



**CDE**

Centrum  
pro dopravu  
a energetiku

POLICY BRIEFING

# Emisní povolenky jako klíč k zelené transformaci:

Jak efektivně využít výnosy  
z emisního obchodování

**System obchodování s emisními povolenkami EU ETS je jedním z hlavních stavebních kamenů evropské klimatické politiky.**

V teoretické rovině má systém oproti jiným klimatickým politikám hned dvě výhody: kromě toho, že **zpoplatnění uhlíku** motivuje znečišťovatele dekarbonizovat své provozy, vytváří také **výnosy**, které členské státy následně mohou reinvestovat zpět do ekonomiky a podpořit tak její nízkouhlíkovou transformaci. V realitě ovšem doposud nebyl plně využíván potenciál ani jedné z těchto funkcí. Motivační faktor EU ETS je dlouhodobě podkopáván přidělováním bezplatných povolenek pro průmyslové podniky. Využívání výnosů z povolenek prodaných v aukcích je nesystematické, netransparentní a často dokonce v přímém rozporu s cílem snižovat emise skleníkových plynů.

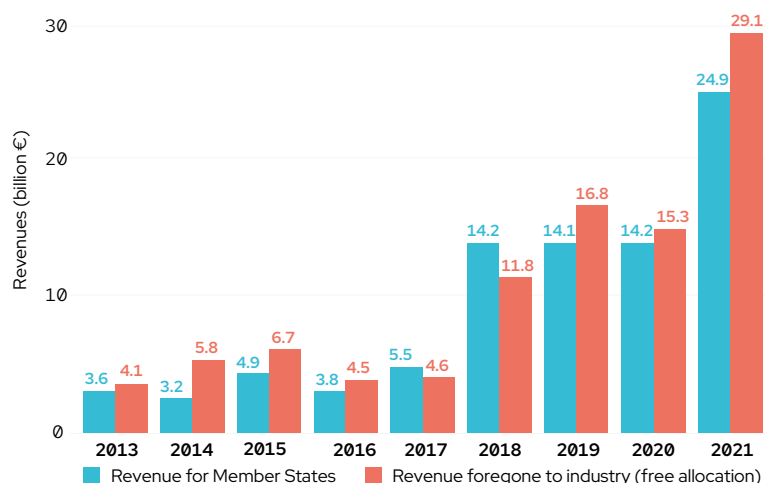
Podle platných evropských pravidel má v aktuálně probíhajícím obchodovacím období každý členský stát využít 50 % všech výnosů z prodeje povolenek na klimatická opatření. Od roku 2013 do roku 2021 vybraly členské státy díky emisním povolenkám 88,5 mld. eur, z toho 28 % jen v roce 2021. S rostoucí cenou povolenky je stále důležitější, jak členské státy nakládají s těmito výnosy. Některé členské státy včetně České republiky přitom podmínku směřovat alespoň 50 % výnosů na klimaticky příznivé projekty nedodržují. Podle studie WWF dokonce část podpořených projektů vedla ke zvýšení množství emisí. Vyhodnocování klimatického přínosu financovaných aktivit navíc komplikuje fakt, že státy o využívání výnosů reportují netransparentně, nekompletně a podle nejednotných metrik.<sup>1</sup>

Druhou překážkou, která brzdí opravdu rozsáhlé investice do modernizace a dekarbonizace evropských ekonomik, jsou bezplatně alokované povolenky, které průmyslové podniky získávají přiděleny zdarma na pokrytí části či veškerých svých emisí.

Organizace WWF odhaduje, že mezi roky 2013 a 2021 utratily členské státy přibližně 51 mld. eur z výnosů EU ETS na projekty, které byly v souladu se snahou o dosažení klimatické neutrality. Zároveň ale přišly o 136 mld. eur, které byly přiděleny průmyslovým podnikům bez jakýchkoliv podmínek, či nebyly použity na klimaticky přínosné projekty.<sup>2</sup>

Jak ukazuje graf níže, státy přenechaly větší objem financí průmyslovým podnikům v rámci bezplatných povolenek, než kolik vybraly v aukcích a kolik mohly následně reinvestovat do ozelenění svých ekonomik. Konkrétně za období 2013–2021 bylo 53 % emisí pokrytých systémem EU ETS vypuštěno bezplatně. Průměrná cena povolenky v tomto období byla 14,02 eur za tunu CO<sub>2</sub>; kvůli povolenkám zdarma a dalším kompenzacím však evropský průmysl zaplatil v průměru za tunu CO<sub>2</sub> jen 6,58 eur. Tato výše ani zdaleka neodpovídá nákladům, které podle vědců jedna tuna vypuštěného CO<sub>2</sub> (či ekvivalentu) způsobuje. Není tak dodržován princip „znečišťovatel platí“, což má negativní dopad nejen na ekonomiku členských států, jelikož to omezuje jejich schopnost investovat do dekarbonizace ekonomiky, ale negativně to ovlivňuje také princip společenské solidarity.

ETS revenue compared with revenue forgone to industry in free allocation (2013–2021)



Zdroj: [https://wwf.eu.awsassets.panda.org/downloads/ets\\_revenues\\_report\\_2022\\_\\_web\\_\\_final.pdf](https://wwf.eu.awsassets.panda.org/downloads/ets_revenues_report_2022__web__final.pdf)

Česká republika získala mezi lety 2013 a 2020 díky prodeji povolenek v aukcích výnosy ve výši 2,5 mld. eur (přes 60 mld. Kč) a tyto příjmy rok od roku rostou.<sup>3</sup> Český zákon stanovující pravidla obchodování s emisními povolenkami pak ukládá, že z těchto výnosů má jít 8 mld. Kč ročně na opatření na snižování emisí skleníkových plynů (do roku 2021 byl tento limit nastaven na 12 mld. Kč ročně, avšak následně jej vláda snížila na 8 mld. Kč).<sup>4</sup> Z toho polovina připadne Ministerstvu průmyslu a obchodu a polovina Ministerstvu životního prostředí (skrz Státní fond životního prostředí, který Ministerstvo administruje). Veškeré výnosy nad hranici 8 mld. Kč ročně se však „rozpuští“ ve státním rozpočtu, kde není možné sledovat, zda jdou na opatření, která klimatu prospívají, nebo mu naopak škodí.

**S rostoucí cenou povolenky tak dochází k paradoxní situaci, kdy se zvyšují celkové výnosy, které má Česká republika k dispozici, avšak podíl peněz směřujících na podporu zelené transformace se snižuje. Ve chvíli, kdy výnosy přesáhnou hranici 16 mld. Kč ročně, dostává se Česká republika do konfliktu s evropským právem, které ukládá povinnost investovat minimálně 50 % výnosů z EU ETS do klimatických opatření.**

Jak ukazuje graf dále, tato situace nastala již v letech 2019 a 2020 a je možné, že nastane i v roce 2022.<sup>5</sup>

3

Ecologic: The use of auctioning revenues from the EU ETS for climate action, 2022.

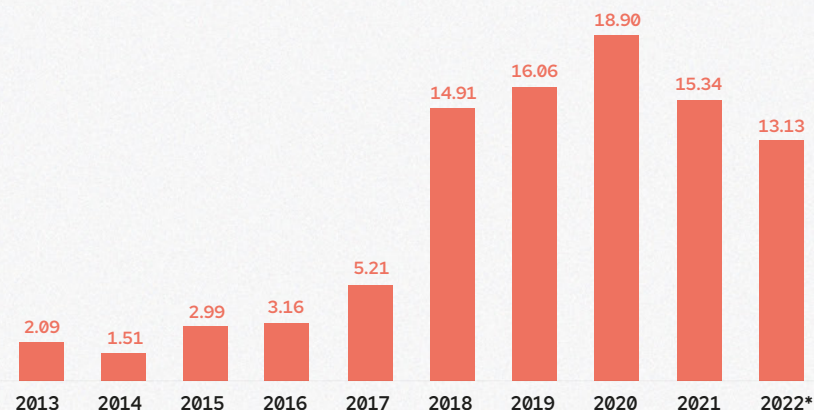
4

Frank Bold: Non-transparent handling of ETS revenues and potential violation of ETS Directive in the Czech Republic, 2021.

5

Ekonews: Stát vybírá na emisních povolenkách miliardy. Na životní prostředí z nich však jde minimum, 2022.

Kolik Česko získalo z emisních povolenek (v mld. Kč)

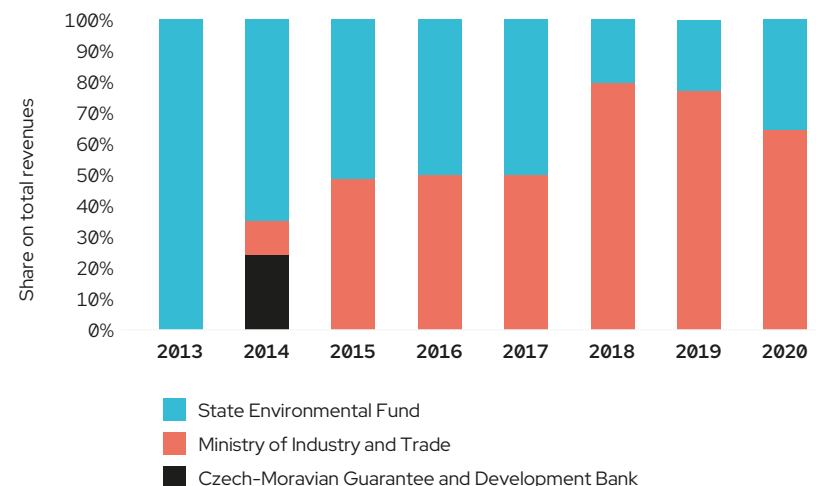


Zdroj: AMO, EEX \*prozatímní výnos

Zdroj: <https://www.ekonews.cz/stat-vybira-na-emisnich-povolenkach-miliardy-na-zivotni-prostredi-z-nich-vsak-jde-minimum/>

Problematické je i samotné využívání oněch 8 mld. Kč ročně. Ačkoli zákon ukládá, aby byl poměr mezi MPO a MŽP rovnoměrný, ve skutečnosti více prostředků získává MPO. Jak ukazuje graf níže, od roku 2018 pravidelně MPO získává ke svému využití větší část výnosů (v roce 2018 to bylo 80 %, v roce 2019 77 % a v roce 2020 64 %).<sup>6</sup>

Share of revenues allocated to implementing agencies in Czechia



Zdroj: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2022/EcologicInstitute-2022-UseAucRevClimate-FullReport.pdf>

To by samo o sobě neznamenal zásadní problém, pokud by MPO výnosy využívalo k podpoře nových opatření vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů. To se v praxi ovšem neděje, jelikož MPO svoji část výnosů využívá na zpětné pokrytí feed-in tarifů pro výrobce solární energie z doby tzv. solárního boomu z let 2010–2013. “Lepí” tak de facto existující díru v rozpočtu a nepřispívá k žádným novým instalovaným kapacitám obnovitelných zdrojů energie. K dodatečnému snižování emisí tak v tomto případě nedochází.

**Podle studie Ecologic byl i z tohoto důvodu mezi lety 2014 a 2020 podíl výnosů vynaložených na klimatická opatření v České republice nižší než 50 %, které vyžaduje legislativa EU.<sup>7</sup> K podobnému závěru dochází i organizace Frank Bold, podle které sice Česká republika požadavky směrnice o EU ETS formálně splňuje, ale zvolený způsob využívání výnosů nepřispívá efektivně k naplňování cílů evropské klimatické politiky.<sup>8</sup>**

Naproti tomu MŽP využívá svoji část prostředků na financování programu Nová zelená úsporám, který podporuje snižování energetické a emisní náročnosti rodinných a bytových domů, instalaci střešní fotovoltaiky, domácích nabíječek na elektromobily či výměnu zdrojů vytápění domácností. V průběhu posledních let postupně docházelo ke snižování množství prostředků plynoucích z výnosů z emisních povolenek do NZÚ, ačkoli zájem o zelené dotace ze strany domácností každoročně roste.<sup>9</sup> Nově bude NZÚ pokryta prostředky z Národního plánu obnovy až do roku 2026, kdy je v plánu se opět

vrátit k financování programu z výnosů z povolenek a to skrze Modernizační fond.

Ministerstvo životního prostředí rovněž plánuje alokovat více výnosů z povolenek do výše zmíněného Modernizačního fondu, ze kterého by měly být financovány spíše velké strategické projekty na modernizaci a dekarbonizaci české energetiky. Modernizační fond je speciálně vytvořený finanční nástroj, do něhož plynou výnosy z 2 % všech prodaných evropských povolenek a ze kterého mohou čerpat členské státy, jejichž HDP je nižší než celoevropský průměr, včetně České republiky. Jak je vidět z tabulky níže, Česká republika obdrží z Modernizačního fondu druhý nejvyšší podíl finančních prostředků hned po Rumunsku. Celková výše bude záležet na vývoji ceny povolenky, ale WWF odhaduje, že by Česká republika mohla do roku 2030 prostřednictvím Modernizačního fondu získat přibližně 400 mld. Kč na investice do dekarbonizace.<sup>10</sup>

Estimated revenue (2021–2030) for beneficiaries to the Modernisation Fund

Beneficiary Member State	Sum of allowances 2021-2030 (million) European Parliament v Council		Estimated revenue with an average ETS price of €70/tonne		Has a national climate-neutrality target
	EP	Council	EP	Council	
Bulgaria	27.4	27.4	€1.92 billion	€1.92 billion	No
Czech Republic	222.6	222.5	€15.58 billion	€15.58 billion	No
Estonia	12.7	12.6	€0.89 billion	€0.88 billion	No
Greece	19.7	19.5	€1.38 billion	€1.37 billion	Yes
Croatia	20	20.1	€1.40 billion	€1.41 billion	No
Latvia	6.5	6.4	€0.46 billion	€0.45 billion	Yes
Lithuania	20.2	20.3	€1.41 billion	€1.42 billion	No
Hungary	31.1	31.1	€2.32 billion	€2.32 billion	Yes
Poland	199.5	199.7	€13.97 billion	€13.98 billion	No
Portugal	16.8	16.6	€1.18 billion	€1.16 billion	Yes
Romania	223.4	223.4	€15.64 billion	€15.64 billion	No
Slovakia	63.2	63.2	€4.42 billion	€4.42 billion	No
Slovenia	0	3.9	€0	€0.27 billion	Yes
<b>TOTAL</b>	<b>865</b>	<b>869</b>	<b>€60.56 billion</b>	<b>€60.81 billion</b>	

\* Numbers based on modelling by Climact of the European Parliament and Council positions, January 2022

Zdroj: [https://wwf.eu.awsassets.panda.org/downloads/ets\\_revenues\\_report\\_2022\\_\\_web\\_\\_final.pdf](https://wwf.eu.awsassets.panda.org/downloads/ets_revenues_report_2022__web__final.pdf)

7 Ecologic: The use of auctioning revenues from the EU ETS for climate action, 2022.  
 8 Frank Bold: Non-transparent handling of ETS revenues and potential violation of ETS Directive in the Czech Republic, 2021.  
 9 Nová zelená úsporám: Pokračování programu Nová zelená úsporám, 2022.

U takto vysokého objemu peněz je zásadní, aby financované projekty opravdu vedly ke snížení emisí skleníkových plynů, k čemuž jsou potřeba fungující kontrolní mechanismy a transparentní plánování i reportování. Jeden kontrolní mechanismus navrhuje ve své pozici k revizi EU ETS Evropský parlament, který prosazuje, aby využívání prostředků z Modernizačního fondu bylo podmíněno národním právně závazným cílem dosažení klimatické neutrality nejpozději do roku 2050. Jak ukazuje tabulka výše, Česká republika spolu s dalšími sedmi zeměmi takovýto národní cíl stanovený zatím nemá. Parlament také přijal ve své pozici podmínku vyloučení fosilních paliv z financování z Modernizačního fondu, Rada ovšem možnost financování fosilních projektů z Modernizačního fondu prosazuje.

**Efektivní využívání výnosů ze systému obchodování s emisními povolenkami je zásadním předpokladem úspěšné a spravedlivé transformace České republiky z vysoce emisně náročné ekonomiky na ekonomiku nízkouhlíkovou.**

K tomuto závěru došli mimo jiné vědci z Univerzity Karlovy, kteří pro Ministerstvo životního prostředí zpracovali dopadovou studii balíčku Fit for 55 na českou ekonomiku. Podle této studie je snížení emisí skleníkových plynů o alespoň 55 % do roku 2030 pro Českou republiku nejen technicky proveditelné, ale může mít i ekonomické benefity v podobě růstu HDP. Vyšší cena povolenky v systému EU ETS je pak pro ČR výhodná, jelikož bude generovat vyšší výnosy. Je ovšem nutné, aby výnosy z prodeje povolenek byly zpětně investovány do české ekonomiky, a to účelně na investiční podporu klimatických projektů a na sociálních kompenzace nízkopříjmovým domácnostem.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>

Univerzita Karlova a Cambridge Econometrics: Analýza Fit for 55. Hodnocení dopadů na ČR, 2022.



# Doporučení:

- 01** Využívat 100 % všech výnosů z aukcí povolenek na financování opatření přispívajících k ochraně klimatu a snižování emisí skleníkových plynů.
- 02** Sjednotit pravidla pro monitorování a reportování členskými státy ohledně jejich využívání výnosů z prodeje povolenek a upřesnit definici toho, co lze (a nelze) pokládat za klimaticky příznivé investice v rámci EU ETS.
- 03** Důsledněji vymáhat dodržování existujících evropských a národních zákonů ohledně nakládání s výnosy z prodeje povolenek.
- 04** Transparentně informovat o tom, na co členské státy využívají výnosy z prodeje povolenek, a zajistit přístup veřejnosti k těmto informacím.
- 05** Měřit dopady financovaných projektů na klima a prokazovat jejich pozitivní efekt na snižování emisí.
- 06** Podmínit čerpání prostředků z Modernizačního fondu stanovením národního právně závazného cíle a plánu na dosažení klimatické neutrality nejpozději do roku 2050.
- 07** Vyloučit plynovou infrastrukturu z podpory v rámci Modernizačního fondu.
- 08** Využívat v ČR veškeré výnosy z prodeje povolenek tak, aby tyto investice motivovaly ke snižování emisí skleníkových plynů.
- 09** Formálně oddělit výnosy z EU ETS od státního rozpočtu ČR.
- 10** Postupně navyšovat procento výnosů z povolenek směřujících na klimaticky příznivá opatření v ČR. Zrušit horní hranici 8 mld. Kč ročně.
- 11** Podporovat z výnosů EU ETS nové projekty, které povedou k dodatečnému snížení emisí, nikoliv zpětně pokrývat výdaje na již uskutečněné projekty.
- 12** Využívat výnosy z EU ETS ke kompenzaci sociálních dopadů na nízkopříjmové domácnosti i nad rámec plánovaných investic v rámci Nové zelené úsporám Light.



## Zdroje:

**Ecologic: The use of auctioning revenues from the EU ETS for climate action, 2022.** <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2022/EcologicInstitute-2022-UseAucRevClimate-FullReport.pdf>

**WWF: Where did all the money go? How EU Member States spent their ETS revenues – and why tighter rules are needed, 2022.** [https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/ets\\_revenues\\_report\\_2022\\_\\_web\\_\\_final.pdf](https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/ets_revenues_report_2022__web__final.pdf)

**Frank Bold: Non-transparent handling of ETS revenues and potential violation of ETS Directive in the Czech Republic, 2021.** [https://frankbold.org/sites/default/files/publikace/non-transparent\\_handling\\_of\\_ets\\_revenus\\_and\\_potential\\_violation\\_of\\_ets\\_directive\\_in\\_the\\_czech\\_republic\\_.pdf](https://frankbold.org/sites/default/files/publikace/non-transparent_handling_of_ets_revenus_and_potential_violation_of_ets_directive_in_the_czech_republic_.pdf)

**Ekonews: Stát vybírá na emisních povolenkách miliardy. Na životní prostředí z nich však jde minimum, 2022.** <https://www.ekonews.cz/stat-vybira-na-emisnich-povolenkach-miliardy-na-zivotni-prostredi-z-nich-vsak-jde-minimum/>

**Nová zelená úsporám: Pokračování programu Nová zelená úsporám, 2022.** [https://novazelenausporam.cz/files/documents/storage/2022/03/10/1646899390\\_Prezentace%20z%20webin%C3%A1%C5%99e%20Nov%C3%A1%20zelen%C3%A1%20%C3%BAspor%C3%A1m%202021+%20z%209.3.2022.pdf](https://novazelenausporam.cz/files/documents/storage/2022/03/10/1646899390_Prezentace%20z%20webin%C3%A1%C5%99e%20Nov%C3%A1%20zelen%C3%A1%20%C3%BAspor%C3%A1m%202021+%20z%209.3.2022.pdf)

**Univerzita Karlova a Cambridge Econometrics: Analýza Fit for 55. Hodnocení dopadů na ČR, 2022.** <https://seepia.cz/wp-content/uploads/2022/11/SEEPIA-Hodnoceni-dopadu-Fit-for-55.pdf>



## **Emisní povolenky jako klíč k zelené transformaci: Jak efektivně využít výnosy z emisního obchodování**

### **autorka**

Kateřina Davidová

### **grafická úprava a sazba**

Lucie Římáková

### **vydalo**

Centrum pro dopravu a energetiku

Praha

prosinec 2022

Centrum pro dopravu a energetiku (CDE) je nezisková nevládní organizace založená v roce 1998, která se zaměřuje na dopady dopravy a výroby energie na klima. Svůj cíl vidíme v budování a posilování široké platformy skupin a jednotlivců, kteří mají zájem usilovat o udržitelnou budoucnost.

**[www.cde-org.cz](http://www.cde-org.cz)**

Pro více informací se obraťte na:

Kateřina Davidová, [katerina.davidova@cde-org.cz](mailto:katerina.davidova@cde-org.cz)