaměřením na ty členské státy, které mají menší kapacitu pro investování.

Je jasné, že v rámci nově dohodnutých programů Unie existují pro členské státy výrazné příležitosti pro podpoření energie z obnovitelných zdrojů a pro zlepšení minimálních úrovní energetické účinnosti. Během období 2014–2020 je k dispozici financování EU v rámci evropských strukturálních a investičních fondů, kde byla vyčleněna minimální částka 23 miliard EUR na tématický cíl „přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku“. To představuje významný nárůst podpory EU pro hromadné zavádění energie z obnovitelných zdrojů, energetické účinnosti, nízkouhlíkové městské dopravy a řešení inteligentních sítí v EU. Mnohem větší pozornost je třeba věnovat strukturování a zavádění nových (nebo rekapitalizaci stávajících) finančních nástrojů, které posílí důvěru investorů, aby veřejné finance mohly být využity k účinnější mobilizaci soukromého kapitálu.

Je však třeba začít uvažovat o nástrojích, které budou nezbytné k řešení problematiky související s klimatem a energetikou pro období po roce 2020, včetně rozdílných nákladových důsledků pro členské státy, jak je popsáno v bodě 2.1. Bude také důležité vyvinout finanční inženýrství a usnadnit přístup malých a středních podniků k finančním prostředkům. Tyto nástroje by měly také umožnit místním a regionálním orgánům, aby investovaly a využívaly nízkouhlíkových příležitostí, jak je tomu v současné době u iniciativy pro inteligentní města, která bude podporovat města a regiony při přijímání ambiciózních a průkopnických opatření,

jež budou usilovat o dosažení 40 % snížení emisí skleníkových plynů v roce 2020 prostřednictvím udržitelného využívání energie a její udržitelné výroby²⁰.

5. MEZINÁRODNÍ SOUVISLOSTI

Nový rámec do roku 2030 musí rovněž zohlednit stávající mezinárodní situaci a očekávaný vývoj. Energetické prostředí prodělává dalekosáhlé změny. Je zřejmé, že v období do roku 2030 poroste poptávka po energii na celém světě, zejména v Asii, kde se očekává výrazné zvýšení dovozu uhlovodíků v zemích, jako jsou Čína a Indie. Očekává se, že zvyšující se poptávka po energii bude částečně uspokojena rozvojem nových zdrojů umožněným v důsledku technologického pokroku (na volném moři, pokročilých technik využití odpadů, nekonvenčních zdrojů) a související zeměpisnou diverzifikací výroby a obchodních tras (zejména pro zkapalněný zemní plyn). Energetické obchodní toky a ceny energie jsou tímto vývojem hluboce dotčeny a budou mít důsledky pro EU z důvodu její vysoké závislosti na dovozu. Globalizace energetických toků a zvýšená škála mezinárodních aktérů zároveň vytvářejí impuls k vypracování nového přístupu k řádné správě v oblasti energetiky v celosvětovém měřítku.

Úsilí mezinárodních partnerů Unie o snížení emisí skleníkových plynů jsou smíšená. To, že závazky přijaté v Kodani a Cancúnu vzešly od jednotlivých států, bylo významným, i když nedostačujícím krokem vpřed na cestě k režimu více podporujícímu začlenění, kdy se Čína, Indie, Brazílie, USA, EU a více než 100 zemí (což představuje více než 80 % světových emisí) společně zavázaly ke konkrétním politikám v oblasti klimatu. Obecně však byla akce v oblasti klimatu rozdrobena a přizpůsobena podle specifických ekonomických podmínek. Třicet osm rozvinutých zemí, včetně EU, členských států a Islandu, přijalo právně závazné závazky o emisích na druhé období podle Kjótského protokolu obnášející průměrné snížení nejméně o 18 % oproti úrovni z roku 1990. Přestože se jedná o jeden stát více než v prvním závazkovém období, Japonsko, Nový Zéland a Ruská federace nové závazky neučinily.

Kolonka 3: Mezinárodní pokrok při snižování emisí skleníkových plynů.

V roce 2012 se celosvětové emise oxidu uhličitého zvýšily o 1,1 %, i když s mírou, která byla nižší než průměrné roční zvýšení o 2,9 % za poslední desetiletí. Největšími emitenty CO₂ jsou nyní Čína (29 % celosvětových emisí), Spojené státy (16 %), EU (11 %), Indie (6 %), Ruská federace (5 %) a Japonsko (3,8 %).

Od roku 1990 emise CO₂ v Číně silně vzrostly přibližně o 290 %, od roku 2005 přibližně o 70 %. Emise na obyvatele jsou nyní zhruba na stejné úrovni jako v EU, tj. přibližně 7 tun.

V roce 2012 se ve Spojených státech emise CO₂ snížily o 4 % a poklesly tak o více než 12 % od roku 2005. Emise na obyvatele jsou však mnohem vyšší, a sice 16,4 tun v roce 2012. Významný pokles emisí je způsoben zejména využíváním domácího plynu z břidlic, který v odvětví výroby energie nahrazuje uhlí.

Emise v Indii vzrostly o 6,8 % v roce 2012, tedy o 53 % od roku 2005 do roku 2012 o 200 % od roku 1990, přestože emise na obyvatele jsou stále mnohem nižší než v EU, a to méně než 2 tuny.

Emise Japonska zůstávají v průběhu let 2005 až 2012 nezměněny, ale zvýšily se od roku 1990 a jsou na vzestupném trendu. Japonsko nedávno významně zredukovalo své plány na snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 v rámci revize energetické politiky po

²⁰

<http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>

jaderné havárii ve Fukušimě. Totéž učinily Austrálie a Kanada.

Čína je v současnosti společně s EU největším investorem v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a zahájila sérii regionálních systémů obchodování s emisemi zahrnujících významné hospodářské regiony s cílem vypracovat národní systém s prvořadým přihlazením k místní úrovni znečištění ovzduší a k energetické bezpečnosti. USA snížily emise skleníkových plynů v souladu se svým cílem snížit je do roku 2020 o 17 % ve srovnání s rokem 2005, přičemž snižování je taženo nejen přechodem z uhlí na plyn, ale také posílenými normami pro CO₂ u automobilů, větším zaváděním energie z obnovitelných zdrojů a aktivním soukromým sektorem, který značně investuje do nových technologií a inovací. Brazílie učinila pokrok při zastavování rozsáhlého odlesňování. EU v současnosti zaujímá celosvětově vedoucí pozici u nízkouhlíkových technologií, avšak další významné a rychle rostoucí ekonomiky si vytipovaly jako strategický zájem na těchto nových trzích soutěžit. Obnovená ambice v oblasti klimatu a energetiky umožní Evropě, aby si na těchto rychle rostoucích celosvětových trzích zachovala svou výhodu „prvního tahu“.

Celkově lze konstatovat, že plánovaná opatření ke zmírnění změny klimatu jsou v porovnání s tím, co je nezbytné k tomu, aby se globální zvýšení teploty omezilo na hodnotu nižší než 2°C²¹, i nadále značně nedostačující. Z tohoto důvodu zahájily strany UNFCCC v roce 2011 proces s cílem uzavřít v Paříži v prosinci 2015 novou mezinárodní dohodu, která by byla použitelná pro všechny strany a týkala se období po roce 2020. Strany by měly být připraveny předložit příspěvky do prvního čtvrtletí roku 2015, aby se poskytl řádný čas na projednání a posouzení na pozadí dohodnutého cíle omezit globální zvýšení teploty na hodnotu nižší než 2°C. Unie by měla být připravena sehrát svou úlohu a přijmout další ambiciózní opatření ke snížení svých emisí skleníkových plynů a na podporu energie z obnovitelných zdrojů a energetické účinnosti. Je v našem vlastním zájmu tak učinit, ale měli bychom vyzvat k podobnému opatření naše mezinárodní partnery, aby se tito zapojili do celosvětového úkolu, totiž do boje proti změně klimatu. Více kroků na mezinárodní úrovni by také pomohlo podpořit dlouhodobou konkurenceschopnost průmyslové základny Unie.

6. DALŠÍ KROKY

Podle názoru Komise by klíčové prvky nového rámce v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 měly zahrnovat cíl pro snížení emisí skleníkových plynů na úrovni EU, který by spravedlivě sdílely členské státy ve formě závazných vnitrostátních cílů; reformu systému obchodování s emisemi; na úrovni EU cíl pro podíl energie z obnovitelných zdrojů a nový evropský proces správy pro politiky v oblasti energetiky a klimatu založené na plánech členských států pro zajištění konkurenceschopné, bezpečné a udržitelné energetiky. Energetická účinnost bude nadále hrát významnou úlohu při plnění cílů Unie v oblasti klimatu a energetiky, což bude předmětem revize, která má být uzavřena později v roce 2014.

Komise vyzývá Radu a Evropský parlament, aby do konce roku 2014 schválily, že by se EU počátkem roku 2015 měla zavázat ke snížení emisí skleníkových plynů ve výši 40 % jako součást jednání, která budou uzavřena v Paříži v prosinci 2015. Unie by měla být také připravena přispět kladně k vrcholné schůzce pořádané generálním tajemníkem OSN v září 2014.

Komise také vyzývá Radu a Evropský parlament, aby potvrdily na úrovni EU cíl nejméně 27% podílu energie z obnovitelných zdrojů na energii, jež se spotřebuje v EU do roku 2030, a

²¹ UNEP: Zpráva za rok 2013 o možnostech vyrovnání nedostatečného úsilí při snižování emisí.

plánovanou realizaci tohoto cíle jasnými závazky, o nichž rozhodnou samy členské státy, a to za podpory posílených realizačních mechanismů a ukazatelů na úrovni EU.

Komise také vyzývá Radu a Evropský parlament, aby potvrdily přístup Komise k budoucím politikám v oblasti klimatu a energetiky a její návrh na vytvoření zjednodušeného, avšak účinného systému správy pro dosažení cílů v těchto obou oblastech.