

Univerzita Karlova v Praze

# **Diplomová práce**

2008

Anna Cajchanová

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra práva životního prostředí

Název diplomové práce:

**Právní aspekty ochrany klimatu se  
zaměřením na obchodování s povolenkami  
na emise skleníkových plynů**

Vypracovala: Anna Cajchanová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, PhD.

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 11. srpna 2008

*Anna Cajdová*

### **Poděkování**

Ráda bych poděkovala vedoucímu své diplomové práce JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D., za jeho cenné připomínky a veškeré odborné usměrnění.

## Obsah

Obsah .....	5
1. Úvod.....	7
2. Mezinárodněprávní základ.....	12
2.1 Právní instrumenty .....	14
2.2 Etická dimenze.....	19
3. Obecná východiska .....	20
3.1 Cap-and-trade versus credit-and-baseline režim.....	21
3.2 Počátečné stanovení závazku.....	24
3.3 Rozsah působnosti .....	26
3.4 Emisní povolení .....	27
3.5 Obchodování s emisními právy .....	27
4. Spojené státy americké.....	31
5. Evropská unie.....	35
5.1 Právní základ.....	39
5.2 Oblast působnosti.....	41
5.2.1 Skleníkové plyny .....	42
5.2.2 Zdroje znečištění.....	45
5.3 Emisní povolení v. obchodovatelné povolenky .....	60
5.3.1 Povolení k emisím skleníkových plynů .....	60
5.3.2 Povolenky .....	63

5.4 Alokace povolenek.....	69
5.4.1 Základní alokační metody.....	69
5.4.2 Národní alokační plán (NAP) .....	75
5.5 Monitorování, vykazování a ověřování; sankční mechanismy .....	94
6. Závěr .....	100
Seznam použité literatury.....	102
Abstract .....	106

## 1. Úvod

Obchodování s tzv. emisními právy (v kontextu evropského systému „povolenkami“), jako *ekonomický nástroj* v oblasti práva životního prostředí, lze řadit mezi moderní instrumenty zaměřené na řešení globálních problémů životního prostředí. Z ekonomického hlediska je nesporně efektivním a atraktivním řešením pro zainteresované subjekty, nicméně právní pozadí podstatným způsobem komplikuje představu jednoduchého zavedení tohoto instrumentu na globální úrovni. Osud Kjótského protokolu (Protokol) jako *mezinárodněprávního základu* systému obchodování nasvědčoval tomu, že mezinárodní společenství nebylo ani po mnohaletém procesu jednání na půdě Organizace spojených národů (OSN) schopno stanovit právně závazné cíle, které by z dlouhodobého hlediska zmírňovaly hrozbu změny klimatu. Ačkoliv kjótské *flexibilní mechanismy*<sup>1</sup> lze považovat za pozitivní krok směrem ke společnému řešení klimatické změny na celosvětové úrovni, nelze přehlédnout názorovou nejednotnost mezi jednotlivými státy ohledně využívání těchto instrumentů. Přístup klíčových producentů skleníkových plynů z řady rozvinutých států, zejména jejich neochota převzít hlavní odpovědnost za splnění relativně mírného společného cíle,<sup>2</sup> degradovalo Protokol na úroveň nefunkčních mezinárodních dohod, jejichž osud po dlouhá léta závisel na požadovaném počtu ratifikací, aby následně mohl vstoupit v platnost.<sup>3</sup> Nedávná ratifikace Kjótského protokolu Austrálií nasvědčuje tomu, že problémy související

---

<sup>1</sup> *Projekty společné realizace* (JI – Joint Implementation) podle čl. 6 Protokolu, *mechanismus čistého rozvoje* (CDM – Clean Development Mechanism) podle čl. 12 Protokolu a *mezinárodní emisní obchodování* (IET – International Emissions Trading) podle čl. 17 Protokolu.

<sup>2</sup> V průměru požaduje Kjótský protokol snížení emisí skleníkových plynů u států uvedených v příloze I Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, resp. v Příloze B Protokolu o 5% ve srovnání s úrovní v roce 1990.

<sup>3</sup> Kjótský protokol se dočkal vstupu v platnost **16. února 2005** po jeho ratifikaci Ruskou federací jako výsledek dlouhodobého vývoje vzájemných vztahů mezi Evropskou unií a Ruskou federací; zejména po odmítavém přístupu Spojených států amerických se Evropská unie zaměřila na zlepšení vztahů s Ruskou federací s cílem usnadnit vstup Protokolu v platnost. Na možnou souvislost mezi přijetím Ruské federace do Světové obchodní organizace a urychlením ratifikace Kjótského protokolu Ruskou federací poukazuje W. Th. Douma. Viz DOUMA, W. Th. The European Union, Russia and the Kyoto Protocol. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006. s. 51-66. Vstup v platnost byl zpřísněn podmínkou, aby Protokol ratifikovalo nejméně 55 států přílohy I Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, jejichž *emise oxidu uhličitého* tvoří nejméně 55%-ní podíl celkových emisí tohoto plynu (zohledněn byl referenční rok 1990).

se změnou klimatu a snaha o nalezení adekvátních a efektivních prostředků na zmírnění dopadů této změny se stávají součástí politických programů představitelů hospodářsky významných států s počátečním odmítavým postojem vůči Protokolu.

I když v současnosti nelze s konečnou platností hodnotit úspěšnost, případně neúspěch mezinárodního obchodování s emisními právy a vyvozovat závěry pro budoucí období, nelze přehlížet fakt, že mnoho států úspěšně zavedlo „experiment“ v podobě obchodování s povolenkami na emise konkrétní znečišťující látky na národní úrovni. Po nesouhlasu Spojených států amerických (USA) s ratifikací Protokolu se hlavním propagátorem kjótských mechanismů stala Evropská unie (EU), která si vytyčila nelehký úkol být v tomto ohledu vzorem pro ostatní smluvní strany. Z Protokolem požadovaného osmiprocentního snížení emisí skleníkových plynů ve srovnání s úrovní základního roku 1990 pro období 2008-2012 (pro Společenství jako celek),<sup>4</sup> dospěla EU k rozhodnutí snížit emise skleníkových plynů až o 20 procent (do roku 2020).<sup>5</sup> Zároveň Společenství vyzývá i ostatní rozvinuté země ke srovnatelnému snížení do roku 2020 a ještě markantnějšimu snížení do roku 2050 (až 60-80%).<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Již Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (UNFCCC) umožnila, aby se její smluvní stranou stala *organizace regionální hospodářské integrace* (viz čl. 20 ve spojení s čl. 22). Na přelomu roků 1993 a 1994 se Společenství stalo smluvní stranou této úmluvy (viz Council Decision 94/69/EC ze dne 15.12.1993, Úř. věst. L 33, 7.2.1994, s. 11–12). Obdobně i Protokol v čl. 24 odst. 2 počítá s tím, že jeho smluvní stranou se může stát rovněž organizace regionální hospodářské integrace. V roce 2002 se Společenství stalo i smluvní stranou Protokolu (viz Council Decision 2002/358/ES ze dne 25. dubna 2002, Úř. věst. L 130, 15.5.2002, s. 1–3). Nicméně, pro možnost společného plnění kjótských závazků má klíčový význam zejména čl. 4 odst. 1 Protokolu, který umožnil, aby smluvní strany podle přílohy I UNFCCC uzavřely dohodu, podle které splní své závazky *společně* (tzv. *koncept bubliny* – bubble). V rámci tzv. *dohody o sdílení břemene* (*Burden Sharing Agreement*) jsou proto členské státy a ES v souladu s odst. 6 čl. 4 Protokolu *společně odpovědné* za splnění závazku podle čl. 3 Protokolu. Tento společný závazek pro ES na základě tzv. konceptu bubliny představuje snížení emisí skleníkových plynů o 8% ve srovnání s úrovní emisí v referenčním roce (1990).

<sup>5</sup> Viz tzv. klimaticko-energetický balíček z 23. ledna 2008, zejména Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 23.1.2008 - 20 a 20 do roku 2020 - Změna klimatu je pro Evropu příležitostí [KOM(2008) 30 v konečném znění].

<sup>6</sup> Z hlediska perspektivy vývoje českého závazku na snižování emisí skleníkových plynů (příloha B Protokolu stanoví pro Českou republiku kvantifikovaný závazek na snížení skleníkových plynů – 8% ve srovnání s úrovní v referenčním roce 1990) byl skupinou poslanců v roce 2007 podán návrh na změnu zákona č. 695/2004 Sb. (viz



Konference OSN o změnách klimatu [v rámci zasedání stran Rámcové úmluvy OSN o změnách klimatu (UNFCCC-COP 13) na indonésckém ostrově Bali 3.–14. prosince 2007] indikuje, že rovněž USA, jako původní odpůrce nedostatečného ukotvení závazků v rámci Protokolu zejména pro rozvojové státy, přehodnotily pozici ve vztahu k řešení problému změny klimatu a jsou ochotny spolupracovat v této oblasti s ostatními státy na mezinárodní úrovni. Postupně cestou kompromisů ze strany USA se vytváří prostor pro přijetí budoucí mezinárodní úmluvy věnující se boji proti změně klimatu. I když závěry z Bali nestanoví žádné konkrétní závazky, pokrokem bylo již dosažení shody na plánu jednání o nové úmluvě (tzv. *cestovní mapa z Bali*). S velkým očekáváním se zrak mezinárodního společenství upírá na dánskou Kodaň, kde se bude v roce 2009 konat 15. konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC-COP 15). Lze usuzovat, že rok 2009 bude přelomový z hlediska vývoje mezinárodní spolupráce v boji proti klimatické změně, neboť výstupem kodaňské konference by měl být dokument považovaný za „nástupce“ Kjótského protokolu (po r. 2012).<sup>7</sup> Nicméně, ambice států prosazujících přijetí závazného mezinárodního instrumentu, který by potenciálně (vyřešil) jeden z hlavních globálních problémů mezinárodního společenství mohou ztroskotat na postoji USA.

Na další pokrok z hlediska postoje USA ohledně mezinárodní spolupráce v boji proti změně klimatu poukazují přijaté závěry summitu G8.<sup>8</sup> I když konkrétní záruky ohledně specifických závazků pro jednotlivé země skupiny G8 nebyly stanoveny, pozitivním výsledkem bylo alespoň uznání potřeby stanovit závazný cíl na globální úrovni. Indikativní cíl snížit emise skleníkových plynů nejméně o 50 procent ve srovnání s úrovní v roce 1990 (do

---

sněmovní tisk č. 316/07). Návrh požadoval doplnění současného znění zákona o nový § 1a, který by do roku 2050 stanovil cíl pro Českou republiku snížit produkci emisí skleníkových plynů o 50 % proti stavu roku 2000. Nicméně, tento návrh byl vrácen zejména z důvodů nekonceptnosti a dostatků po formální stránce.

<sup>7</sup> Zatím pracovníě nazýván angl. *Climate Change Agreement*. Nicméně ambiciózní jsou cíle dánské vlády, která konferenci zaštituje, zejména přijetí úmluvy co největším okruhem států. Odkazují na stránku Dánského království jako hostující země: <http://www.cop15.dk/en/menu/About-COP15/The-Governments-Goals-for-COP15/?WBCMODE=PresentationUnpublishe%3fgotoUrl%3d0%2cPresentationUnpublishe%2cPresentationUnpublished> (citováno 24.6.2008).

<sup>8</sup> Každoroční konference představitelů skupiny G8 (tj. USA, Kanady, Francie, Německo, Velké Británie, Itálie, Japonsko a Rusko), která se konala 7.-9. června 2008 v japonském Tójiu. Summitu se pravidelně účastní i předseda Evropské komise. Podrobné závěry summitu jsou dostupné na oficiální webové stránce <http://www.g8summit.go.jp/eng/>.

roku 2050) koresponduje s již zmíněným ambiciózním návrhem ze strany EU (viz výše). Naproti tomu, země patřící do skupiny G5 (tj. Brazílie, Mexiko, Indie, Jihoafrická republika a Čína) požadují mnohem striktnější snížení emisí skleníkových plynů (nejméně o 25 až 40 procent do roku 2020 a 80 až 95 procent do roku 2050), přičemž vyspělé státy by měly předestřít schéma pro budoucí řešení globálního problému změny klimatu. Budoucí vývoj závisí právě na vyřešení citlivé otázky zapojení rozvojových zemí, zejména Indie a Číny, které v současné době odmítají jakákoliv závazná omezení ohledně emisí skleníkových plynů, čímž podstatným způsobem ohrožují účast USA na připravované mezinárodní dohodě týkající se změny klimatu.<sup>9</sup>

Koncept obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, jako jeden ze tří flexibilních mechanismů Kjótského protokolu, tvoří jádro následujícího textu. Stručně vymezení tohoto instrumentu z hlediska mezinárodněprávní úpravy (kapitola 2) doplňuje nástin právní úpravy systému obchodování v USA (kapitola 4) v rámci programů regulujících snižování emisí zejména oxidu siřičitého (SO<sub>2</sub>). Nehledě na to, že tyto programy nebyly

---

<sup>9</sup> Jak již bylo výše naznačeno, USA nejsou ochotny přistoupit na kompromisy, které by případně vylučovaly konkrétní závazky zejména pro rozvojové země jako např. Čína a Indie. Rovněž konečné verze Kjótského protokolu představovala pro USA velmi „kompromisní“ řešení následkem čehož nebyl Protokol ze strany USA nikdy ratifikován. Nicméně i tento kompromis lze hodnotit jako pozitivum ve srovnání s vágním zněním Rámcové úmluvy o změně klimatu. Samotné USA jsou největším producentem emisí skleníkových plynů v přepočtu na obyvatele. I z hlediska smluvních stran přílohy I UNFCCC jednoznačně dominují s celkovou produkcí emisí skleníkových plynů 6 431 934,74 Gg CO<sub>2</sub> ekvivalent (údaj včetně emisí pocházejících z LULUF za rok 2005), což představuje přibližně 36% z celkové produkce emisí skleníkových plynů, která připadá na smluvní strany přílohy I k Rámcové úmluvě o změně klimatu. Nezanedbatelným je rovněž 16%-ní nárůst celkových emisí skleníkových plynů vyprodukovaných USA ve srovnání s referenčním rokem 1990 (údaj z roku 2005). [Údaje získané na základě srovnání dat ze stránky Sekretariátu Rámcové úmluvy o změně klimatu. Pro údaje platné pro USA viz: <http://unfccc.int/di/DetailedByParty/Event.do?event=go> (citováno dne 11.7.2008)]. I když je pravdou, že v posledních letech dochází k rozsáhlému nárůstu emisí zejména v zemích, které nejsou zahrnuty do přílohy I k Rámcové úmluvě o změně klimatu, následující údaje hovoří samy za sebe. I když nárůst emisí v rozvojových a nejméně rozvinutých zemích představoval 73%, z pohledu celkového množství emisí jde „pouze“ o 41%, rovněž z historického hlediska (od dob průmyslové revoluce v polovině 18. století) nelze srovnávat nárůst podílů těchto států na celkové produkci emisí skleníkových plynů. V přepočtu na obyvatele (v roce 2004) představovaly emise USA 24 tun ekvivalentu CO<sub>2</sub>, kdežto emise Číny pouze 5 tun. Viz WALKER, G. – KING, D. *The hot topic. How to tackle global warming and still keep the lights on.* Londýn : Bloomsbury Publishing, 2008, s. 182 a 186.

orientovány na emise skleníkových plynů, lze je považovat za výchozí podklad pro vytvoření evropského systému obchodování s povolenkami. Jádro této práce tvoří část (kapitola 5) věnující se komunitárnímu systému obchodování s emisními právy, která zároveň přihlíží k české právní úpravě tohoto ekonomického nástroje v oblasti práva životního prostředí. Struktura této části koresponduje s obecně přijímanou systematikou výkladu teoretických možností pro vytvoření systému obchodování s ohledem na základní komponenty, od kterých se celý systém obchodování odvíjí.<sup>10</sup> Závěr poskytuje shrnutí možného budoucího zlepšení současné úpravy (evropského) systému obchodování podle problematických otázek, ke kterým směřují rovněž jednotlivé úseky částí věnující se současné úpravě evropského systému obchodování s emisními povolenkami. Stranou jsou ponechány některé další (i když neméně důležité) aspekty systému obchodování, jelikož přednostně jsou zohledněny zejména problematické aspekty současného komunitárního systému obchodování s ohledem na narůstající harmonizační tendence ze strany Evropské komise (Komise) jako hlavního iniciátora budoucích změn. Práce odráží právní stav k 11. srpnu 2008.

---

<sup>10</sup> Viz zejména VIS, P. Basic design options for emissions trading. In *EU Energy Law - Volume IV - EU Environmental Law - The EU Emissions Trading Scheme*. Ed. J. DELBEKE. Leuven : CLAYES & CASTEELS, 2006, s. 41-47; výklad s ohledem na pět základních komponentů, z kterých citovaný autor vychází, modifikuji podle „amerického“ přístupu k této problematice; srov. HIRSCH, D. – BERGMAN, A. – HEINTZ, M. Emissions Trading – Practical Aspects. In *Global Climate Change and U.S. Law*. Ed. M. B. GERRARD. Chicago : American Bar Association Publishing, 2007, s. 628-633.

## 2. Mezinárodněprávní základ

Regulace zvyšující se koncentrace znečišťující látky v ovzduší pomocí ekonomického nástroje s možností obchodovat s emisními právy se v 90. letech minulého století prosadila na americkém kontinentu (viz kapitola 4); pozitivní zkušenosti z USA některé evropské státy přiměly k tomu, aby samy využily tento instrument k regulaci znečištění ovzduší na národní úrovni. Nicméně, na celoevropské úrovni se diskuse ohledně možného zavedení komunitárního systému obchodování s emisními právy zintenzivnila až po ratifikaci Protokolu Společenstvím (ES).<sup>11</sup> Jak již bylo řečeno, ES při jednáních v Kjótu se k instrumentu obchodování s emisními právy stavěla rezervovaně, zejména s obavou, aby domácí akce nebyly nahrazovány právě kjótskými mechanismy. Právě mezinárodní vývoj předznamenal změnu v přístupu EU k instrumentu obchodování s emisními právy a následného zavedení obchodování s povolenkami na komunitární úrovni. V současné době lze evropský systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů považovat za nejrozsáhlejší fungující systém obchodování.

Protokol a jeho flexibilní mechanismy přinesly nové možnosti řešení jednoho z hlavních globálních problémů životního prostředí, se kterým se v současnosti mezinárodní společenství potýká. Nicméně, vědci se snaží nalézt adekvátní řešení tohoto problému již od 19. století, kdy dochází k identifikaci a pojmenování „globálního oteplování“, prozatím na úrovni vědeckých diskusí. Znatelnější zájem mezinárodního společenství zabývat se fenoménem „změny klimatu“ zejména na úrovni politické je zaznamenán až koncem 90tých let 20. století. Částečný posun přichází se vznikem **Mezivládního panelu pro klimatickou změnu (IPCC - Intergovernmental Panel for Climate Change)** v roce 1988 jako mezivládního vědeckého orgánu založeného Světovou meteorologickou organizací (WMO) a Programem OSN pro životní prostředí (UNEP - UN Environment Programme). Je nutno připomenout, že i díky zprávám Panelu postupně nastává změna v nazírání na původ změny klimatu, přesněji řečeno, hypotéza o převažujícím antropogenním původu této změny začíná být rovněž v současnosti přijímána mnohem větším počtem vědců jako vědecky podložená. Právě v poslední zprávě Panelu (Fourth Assessment Report) se uvádí, že světová koncentrace CO<sub>2</sub>, metanu a N<sub>2</sub>O (tj. plynů způsobujících globální oteplování) v atmosféře se od roku 1750

---

<sup>11</sup> Viz kapitola 10 (úvodní část věnující se legislativnímu vývoji).

značně zvýšila zejména kvůli lidským aktivitám; světová koncentrace CO<sub>2</sub> primárně v souvislosti s užíváním fosilních paliv a změnám ve využití půdy (*land use change*), koncentrace metanu a N<sub>2</sub>O hlavně díky zemědělství.<sup>12</sup>

Během 90. let se postupně přechází z roviny čistě vědecké do fáze mezivládních jednání zaměřených na problémy změny klimatu; nicméně jedná se spíše o „regionální“ konference z iniciativy převážně evropských států.<sup>13</sup> Výstupy jednotlivých konferencí proklamují poprvé *potřebu společné mezinárodní akce*. Díky alespoň malé účasti *rozvojových zemí* se začínají objevovat mimo jiné např. první snahy formulovat později klíčový princip mezinárodního práva životního prostředí, který je charakteristický pro oblast úprav řešících změnu klimatu, konkrétně zásadu ovládající rozložení odpovědnosti mezi vyspělými a rozvojovými zeměmi, tj. **princip společných ale diferencovaných odpovědností** (*common but differentiated responsibilities*).<sup>14</sup>

Z časového hlediska lze vývoj v oblasti mezinárodněprávní úpravy změny klimatu rozčlenit do *tří etap* podle klíčových pramenů mezinárodního práva, jejichž cílem je regulace (snížení, příp. omezení) emisí skleníkových plynů:

- etapa přijetí základního dokumentu pro řešení problému změny klimatu na mezinárodní úrovni vychází z **Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu** (UNFCCC);<sup>15</sup> ačkoliv sama úmluva *nestanoví* konkrétní a jasné závazky pro

---

<sup>12</sup> IPCC Fourth Assessment Report: Working Group I Report „The Physical Science Basis“: Summary for Policymakers, s. 2.

<sup>13</sup> Pro detailnější výklad vývoje v této oblasti odkazují např. CAMERON, P. D. *The Kyoto Process: Past, Present and Future*. In *Kyoto: From Principles to Practice* Ed. P. D. CAMERON – D. ZILLMAN. Haag : Kluwer Law International, 2001 nebo s ohledem na mezinárodní vývoj směřující k přijetí Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu PALLEMAERTS, M. – WILLIAMS, R. *Climate Change: The international and European policy framework*. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006.

<sup>14</sup> PALLEMAERTS, M. – WILLIAMS, R. *Climate Change: The international and European policy framework*. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006. s. 28.

<sup>15</sup> Pro podrobný výklad k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu a ku Kjótskému protokolu odkazují na FREESTONE, D. *The UN Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol and the Kyoto Mechanism*. In

jednotlivé státy, představuje konsenzus mezinárodního společenství obsažený v UNFCCC určitý pokrok s ohledem na nutnost čelit změně klimatu spoluprácí na mezinárodní úrovni;

- etapa přijetí **Kjótského protokolu** (Protokol), kdy hlavní nedostatek UNFCCC, tzn. přílišná vágnost úmluvy co do konkrétních závazků pro jednotlivé státy, měl být (vy)řešen schválením dodatečného protokolu k UNFCCC, který by na rozdíl od UNFCCC definoval přesné závazky pro *vyspělé státy*;
- etapa tzv. **Marrákešských dohod** (Marrakesh Accords) detailně upravujících pravidla pro implementaci Protokolu (zejména pro využívání kjótských/flexibilních mechanismů); z hlediska mezinárodního systému obchodování s emisními právy zejména *rozhodnutí (decision) 18/CP.7*.<sup>16</sup>

Následující část chronologicky nahlíží na jednotlivé výše uvedené mezinárodněprávní podklady z pohledu jednoho z kjótských mechanismů, tj. mezinárodního obchodování s emisními právy.

## 2.1 Právní instrumenty

**Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (UNFCCC)**, sjednaná v roce 1992 během Konference OSN o životním prostředí a rozvoji konané v brazilském Rio de Janeiro, stanoví jako **konečný cíl** (nejen samotné UNFCCC, ale rovněž pro navazující dokumenty z této úmluvy vycházející) nutnost *stabilizovat koncentraci skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému* (čl. 2). Nejednoznačnost tohoto dlouhodobého cíle z hlediska přesné úrovně, která by měla být dosažena a *časového rámce* je evidentní, nicméně *rámcový charakter* UNFCCC pouze předznamenal nezbytnost dodatečných dohod ohledně konkrétních

---

*Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*. Ed. D. FREESTONE – Ch. STRECK. Oxford : Oxford University Press.

<sup>16</sup> Decision 18/CP.7 Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol (Marrakéš, 10. října 2001). Dostupné např. na stránkách Ministerstva životního prostředí: [http://www.mzp.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPZSFDOY7M8](http://www.mzp.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPZSFDOY7M8) (citováno dne 10.7.2008).

závazků (zejména pro vyspělé státy). Nehledě na tento základní nedostatek, přínos UNFCCC spočívá na vymezení **základních zásad**, které by měly být zohledněny při činnostech smluvních stran směřujících k naplnění cíle UNFCCC.<sup>17</sup>

Jak již bylo výše zmíněno, za klíčový princip ovládající oblast mezinárodní úpravy změny klimatu lze považovat především **princip společných ale diferencovaných odpovědností** (*common but differentiated responsibilities*).<sup>18</sup> Jelikož právě úroveň emisí skleníkových plynů vyspělých zemí (*per capita*) je mnohem vyšší než úroveň těchto plynů v rozvojových státech, uznaly rozvinuté státy hlavní odpovědnost za splnění konečného cíle UNFCCC, ať již s ohledem na princip rovnosti nebo s ohledem na rozdílnost možností rozvinutých a rozvojových států čelit klimatické změně. Na základě tohoto principu rozděluje UNFCCC smluvní strany do příslušných skupin států z hlediska stanovených povinností,<sup>19</sup> přičemž speciální skupinu tvoří další tři kategorie zemí s tzv. *preferenčním*

---

<sup>17</sup> Čl. 3 UNFCCC; jako klíčové zásady/principy jsou zdůrazněny mimo jiné princip *trvale udržitelného rozvoje* (odst. 1, čl. 3), princip *předběžné opatrnosti* (odst. 3, čl. 3) nebo nepřímo vyjádřený princip *rovnosti* s ohledem na potřeby a zvláštní podmínky rozvojových zemí (odst. 2, čl. 3). Pro detailní výklad k jednotlivým principům UNFCCC srov. např. PALLEMAERTS, M. – WILLIAMS, R. *Climate Change: The international and European policy framework*, s. 29-31. S ohledem na klíčový význam principu společné ale diferencované odpovědnosti se dále podrobněji věnuji pouze tomuto principu.

<sup>18</sup> Odst. 1, čl. 3 UNFCCC in fine, podle kterého by měly smluvní strany *rozvinutých zemí* zaujmout *vedoucí postavení* v boji proti změně klimatu a z ní plynoucích negativních důsledků.

<sup>19</sup> Čl. 4 UNFCCC (závazky); nelze opomenout, že UNFCCC stanoví i společné závazky pro *všechny* smluvní strany (odst. 1, čl. 4), zejména důležitý je v tomto ohledu závazek stanovený písm. a), tj. povinnost smluvních stran *rozvíjet, pravidelně doplňovat, zveřejňovat a zpřístupňovat konferenci smluvních stran národní inventury antropogenních emisí ze zdroje a snížení pomocí propadů všech skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol* (tady lze zdůraznit, že již z tohoto článku UNFCCC vyplývá, že režim této úmluvy se *nevztahuje* na látky, které spadají do režimu tzv. *Montrealského protokolu* o látkách poškozujících ozónovou vrstvu z roku 1987, jedná se zejména o *freony a halony*). UNFCCC smluvní strany rozlišuje následujícím způsobem: 1) rozvinuté země a další smluvní strany zahrnuté v příloze I; 2) rozvinuté země a další rozvinuté smluvní strany zahrnuté v příloze II (včetně Evropských společenství) - tato skupina představuje podskupinu smluvních stran ad 1) a je tvořena krajinami OECD (ke dni přijetí UNFCCC); 3) země v tzv. procesu transformace k tržní ekonomice, které jsou další podskupinou smluvních stran přílohy I (mezi tyto krajiny je řazena i Česká republika) a konečně 4) rozvojové země, tzn. všechny ostatní krajiny, které nejsou zahrnuty do přílohy I.

*statusem*.<sup>20</sup> I když UNFCCC nestanoví konkrétní a vymahatelné závazky, alespoň indikuje povinnosti smluvních stran s ohledem na zmíněnou kategorizaci; patrná je zejména *hlavní úloha rozvinutých zemí* v této oblasti jako klíčových aktérů v oblasti spolupráce a poskytování pomoci rozvojovým zemím.

Jelikož způsob úpravy problematiky povinností států v oblasti změny klimatu podle UNFCCC se jevil jako zcela nedostatečný,<sup>21</sup> na první konferenci smluvních stran<sup>22</sup> v Berlíně v roce 1995 se smluvní strany dohodly na další společné akci, mimo jiné na potřebě stanovit konkrétní závazky v podobě (dodatečného) protokolu k úmluvě nebo obdobného instrumentu (tzv. *berlínský mandát*).<sup>23</sup> O dva roky později (1997) na třetí konferenci smluvních stran v japonském Kjótu dochází k uzavření závazného protokolu k UNFCCC (tzv. **Kjótský protokol**). Diskuze ohledně znění tohoto protokolu byly od začátku poznamenány nejednotností přístupu ze strany EU a USA. Ačkoliv původní přístup USA (vláda prezidenta Clintona) byl nakloněn účasti USA na Protokolu, rezoluce amerického Senátu (*Byrd-Hagel Resolution*)<sup>24</sup> a zejména neochota nové administrativy USA (v březnu 2001 nastupuje do

---

<sup>20</sup> PALLEMAERTS, M. – WILLIAMS, R. *Climate Change: The international and European policy framework*, s. 34. Tuto skupinu tvoří (lze jenom poznamenat, že některé kategorie se mírně překrývají) 1) rozvojové země zvláště vystaveny nepříznivým účinkům změny klimatu [čl. 4 odst. 4 a 8 písm. a) až g)] – hledisko *ekologické*, 2) rozvojové země, jejichž hospodářství je ohroženo nepříznivými účinky opatření, kterými se čelí změně klimatu [čl. 4 odst. 8-10)] – hledisko *ekonomické* a 3) mimo jiné i země v procesu transformace na tržní hospodářství (čl. 4 odst. 6 a 10) – rovněž hledisko *ekonomické* – tyto krajiny jsou nicméně smluvními strany přílohy I k UNFCCC.

<sup>21</sup> V prosinci 1995 vychází i *druhá zpráva* Mezivládního panelu pro klimatickou změnu (IPCC), která *potvrzuje vliv lidské činnosti na klimatický systém Země*. Zpráva Panelu dále nasvědčuje tomu, že koncentrace skleníkových plynů v atmosféře se nadále zvyšuje.

<sup>22</sup> Konference smluvních stran UNFCCC, kterou předvidá UNFCCC v čl. 7 jako *nejvyšší orgán úmluvy*, se schází každoročně. Dalšími významnými orgány UNFCCC jsou *Sekretariát* (čl. 8), *pomocný orgán pro vědecké a technologické poradenství* [(SBSTA) čl. 9] a *pomocný orgán pro provádění úmluvy* [(SBI) čl. 11].

<sup>23</sup> CAMERON, P. D. *The Kyoto Process: Past, Present and Future*. In *Kyoto: From Principles to Practice* Ed. P. D. CAMERON – D. ZILLMAN. Haag : Kluwer Law International, 2001, s. 9.

<sup>24</sup> DERNBACH, J. C. *U.S. Policy*. In *Global Climate Change and U.S. Law* Ed. M. B. GERRARD. Chicago : American Bar Association Publishing, 2007, s. 64. Předmětná rezoluce vymezila podmínky, za kterých je přijatelná účast USA na Protokolu (nebo obecně na dohodě stanovující závazky pro USA v oblasti boje proti změně klimatu). Hlavní podmínkou byl požadavek, aby závazek požadující omezení/snížení emisí skleníkových plynů byl uložen i *rozvojovým zemím* (a aby časové období pro splnění závazku pro rozvinuté a rozvojové země



úřadu prezident G. W. Bush) předznamenaly budoucí nesouhlasný postoj USA vůči Protokolu. Nicméně, podle současného stavu ratifikací Protokolu, jsou USA jedinou rozvinutou zemí, která nehodlá tento Protokol ratifikovat. I přes nespokojenost USA Protokol stanovil **konkrétní závazky** jenom pro rozvinuté země (pro smluvní strany podle přílohy I k UNFCCC – nyní vymezené v *příloze B* protokolu).<sup>25</sup> Z hlediska *úrovně snížení* emisí skleníkových plynů<sup>26</sup> vyžaduje protokol celkové snížení emisí těchto plynů o 5% pod úroveň roku 1990, který byl zvolen za tzv. *referenční rok*, z hlediska *časového* by měly smluvní strany dosáhnout splnění svých závazků v *pětiletém období* (2008 – 2012). Novum, které Protokol přináší, představují zejména tři tzv. **flexibilní** neboli **kjótské mechanismy** určené smluvním stranám přílohy B protokolu ke splnění jejich závazků, tj. *projekty společné realizace (Joint Implementation – JI)*,<sup>27</sup> *mechanismus čistého rozvoje (Clean Development Mechanism)*<sup>28</sup> a *obchodování s emisemi [(International) Emissions Trading, viz níže]*.<sup>29</sup>

---

bylo stejné). Dále lze zdůraznit, že po úspěšných zkušenostech s využíváním obchodování s povolenkami (allowances) byly USA silným propagátorem tohoto ekonomického instrumentu; paradoxně největším odpůrcem byla EU. Vzhledem k tomu, že tento základní požadavek (účast rozvojových zemí) nakonec nebyl Protokolem zohledněn, USA definitivně odmítly účast.

<sup>25</sup> Pro USA snížení úrovně emisí o 7% pod úroveň z roku 1990. Nicméně tato povinnost není pro USA právně závazná, jelikož USA nejsou stranou Protokolu. Nelze opomenout, že i přesto jsou USA jako smluvní strana vázány obecným rámcem UNFCCC.

<sup>26</sup> Viz *příloha A* protokolu [oproti UNFCCC, která definuje skleníkové plyny jako *plynné složky atmosféry, jak přírodní tak antropogenní, které absorbují a opětovně vyzařují infračervené záření*, je Kjótský protokol konkrétnější co do určení relevantních skleníkových plynů, tj. požaduje snížení emisí *oxidu uhličitého (CO<sub>2</sub>)*, *metanu (CH<sub>4</sub>)*, *oxidu dusného (N<sub>2</sub>O)*, *hydrogenovaných fluorovodíků (HFCs)*, *polyfluorovodíků (PFCs)* a *fluoridu sírového (SF<sub>6</sub>)*. Dále příloha A protokolu stanoví jednotlivé kategorie zdrojů znečištění]. Úrovně v referenčním roce (1990) se dotýkají emisí dominantních skleníkových plynů jako jsou oxid uhličitý (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>) a oxid dusný (N<sub>2</sub>O).

<sup>27</sup> Čl. 6 protokolu, tj. investiční projekty zaměřené na snížení emisí skleníkových plynů - pro zdroje znečištění dle přílohy A protokolu – v hostitelské zemi [resp. zvýšení *propadů* (tj. podle definice UNFCCC se propadem rozumí proces, činnost nebo mechanismus, který odstraňuje skleníkový plyn, aerosol či prekurzor skleníkového plynu z atmosféry) emisí v kterémkoliv odvětví národního hospodářství hostitelské země], které musí být (*podmínka č. 1*) schváleny dotčenými stranami podílejícími se na realizaci těchto projektů (obě země musí být státy přílohy I UNFCCC – *podmínka č. 2*). Snížení dosažené za pomoci těchto projektů musí být „*doplňkového*“ charakteru, tzn. doplňkem situace, k níž by jinak došlo (*podmínka č. 3*), proto i **jednotky snížení emisí (Emissions Reduction Units – ERUs)** získané cestou projektů společné realizace jsou pouze doplňkem domácích opatření, které strany přijaly pro splnění svých závazků podle protokolu.

Ačkoliv Protokol měl být konkretizací UNFCCC, v některých částech vytyčuje pouze *obecný rámec*, přičemž naplnění obsahu tohoto rámce ponechává na další dohodě smluvních stran.<sup>30</sup> Jako příklad lze uvést právě **článek 17** protokolu, který představuje základ pro vytvoření mezinárodního systému obchodování s emisními právy; lze naň nazírat jako na období jakéhosi *zmočňovacího ustanovení pro konferenci stran, sloužící jako jednání stran protokolu (CMP)* pro stanovení detailních principů, forem, pravidel a směrnic ohledně mezinárodního obchodování s emisními právy. Proces konkretizace závazků pro rozvinuté státy (dle přílohy I UNFCCC) přijetím Protokolu neskončil, právě naopak, po přijetí protokolu se diskuze zintenzivnily. Poté, co konference smluvních stran UNFCCC (COP4) v roce 1998 v Buenos Aires schválila „časový harmonogram“, do kdy by měl být dosažen konsenzus ohledně konkretizace kjótských závazků (tzv. **Akční plán z Buenos Aires**), byl částečný pokrok dosažen přijetím tzv. **Bonnských dohod** (přijatých COP6) v roce 2001. Nicméně instrument (závazného) *právního charakteru* představují až tzv. **Marrákešské dohody** dodatečně odsouhlaseny oprávněným orgánem vytvořeným Protokolem (COP/MOP) v roce 2001 v rámci COP7 (konaném v marocké Marrákeši) jako podrobná *pravidla pro implementaci Kjótského protokolu, resp. některých ustanovení UNFCCC*.<sup>31</sup> I když osud

---

<sup>28</sup> Čl. 12 protokolu výslovně stanoví, že účelem tohoto mechanismu je *napomáhat rozvojovým zemím dosáhnout trvale udržitelného rozvoje*, a tím přispět k naplnění konečného cíle UNFCCC, tzn. že mechanismus čistého rozvoje je primárně orientován na projekty, které jsou zaměřeny na pomoc rozvojovým krajším. Takto získané jednotky, tzv. **ověřené snížení emisí (Certified Emissions Reductions - CERs)** mohou být stejně jako ERUs použity pro splnění závazku smluvní strany dle přílohy I UNFCCC, která se na těchto projektech v konkrétní rozvojové zemi podílela; nicméně opět je stanovena omezující podmínka, podle níž mohou být ERUs pouze *doplňkem domácích opatření* přijatých ke splnění závazků smluvní strany dle přílohy I UNFCCC.

<sup>29</sup> Čl. 17 protokolu. S ohledem na předmět této práce se v následujícím textu podrobněji věnuji jenom mechanismu obchodování s emisními právy.

<sup>30</sup> I když nejvyšším orgánem oprávněným k přezkoumání provádění UNFCCC a jakýchkoli souvisejících právních dokumentů v této oblasti je *konference smluvních stran* vytvořená na základě výslovného ustanovení UNFCCC, Kjótský protokol sám přináší „podskupinu“ tzv. *konferenci stran, sloužící jako jednání stran protokolu (CMP)*; smluvní strany UNFCCC, které nejsou stranami protokolu se nicméně mohou účastnit jednání stran protokolu jako *pozorovatelé* (čl. 13 protokolu). Jen tato speciální „podskupina“ byla nadána mandátem k přijímání usnesení na podporu efektivního uskutečňování protokolu.

<sup>31</sup> Tzv. Marrákešské dohody byly v roce 2001 přijaty formou rozhodnutí (*draft decisions*), jejichž právní povaha se odvíjela od platnosti samotného protokolu; po vstupu protokolu v platnost byly potvrzeny/odsouhlaseny na prvním zasedání COP/MOP v roce 2005 v kanadském Montreale. Srov. PALLEMAERTS, M. – WILLIAMS, R. *Climate Change: The international and European policy framework*, s. 42-43.

Protokolu byl po dlouhá léta nejistý s ohledem na neúčast klíčového producenta skleníkových plynů (USA), po ratifikaci protokolu Ruskou federací a Austrálií vývoj nasvědčuje tomu, že mezinárodní společenství je ochotno řešit problém změny klimatu i bez účasti USA.<sup>32</sup>

## 2.2 Etická dimenze

Z pohledu mezinárodního režimu obchodování s kjótskými jednotkami (viz níže) zůstává kontroverzním problémem zejména po narušení, že toto obchodování paralelně vytváří nežádoucí efekt v podobě tzv. *obchodování s „teplým vzduchem“ (hot air trading)*,<sup>33</sup> čímž narušuje efektivitu celého systému. Nicméně, podle některých autorů, je v současnosti tato otázka spíše problémem *etickým (neformálním)* než ekologickým (formálním).<sup>34</sup> Základním předpokladem pro efektivní fungování systému obchodování je počátečné nastavení povoleného stropu emisí na *úrovni nižší* než při tzv. *business-as-usual-scenario*; tento požadavek, vzhledem k politickému pozadí celého systému, je v dnešním světě nerealizovatelný. Síla faktorů způsobujících tuto nerovnováhu<sup>35</sup> podstatným způsobem ovlivnila i „vzhled“ mezinárodního obchodování s emisními právy podle Protokolu. Citovaný autor (Woerdman) poukazuje na základní rozdíl mezi posuzováním této problematiky *ex ante* a *ex post*. V současné době je nutné na Protokolem vytvořený systém nahlížet zejména z perspektivy *ex ante* neholi z *hlediska dynamického*, tj. z hlediska, *zda je počáteční cíl vůbec dosažitelný*. Z tohoto pohledu statická perspektiva, resp. perspektiva *ex post* neobstojí, neboť při požadavku zcela vyloučit negativní efekt v podobě tzv. *obchodování s „teplým vzduchem“*

---

<sup>32</sup> V této souvislosti je nicméně důležité položit si otázku, zda se snaha mezinárodního společenství postupovat bez zapojení Spojených států amerických setká s ohledem na nezbytnost mnohem razantnějších redukcí závazků než stanoví protokol s „úspěchem“ v podobě podstatného snížení globálních emisí skleníkových plynů.

<sup>33</sup> Podle českého glosáře terminů lze pojem „teplý vzduch“ (*„hot air“*) charakterizovat jako přebytek emisních jednotek, který je způsobený restrukturalizací hospodářství a celkovým poklesem ekonomické aktivity v zemích procházejících ekonomickou transformací. V důsledku těchto změn sice dochází ke snížení emisí skleníkových plynů, avšak nikoliv zásluhou cílených aktivit zaměřených na snižování emisí těchto plynů, ale jako vedlejší efekt celkových změn, kterými prochází národní hospodářství dané země.

<sup>34</sup> WOERDMAN, E. Hot Air Trading under the Kyoto Protocol: An Environmental Problem or Not? *European Environmental Law Review*, 2005, svazek 14, číslo 3.

<sup>35</sup> Zejména negociační postavení zainteresovaných, požadavek na spravedlivost systému nebo politickou přijatelnost.

je dosažení závazku nerealizovatelné.<sup>36</sup> Podstata tohoto rozlišování byla založena jednak na ochotě USA přijat relativně přísný závazek na snížení emisí skleníkových plynů, jednak na vytvoření možnosti pro USA splnit takto stanovený závazek. Možnost nákupu „teplého vzduchu“ zejména z Ruské federace a Ukrajiny, pro které je referenční rok 1990 velice příznivý, by potenciálně vytvořila určitou rovnováhu mezi požadavkem dosáhnout snížení emisí v souladu se závazky stanovenými Protokolem (byť za cenu obchodování s „teplým vzduchem“) a nezbytnou účastí klíčových producentů emisí na mezinárodním systému obchodování.<sup>37</sup> Ačkoliv tzv. obchodování s „teplým vzduchem“ podkopává ekologickou efektivnost systému, nelze přehlížet fakt, že stanovení přesných závazků pro největší producenty emisí skleníkových plynů, i za cenu určitých ústupků, je z hlediska politické akceptace jakékoliv mezinárodní úmluvy a jejich mechanismů lepším řešením než striktní a nerealizovatelné lpění na absolutním vyloučení takovéto možnosti. Rovněž EU jako jeden z hlavních odpůrců tzv. obchodování s „teplým vzduchem“ své postoje vývojem doby přehodnotila.<sup>38</sup> Nicméně, její striktní trvání na omezení použití flexibilních mechanismů do určité míry předurčilo negativní postoj USA k Protokolu.<sup>39</sup> Při budoucím vyjednávání mezinárodního režimu by se mezinárodní společenství mělo s touto problematikou vypořádat mnohem zodpovědnějším způsobem.

### 3. Obecná východiska

Ačkoliv Protokol k UNFCCC počítá se spuštěním mezinárodního obchodování s emisními právy v roce 2008 (obchodovací období je pětileté), EU se rozhodla vytvořit komunitární systém obchodování již v roce 2005 [obchodovací období je rozčleněno do dvou

---

<sup>36</sup> WOERDMAN, E. Hot Air Trading under the Kyoto Protocol, s. 74.

<sup>37</sup> V tomto případě by se tzv. obchodování s „teplým vzduchem“ uskutečnilo stále v rozmezí *kyótských závazků*, proto účast USA na Kjótském protokolu s pevným emisním stropem (limitem) by představovala *menší riziko* z hlediska globálních závazků v oblasti snižování emisí jako jejich neúčast s následnou hrozbou neustále se zvyšující produkce emisí skleníkových plynů v této krajině (hledisko *formální*). Z tohoto argumentu vyplývá, že problém tzv. obchodování s „teplým vzduchem“ zůstává hlavně *problémem etickým (neformálním)*. Viz WOERDMAN, E. Hot Air Trading under the Kyoto Protocol, s. 74.

<sup>38</sup> Paradoxně, EU byla hlavním odpůrcem celého systému obchodování na mezinárodní úrovni, nicméně, sama se následně stala iniciátorem a „propagátorem“ tohoto instrumentu v podobě vytvoření vlastního systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, který měl sloužit jako příklad pro ostatní země.

<sup>39</sup> WOERDMAN, E. Hot Air Trading under the Kyoto Protocol, s. 76.

fázi; první období je tříleté (2005-2007), druhé pětileté (2008-2012)]. Diskuse na téma, jak by měl společný evropský systém obchodování s emisními právy vypadat, se vedly řadu let před uvedením tohoto systému do života. Nicméně, nedostatek zkušeností se podepsal na *opatrnějším přístupu* legislativních orgánů ES při tvorbě a schvalování **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství** (směrnice EU ETS).<sup>40</sup> Z právního hlediska považují za podstatné se na začátku zabývat teoretickými aspekty, kterými se jednotlivé systémy obchodování s emisními právy od sebe odlišují.<sup>41</sup> Přestože lze vhodnou konstelací těchto prvků dosáhnout maximálního využití výhod, které instrument obchodování s emisními právy jako příklad tržně fungujícího nástroje poskytuje, využití těchto možností má vždy své klady i zápory.

### 3.1 Cap-and-trade versus credit-and-baseline režim

Otázka určení množství emisí, které je povoleno vypouštět, je spojena s teoretickým přístupem k obchodování s emisními právy. Za prvé, z hlediska vyjádření očekávaného výsledku lze rozlišovat mezi dvěma základními režimy podle toho, zda je výsledek stanoven v podobě **absolutního** nebo **relativní cíle (target)**.<sup>42</sup> Tento cíl je vždy vymezen pro každý *zdroj znečištění* zahrnutý do systému obchodování (v rámci celkového množství stanoveného pro příslušný členský stát – jako v případě evropského systému obchodování). Absolutní cíl vymezuje emisní strop *bez ohledu na úroveň výstupu zdroje*, zatímco relativní cíl zavazující ke snížení emisí je stanoven *na jednotku výroby* nebo jiný relevantní ukazovatel. Za druhé, z hlediska časového přidělování emisních práv, resp. uskutečňování obchodů s těmito právy lze rozlišit *dva základní systémy/režimy*, od jejichž volby se odvíjí fungování příslušného

---

<sup>40</sup> Úř. věst. L 275, 25.10.2003, s. 32–46, zvláštní vydání v českém jazyce Kapitola 15 Svazek 07 S. 631 – 646.

<sup>41</sup> Za důležité aspekty lze považovat: 1) volba konkrétního režimu obchodování; 2) konečný cíl, jehož má být dosaženo, který se promítá do závazků jednotlivých subjektů jako producentů emisí znečišťující látky; 3) stanovení rozsahu působnosti (specifikace znečišťující látky a odvětví průmyslu, která tuto látku vypouštějí; 4) emisní povolení jako nezbytný předpoklad pro možnost vypouštění emisí znečišťující látky (relevantní z hlediska evropského systému obchodování) a konečně 4) předmět obchodu, tj. obchodovatelná emisní práva.

<sup>42</sup> Český glosář termínů (přístupný na stránce [www.povolenky.cz](http://www.povolenky.cz)) definuje pojem cíl následujícím způsobem: emisní cíl, který představuje konkrétní závazek dosáhnout určité úrovně emisí skleníkových plynů v daném období nebo k danému datu. Obecně k pojmu závazek viz níže.

systemu obchodování. Tzv. **cap-and-trade systém**, který *ex ante* stanoví limit na celkové množství vypouštěných emisí (**emisní strop**) a zároveň specifikuje trvání obchodovacího období je režimem s *absolutním cílem*. Naopak, tzv. **baseline-credit** sice celkový emisní strop začátkem příslušného obchodovacího období nestanoví, nicméně přihlíží k určité **referenční hranici** stanovené podle množství emisí za některé předchozí časové období a relevantní z hlediska budoucího množství vypouštěných emisí. Tento systém je *režimem relativním* (s relativním cílem).<sup>43</sup>

U metody s celkovým emisním stropem vyjadřuje **strop (cap)** určitý *limit* pro přípustné (absolutní) množství emisí měřených v určitém období u zdrojů zahrnutých v tomto systému obchodování. Jak již bylo výše zmíněno, k vytyčení tohoto stropu a k přidělování povolenek dochází před samotným začátkem obchodovacího období (*ex ante*); množství povolenek se přiděluje na základě zvolené metody (viz kapitola 5.4.1) a je fixováno na dané obchodovací období. **Povolenka** je příkladem tzv. *emisního práva* (viz níže).<sup>44</sup> Provozovatelé jednotlivých zařízení se při rozhodování řídí *tržními cenami* povolenek v poměru k mezním nákladům, které musejí vynaložit na snížení emisí u zdroje. Podle toho, zda je tržní cena povolenek vyšší nebo nižší, provozovatel zařízení přistoupí k prodeji nebo ke koupi emisních povolenek. Hlavní výhody této metody spočívají v tom, že za prvé, po počátečním přidělení povolenek není systém příliš administrativně komplikovaný a za druhé, jistota, že bude dosaženo stanoveného výsledku z hlediska životního prostředí, je mnohem vyšší než při použití metody s relativním cílem.<sup>45</sup> Typickým příkladem je režim obchodování podle Protokolu; rovněž evropský systém obchodování s povolenkami je založen na koncepci absolutního cíle. Z národních systémů obchodování s povolenkami na emise CO<sub>2</sub> lze připomenout systém zavedený Dánskem.

Při obchodování založeném na systému s **referenční hranicí (baseline)** se celkové množství emisí za určité (*předchozí*) časové období používá jako *referenční stav* pro

---

<sup>43</sup> LEFEVERE, J. Greenhouse Gas Emission Allowance Trading in the EU: A Background. *The Yearbook of European Environmental Law*, 2003, svazek 3, s. 159-160.

<sup>44</sup> V systému obchodování s povolenkami v rámci EU je pojem povolenka definován samotnou směrnicí (viz kapitola 5.3.2. Povolenky).

<sup>45</sup> VIS, P. Basic design options for emissions trading. In *EU Energy Law - Volume IV - EU Environmental Law - The EU Emissions Trading Scheme*. Ed. J. DELBEKE. Leuven : CLAYES & CASTEELS, 2006, s. 50.

stanovení *budoucího* snížení emisí. I v tomto systému je zohledněn celkový závazek, který musí vzít příslušný orgán v potaz při stanovení relevantního referenčního stavu pro jednotlivý sektor/odvětví průmyslu. Příslušná referenční hranice se vypočte *podle úrovně vstupu/výstupu nebo na základě aktivity zdroje znečištění*; pro stejná zařízení je referenční hranice stanovena jednotným způsobem.<sup>46</sup> V tomto případě jsou **kredity** (tj. obdoba povolenek v režimu cap and trade) přidělovány po tom, co zdroj prokáže, že splnil lépe než je referenční hranice; tento přístup se promítá do *časového období přidělování kreditů*, kde tyto jsou přiděleny až *ex post* v případě rozdílu mezi referenční hodnotou a skutečným výsledkem, který je *pod povolenou referenční hranicí*. V opačném případě musí provozovatel zdroje přistoupit k nákupu kreditů, aby mohl splnit závazek. Využití této metody více motivuje podnikatelský sektor, resp. jednotlivé provozovatele zařízení, protože posilňuje efektivitu produkce, která se odráží v nákladech, přičemž neexistence přísného stropu umožňuje větší flexibilitu při fungování systému.<sup>47</sup> Nevýhodou je určitá nejistota konečného výsledku, který je požadován pro splnění ekologických cílů. Rovněž vyšší administrativní náročnost může přispívat ke komplikaci celého systému. Některé členské státy, při zavádění jejich národních systémů obchodování s emisními povolenkami, volily právě tuto metodu pro větší přijatelnost podnikatelským sektorem. Za zmínku stojí národní systém obchodování s povolenkami na emise oxidů síry (NO<sub>x</sub>) v Nizozemí, který je koncipován na režimu s referenční hranicí. V omezené podobě jsou dva zbývající flexibilní mechanismy Protokolu, tzn. projekty společné realizace a mechanismus čistého rozvoje, rovněž založeny na tomto režimu.

Není vyloučena i **kombinace** těchto dvou režimů. Za příklad stojí kombinovaný systém obchodování s emisními povolenkami ve Velké Británii.<sup>48</sup> Vytvoření jednotného systému emisního obchodování představovalo v této zemi problém, vzhledem k již existujícím a různorodým opatřením zavedeným jako součást britské politiky zaměřené na boj

---

<sup>46</sup> LEFEVERE, J. Greenhouse Gas Emission Allowance Trading in the EU: A Background, s. 160.

<sup>47</sup> Tamtéž.

<sup>48</sup> Srov. blíže EVERS, R. – REES, M. Proposal for Emissions Trading in the United Kingdom. *RECIEL Review of European Community & International Environmental Law*, 2000, vol. 9, no. 3, s. 232-238 nebo BOEMARE, C. et al. The evolution of emissions trading in the EU: tensions between national trading schemes and the proposed EU directive. *Climate Policy*, 2003, svazek 3, číslo 2, s. 109-111. V posledně citovaném článku autoři poukazují na komplikovanost systému vytvořeném ve Velké Británii způsobenou právě kombinací režimu s relativním a absolutním cílem, což tento systém činí méně atraktivním a administrativně náročným.

proti změně klimatu; Velká Británie patřila mezi první evropské státy, které již v roce 1998 intenzivně pracovali na vytvoření efektivní národní politiky v této oblasti. Kromě energetické daně (tzv. *Climate Change Levy*), bylo zavedeno další opatření, které má kompenzovat nevýhody právě této daně. Jednotlivým podnikům (zejména s nejvyšší energetickou náročností; systém byl původně určen jen pro energetický sektor podnikání) je umožněno uzavřít speciální druh smlouvy s vládou (tzv. *Climate Change Agreement*); předmětem této smlouvy je poskytnutí *slevy* na výše zmíněné dani (až 80%) v případě *snížení energetické náročnosti nebo emisí CO<sub>2</sub>*. Podniky si v rámci této dohody mohou zvolit *absolutní cíl*, vyjádřen např. v MWh nebo *relativní cíl* v podobě tzv. jednotkově stanoveného stropu (*'unit'-based cap*), tj. MWh na jednotku výstupu. Možnost obchodování s emisními povolenkami představuje *doplňek* systému těchto smluv. Zařízení, která uzavřela dohodu s vládou, mají možnost obdržet „povolenky“ v případě, že jsou schopny plnit lépe než je jejich stanovený cíl (*prvek credit-baseline*); v opačném případě si zařízení musí povolenky obstarat nákupem. Obchoduje se s povolenkami jednotlivých podniků, které podepsaly dohodu s vládou i s povolenkami tzv. přímých účastníků. Právě tzv. *přímí účastníci*, tzn. skupina podniků z různých odvětví průmyslu, které se *dobrovolně* podvolily režimu s *absolutním cílem* pro snižování emisí skleníkových plynů, za což je jim poskytována *vládní podpora*, představují tzv. *cap and trade prvek* systému obchodování.<sup>49</sup>

### 3.2 Počátečné stanovení závazku

Konečný cíl, jehož dosažení závisí mimo jiné na volbě konkrétního typu režimu obchodování (viz výše), se promítá do závazků specifikovaných pro jednotlivé provozovatele zařízení, která jsou do systému obchodování zahrnuta. Zda splněním tohoto **závazku (commitment)**<sup>50</sup> bude dosažen očekávaný výsledek, resp. konečný cíl, se odvíjí od toho, zda samotný závazek splňuje *čtyři základní požadavky* tvořící jeho jádro.<sup>51</sup> Za prvé, závazek musí

---

<sup>49</sup> Dále jsou vztahy mezi jednotlivými účastníky regulovány pomocí tzv. brány (*Gateway*), která brání „prolévání“ povolenek ze sektoru účastníků s vládními dohodami (s relativním cílem) do sektoru tzv. přímých účastníků.

<sup>50</sup> VIS, P. Basic design options for emissions trading, s. 42-43. Podle citovaného autora se závazek promítá v „subjektivním právu“, které je vyjádřeno (subjektivním) „právem“ účastníka systému (provozovatele zařízení) na vypouštění (stanoveného množství) znečišťující látky.

<sup>51</sup> Tamtéž.



směřovat k určitému zlepšení z hlediska životního prostředí; proto by měl klást na jednotlivé subjekty větší požadavky než v případě tzv. *normálních okolností* („*business-as-usual*“ *scenario*). Za druhé, pro možnost následně vymáhat splnění závazku, resp. volat jednotlivé provozovatele zařízení k odpovědnosti pro nesplnění jejich povinností je nezbytné, aby závazek byl vymezen *jasně a na začátku obchodovacího období*. Za třetí, závazek by měl být *od počátku neměnný*; od toho se rovněž odvíjí efektivita celého systému, neboť rozhodnutí o tom, jakým způsobem bude zajištěno splnění závazku, je ponecháno na uvážení jednotlivých subjektů. Nepředvídatelnost toho, čeho má být vlastně dosaženo, může negativně působit na jejich rozhodování. Konečně, závazek by měl být *dlouhodobého charakteru*; provozovatelé zařízení systému budou ochotni investovat do nových technologií za účelem závazku (tj. dosáhnout snížení emisí regulované znečišťující látky) jen v případě, že mohou předvídat návratnost takto vynaložených investic. V tomto ohledu může být diskutabilní trvání doby obchodovacího období v rámci evropského systému obchodování s emisními povolenkami (viz výše).<sup>52</sup> Podle autora citovaného článku (Vis) by z hlediska kontinuity a návaznosti mohlo být částečným řešením podání národních alokačních plánů jednotlivými členskými státy ke schválení Komisí mnohem dříve než je termín stanovený směrnicí 2003/87/ES, tzn. již v podstatně větším časovém předstihu během příslušného obchodovacího období;<sup>53</sup> vzhledem k tomu, že tuto možnost (směrnicí dovolenou) nevyužil dosud žádný členský stát (trendy jsou u některých členských států spíše opačného rázu), nelze do budoucna předpokládat, že by právě tento způsob byl alespoň zčásti adekvátním řešením některých aspektů současného problému spočívajícího ve stanovení (z pohledu účastníků - investorů) příliš krátkého obchodovacího období. Nezbytnost zabývat se touto otázkou vyvstává zejména proto, že právě přidělování povolenek zásadním způsobem ovlivňuje pozici regulovaných subjektů co do rozsahu jejich povinností a možnosti splnit počáteční závazek.

---

<sup>52</sup> Obchodování s povolenkami na emise oxidu siřičitého SO<sub>2</sub> v rámci Acid Rain Program v USA (viz níže) bylo rozčleněno do dvou fází, přičemž délka druhá fáze představuje dvounásobek první (první fáze: 1995-1999, druhá fáze: 2000-2010); z toho lze usuzovat, že pozitivním impulzem pro účastníky může být i postupné prodlužování trvání jednotlivých obchodovacích období (i s ohledem na jejich povinnosti vyžadované na konci obchodovacího období jako např. povinnost vykazování). Jak již bylo výše zmíněno, Protokol počítá s pětiletým počátečním obchodovacím obdobím (2008-2012). Jelikož evropský systém obchodování s emisními povolenkami vychází právě z Protokolu, byla doba trvání obchodovacích období přizpůsobena požadavkům Protokolu.

<sup>53</sup> Tamtéž, s. 43.

### 3.3 Rozsah působnosti

Určení *rozsahu působnosti* systému obchodování zohledňuje na jedné straně konkrétní znečišťující látku (případně skupinu látek), jejíž emise je potřebné regulovat určitým způsobem (omezit nebo snížit), na straně druhé, okruh regulovaných odvětví průmyslu podle vypouštěného množství emisí této znečišťující látky. Z hlediska regulovaných činností mezinárodní ani komunitární systém obchodování nevytváří speciální podsystemy dle jednotlivých odvětví průmyslu, ale oba si za cíl kladou regulaci emisí pocházejících z různých aktivit průmyslu; zahrnuty jsou zejména největší producenti emisí skleníkových plynů. Nicméně, komunitární systém obchodování s povolenkami pro první a druhé obchodovací období některá odvětví, ačkoliv z hlediska produkce skleníkových plynů relevantní, vyloučil; tento přístup plně koresponduje s počátečním obezřetnějším přístupem k zavádění systému obchodování na komunitární úrovni.

Při výběru specifické znečišťující látky (skupiny znečišťujících látek) Protokol a směrnice EU ETS vychází z indexu látek způsobujících globální oteplování, který byl publikován ve druhé zprávě Mezivládního panelu pro změny klimatu v roce 1995. Jako relevantní **skleníkové plyny** Protokol v příloze A zmiňuje *oxid uhličitý (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), oxid dusný (N<sub>2</sub>O), chlorfluorderiváty uhlovodíků (HFCs), perfluorované deriváty uhlovodíků (PFCs) a hexafluorid sírový (SF<sub>6</sub>)*. Je-li předmětem regulace *skupina znečišťujících látek*, jako je tomu v případě Protokolu (rovněž směrnice EU ETS do budoucna počítá s rozšířením působnosti o další skleníkové plyny), pro možnost srovnání *potenciálu globálního ohřevu* jednotlivých skleníkových plynů a sjednocení, resp. zjednodušení celého systému je potřebné zvolit tzv. **základní látku (base unit)**. V případě skleníkových plynů byl jako přepočítávací jednotka ustanoven tzv. *ekvivalent jedné tuny oxidu uhličitého*.

Při stanovení emisního stropu pro povolené množství emisí se údaje dále liší podle toho, zda relevantní údaje zohledňují pouze emise **přímé (downstream approach)** nebo rovněž emise **nepřímé (upstream approach)**.<sup>54</sup> Relevantní údaje se mohou v tomto ohledu značně rozcházet. Evropský systém obchodování s povolenkami po vzoru Protokolu počítá

---

<sup>54</sup> Srov. např. HIRSCH, D. – BERGMAN, A. – HEINTZ, M. Emissions Trading – Practical Aspects, s. 629 nebo LEFEVERE, J. Greenhouse Gas Emission Allowance Trading in the EU: A Background. *The Yearbook of European Environmental Law*, 2003, svazek 3, s. 164-166.

jen s *přímými emisemi* (CO<sub>2</sub>). Tento postup se snaží předejít přílišné komplikovanosti systému obchodování, který by zahrnoval i emise nepřímé.<sup>55</sup>

### 3.4 Emisní povolení

Charakteristickým znakem evropského systému obchodování je rozlišování mezi (administrativním) povolením jako nezbytnou podmínkou pro uskutečňování regulované činnosti a povolenkami (v mezinárodním systému obchodování se jedná o kredity) jako obchodovatelnými komoditami. **Emisní povolení** (*permit*) představuje administrativně-právní nástroj, jež stanoví závazným způsobem *práva a povinnosti provozovatele* zařízení. Procedurální otázky povolovacího postupu upravují právní předpisy jednotlivých členských států, ačkoliv sama směrnice EU ETS se *rámcově* věnuje určitým aspektům (např. obsahovým náležitostem žádosti o povolení nebo samotného emisního povolení). K základním povinnostem provozovatele zařízení, jež jsou konkretizovány právě v emisním povolení, lze řadit povinnost přesného a spolehlivého *monitorování* emisí příslušné znečišťující látky/znečišťujících látek (s ohledem na povinnost vypracovat ještě před samotným získáním povolení tzv. *monitorovací plán*) a zajištění nezávislého *ověření* množství emisí. Na druhé straně, základní povinnost příslušného členského státu spočívá ve vytvoření efektivního systému pro *vynucení* stanovených povinností, resp. sankčních mechanismů (ve formě pokut nebo jako krajní nástroj uzavření zařízení) v případě porušení pravidel.

### 3.5 Obchodování s emisními právy

Z pohledu *předmětu obchodování* se do popředí dostává pojem tzv. obchodovatelných **emisních práv**. Obecně lze tento pojem definovat jako *právo na vypouštění stanoveného množství určité specifické látky po stanovenou dobu*.<sup>56</sup> V kontextu evropského systému se

---

<sup>55</sup> Tato otázka souvisí s požadavkem na přesnost měření emisí. I když rozlišování mezi těmito přístupy není jednoduchou záležitostí, lze vycházet z výše citovaných autorů; tzv. *downstream approach* v čisté podobě by zahrnoval i malé producenty skleníkových plynů (např. emise z automobilů nebo pece/kotle z domácností), nicméně vzhledem k současnému vzhledu systému obchodování jsou zahrnutí pouze „větší“ a velcí producenti emisí (CO<sub>2</sub>) mimo jiné i kvůli náročnosti měření, které by bylo spojeno se zahrnutím malých znečišťovatelů.

<sup>56</sup> DE WITT WIJNEN, R. Emission Trading under Article 17 of the Kyoto Protocol. In *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanism: Making Kyoto Work*. Ed. D. FREESTONE – CH. STRECK. Oxford : Oxford University Press, 2005. Kapitola VII., článek 22., s. 403-406.

obchoduje s tzv. *povolenkami (allowances)*; obchodovatelnými komoditami podle Protokolu se stávají tzv. *kjótské jednotky*.<sup>57</sup> Z kjótských jednotek pojmu emisních práv odpovídají pouze tzv. *jednotky přiděleného množství (AAUs)* přidělené *ex ante* státním, pro které Protokol v příloze B stanoví fixní závazek v podobě požadovaného snížení emisí skleníkových plynů. Na druhé straně, *kredity* získané realizací projektů společné realizace a mechanismu čistého rozvoje, tj. jednotky snížení emisí (ERUs) a certifikované jednotky snížení emisí (CERs), jsou přidělovány až *ex post* v souladu s konstrukcí těchto flexibilních mechanismů na režimu baseline-credit. Ke splnění stanoveného závazku lze nicméně použít i tyto kredity, ať již výměnou za povolenky (v souladu s postupem dle směrnice EU ETS) nebo dle pravidel Protokolu. Na druhé straně, Protokol omezuje možnost smluvních stran způsobilých k obchodování (viz níže) neomezeně využívat flexibilní mechanismy pro splnění kjótských závazků; všechny tyto mechanismy mají být pouze *doplňkem domácích aktivit*, za pomoci kterých jednotlivé státy plní své kjótské závazky.<sup>58</sup> Další omezení obchodování vyplývá z povinnosti jednotlivých smluvních stran Protokolu (příloha B) způsobilých stát se účastníky obchodování, vytvořit v příslušném národním rejstříku dostatečnou rezervu jednotek, tzv. *rezervu pro kontrolní období (commitment period reserve)*, která nesmí být nižší než 90% celkového přiděleného množství nebo 100% emisí podle poslední dostupné inventury (vynásobené pěti), je-li toto množství nižší.<sup>59</sup>

V této souvislosti lze upozornit na nezbytnost rozlišovat mezi obchodem a transferem jednotlivých komodit. V případě, že účastník systému převede nadbytečné povolenky na dalšího účastníka, které tento použije *ke splnění svého závazku*, což se posuzuje až na konci

---

<sup>57</sup> Tzn. *assigned amount units (AAUs)* – *jednotky přiděleného množství* (vyjádřená v ekvivalentu CO<sub>2</sub> přidělená státním přílohy B protokolu na základě s ohledem na jejich závazek stanovený protokolem); *emissions reduction units (ERUs)* – *jednotky snížení emisí* (z realizací projektů společné realizace - JI); *certified emissions reductions (CERs)* – *certifikované jednotky snížení emisí* (ověřené a autentifikované snížení emisí skleníkových plynů pomocí projektů mechanismu čistého rozvoje – CDM) a *removal units (RMUs)* – *jednotky sekvence* (snížení emisí skleníkových plynů vázáním uhlíku pomocí propadů). (Definice převzaté z glosáře termínů dostupného na [www.povolenky.cz](http://www.povolenky.cz)).

<sup>58</sup> Angl. *supplementarity principle*. Ve znění změn Marrákešských dohod to stanoví i čl. 17 protokolu. Ohledně základních pravidel, které přináší dohody viz LEFEVERE, J. Greenhouse Gas Emission Allowance Trading in the EU: A Background. *The Yearbook of European Environmental Law*, 2003, svazek 3, s. 155-159.

<sup>59</sup> Marrákešské dohody, příloha k rozhodnutí 18/CP.7 (Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol).

obchodovacího období, je tato operace označována jako **transfer/převod**; jsou-li, na druhé straně, povolenky prodávány a nakupovány v průběhu obchodovacího období (nejen mezi účastníky systému, ale rovněž např. za pomoci burzovních makléřů nebo ekologických organizací, je-li jejich účast umožněna) jedná se o **obchod**.<sup>60</sup> Ačkoliv samotný čl. 17 Kjótského protokolu tyto pojmy nerozlišuje, Marrákešské dohody (zejména výše zmíněné rozhodnutí 18/CP.7) se otázce *převodu* věnují podrobněji. Z toho plyne, že čl. 17 Protokolu, ve znění změn vyplývajících z dohod, se zabývá převodem jako *posledním krokem obchodování*.<sup>61</sup> Účastníkem systému mezinárodního obchodování s kjótskými jednotkami oprávněným k převádění kjótských jednotek se může stát pouze *smluvní strana přílohy I UNFCCC, která ratifikovala Protokol* (a je uvedena v příloze B Protokolu jako strana s kvantifikovaným závazkem) a splňuje *další podmínky* stanovené Marrákešskými dohodami (*tzv. kritéria způsobilosti*), resp. uvedené v příloze rozhodnutí 18/CP.7. Za prvé, strana musí být smluvní stranou Protokolu; za druhé, AAUs této strany byly vypočteny a zaznamenány v souladu s pravidly stanovenými rozhodnutím 19/CP.7; za třetí, strana má již vytvořený národní systém pro odhad antropogenních emisí skleníkových plynů a možností sekvence; za čtvrté, tato strana rovněž provozuje národní registr pro účtování AAUs; za páté, strana každoročně poskytuje přesné národní inventury o emisích skleníkových plynů a tzv. propadech<sup>62</sup> a konečně, strana poskytne doplňující informace ohledně svých AAUs, je-li stranou dohody týkající se společného plnění závazku a učiní případné další úpravy svých AAUs v souladu s relevantními ustanoveními Protokolu. Ačkoliv relevantní články Protokolu věnující se CDM a JI připouští výslovně i možnost *účasti právnických osob* při vytváření, transferu a přejímání AAUs (za předpokladu, že jsou k tomu zmocněny oprávněnou stranou protokolu a rovněž odpovědnou zůstává tato konkrétní strana Protokolu), čl. 17 tuto možnost neupravuje. Nicméně, na základě změn plynoucích z Marrákešských dohod je účast takovýchto právnických osob dovolena i u mezinárodního obchodování s kjótskými jednotkami za splnění určitých pravidel. Odpovědnou za splnění závazků opět zůstává

---

<sup>60</sup> HIRSCH, D. – BERGMAN, A. – HEINTZ, M. Emissions Trading – Practical Aspects, s. 631.

<sup>61</sup> DE WITT WIJNEN, R. Emission Trading under Article 17 of the Kyoto Protocol. In *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanism: Making Kyoto Work*, s. 410.

<sup>62</sup> Propad (*sink*) definuje UNFCCC následujícím způsobem: *proces, činnost nebo mechanismus, který odstraňuje skleníkový plyn, aerosol či prekurzor skleníkového plynu z atmosféry*.

smluvní strana Protokolu.<sup>63</sup> Evropský systém obchodování jednoznačně počítá s převodem povolenek mezi jednotlivými „*osobami*“ (tj. fyzickými nebo právníckými) jako oprávněnými subjekty k uskutečnění převodu (tzn. nejenom samotní provozovatelé zařízení jako účastníci v užším slova smyslu).<sup>64</sup>

V následujících kapitolách se podrobněji věnuji jednotlivým aspektům vztahujícím se ke konstrukci systému obchodování z hlediska dvou systémů; stručně (cap-and-trade) systému obchodování s povolenkami na emise oxidu siřičitého v USA, detailněji systému obchodování s povolenkami na emise oxidu uhličitého v rámci EU. Jelikož „americký“ systém posloužil jako model při vytváření systému obchodování na komunitární úrovni, v kapitole věnující se systému v USA shrnuji zejména základní poznatky/přínosy, které představovaly jádro úspěchu tohoto systému. V další kapitole se zaměřuji zejména na jednotlivé problematické otázky evropského schématu vycházejícího ze směrnice EU ETS s přihlédnutím k nejnovějšímu vývoji v této oblasti na úrovni EU; při rozboru zohledňuji i možné budoucí změny směrnice EU ETS, které lze dovodit z připravovaného návrhu změn směrnice EU ETS.<sup>65</sup> V rámci pojednání o komunitární systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů je rozebrána národní úprava tohoto instrumentu v České republice.

---

<sup>63</sup> DE WITT WIJNEN, R. Emission Trading under Article 17 of the Kyoto Protocol, s. 411. I když je namítáno, že jenom subjekty, které samy mají stanovené závazky (jako např. účastníci evropského systému) jsou způsobilé k takovéto autorizaci a následné účasti v systému, nicméně, protokol (a dohody) vycházejí v tomto ohledu ze *širokého pojetí* a toto omezení se neuplatňuje.

<sup>64</sup> Čl. 12 směrnice EU ETS. Podle glosáře termínů dostupného z [www.povolenky.cz](http://www.povolenky.cz) je za *účastníka* považována fyzická osoba mající v *národním registru* otevřen *alespoň jeden účet*. Lze jenom dodat, že podle znění směrnice EU ETS pojem *osoba* zahrnuje i právnícké osoby. V souladu s čl. 19 směrnice EU ETS každý členský stát byl povinen vytvořit *národní registr* k zajištění přesné evidence vydávání, držení, převádění a rušení povolenek; tento registr rovněž slouží pro evidenci operací s kjótskými jednotkami. Detailnější prováděcí úprava byla provedena nařízením Komise (ES) 2216/2004 ze dne 21. prosince 2004. Na unijní úrovni tuto funkci plní tzv. *nezávislá evidence transakcí Společenství (Community Independent Transaction Log - CITL)*, resp. *nezávislá evidence transakcí (Independent Transaction Log)* pro kjótské jednotky. (Podrobněji viz kapitola 5.3.2 Povolenky).

<sup>65</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES tak, aby se rozšířil systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. KOM(2008) 16 v konečném znění.

## 4. Spojené státy americké

Přijetím zákona z roku 1970 (*Clean Air Act*), který určitým způsobem reflektoval starší právní úpravu z roku 1963, se USA v oblasti právní regulace ochrany ovzduší přiklonily k využití mechanismu **kontroly a dozoru**, jehož primárním cílem bylo zejména podchycení zvyšující se koncentrace znečišťujících látek s přímým vlivem na lidské zdraví a reakce na lokální problémy z toho plynoucí.<sup>66</sup> V kombinaci se stanovením národních **standardů** (*National Ambient Air Quality Standards - NAAQS*)<sup>67</sup> pro tyto látky lze úpravu zařadit mezi klasický *administrativně-právní nástroj* práva životního prostředí. Jelikož negativní důsledky na životní prostředí způsobené vysokou koncentrací znečišťujících látek nebyly razantně zmírněny, byl tento zákon víckrát novelizován (důležité novelizace z roků 1977 a 1990). Z hlediska novátorského přístupu k řešení problémů znečištění ovzduší lze vyzdvihnout zejména změny z roku 1990; do zákona byla vložena nová část V (*Title V*), která umožnila vytvoření systému obchodování s povolenkami (*Acid Rain Program*).<sup>68</sup>

Z pohledu výše popsaných východisek, na základě kterých lze rozlišovat různé koncepce systémů obchodování s emisními právy (kapitola 5), „americký“ systém obchodování se přednostně zaměřil na *oxid siřičitý* (SO<sub>2</sub>) jako hlavního původce ekologických problémů (konkrétně kyselých dešťů) v oblasti středo-západní a východní části USA; v první fázi obchodování (1995-1999) byla do programu zahrnuta největší zařízení na výrobu elektrické energie spalující fosilní paliva, která přesáhly stanovený práh tepelného příkonu (MW) a emisního limitu (v librách; vypočten podle průměrného množství emisí za rok 1985).<sup>69</sup> Ve druhé fázi obchodování (2000-2010) byl systém rozšířen snížením práhu pro tepelný příkon.<sup>70</sup> Obecně lze „americký“ systém obchodování charakterizovat jako příklad **sektorově orientovaného cap-and-trade režimu s hybridní povahou** co do otevřenosti trhu

---

<sup>66</sup> MARTEL, J. S. – STELCEN, K. L. Clean Air Regulation. In *Global Climate Change and U.S. Law* Ed. M. B. GERRARD. Chicago : American Bar Association Publishing, 2007, s. 135. Hlavní problém představovaly kyselé deště v některých oblastech USA.

<sup>67</sup> Tamtéž.

<sup>68</sup> Tamtéž, s. 164.

<sup>69</sup> PRING, G. R. A decade of experience of emissions trading in the USA: Experiences and observations for the EU. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELABRE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006, s. 192.

<sup>70</sup> Tamtéž.

(s možností „opt-in“ pro subjekty úpravou neregulované). Emisní strop (*cap*) ve srovnání s úrovněmi v roce 1980 byl stanoven na **celonárodní úrovni**. Tento ekonomický nástroj byl *doplněn prvkem kontroly a dozoru* v podobě požadavku, aby všechny povolenky byly náležitě *zaznamenány v elektronické databázi (Allowance Tracking System - ATS)* vedené na *centrální úrovni* Agenturou pro ochranu životní prostředí (*U. S. Environmental Protection Agency*).<sup>71</sup>

Jenom okrajově lze zmínit i další systém obchodování s povolenkami v rámci USA; jedná se o program mající za cíl snížení emisí oxidů dusíku, jež způsobily vznik přízemního ozonu (*'NO<sub>x</sub> Budget Trading Program'*).<sup>72</sup> Rovněž tento systém vychází ze zákona z roku 1970 (doplněn novelou z roku 1990). Na základě specifického pravidla (*the NO<sub>x</sub> SIP Call*) agentura přidělila *státům* v oblastech s vysokou koncentrací těchto emisí „rozpočet“ (*NO<sub>x</sub> Budget*), který představoval požadovaný (státní) emisní strop a množství povolenek přidělených jednotlivým zdrojům pak odpovídalo tomuto „rozpočtu“.<sup>73</sup> Konečně, obchodování bylo umožněno na úrovni zdrojů znečištění (neomezeno jen na příslušný stát).

Ačkoliv při srovnávání těchto systémů obchodování se systémem obchodování s povolenkami v rámci EU nelze přehlížet podstatné *rozdíly*, které implikují odlišnou váhu jednotlivých argumentů pro a proti, lze podle výše citovaného autora (Pring) na závěr poukázat na *šest znaků „úspěšnosti“* systému obchodování s povolenkami na emise SO<sub>2</sub>.<sup>74</sup> Domnívám se, že společným jmenovatelem většiny z těchto závěrů je striktní požadavek na **přesnost, spolehlivost a soustavnost** monitorování, ověřování i vykazování emisí regulované znečišťující látky.<sup>75</sup> Za prvé, nezbytnost stanovit **konečný cíl (požadovaný emisní strop)**

---

<sup>71</sup> Tamtéž, s. 194.

<sup>72</sup> HIRSCH, D. – BERGMAN, A. – HEINTZ, M. Emissions Trading – Practical Aspects, s. 634. Ačkoliv nelze opomenout ani další ze systémů obchodování v USA na regionální úrovni (v oblastech nesplňujících národní standardy kvality ovzduší) – *'Offset Trading Program'* - podobně jako zmíněné dva programy vytvořen na základě novelizace Clean Air Act z roku 1990, z pohledu komunitárního systému obchodování s povolenkami se tento systém liší zejména tím, že je založen na režimu *baseline-credit*. Dále se proto věnují jenom výše uvedeným systémům, resp. systému obchodování s povolenkami na emise SO<sub>2</sub>.

<sup>73</sup> Tamtéž.

<sup>74</sup> PRING, G. R. A decade of experience of emissions trading in the USA: Experiences and observations for the EU, s. 194-199.

<sup>75</sup> V této souvislosti nelze nezmínit právě *odlišnosti*, které komplikují systém obchodování s povolenkami na emise CO<sub>2</sub>, mimo jiné 1) nedostatek spolehlivých dat ohledně emisí CO<sub>2</sub> z časového hlediska ve srovnání s SO<sub>2</sub>;



z dlouhodobého hlediska, přičemž k dosažení tohoto cíle by měly napomáhat krátkodobé, resp. střednědobé postupně se zvyšující (*mezi*)cíle (opět definovány jako emisní stropy). V tomto ohledu je rozhodující rovněž určení *rozsahu působnosti* regulace, resp. **zdrojů znečištění** zahrnutých do systému; významným faktorem je jejich *podíl na celkovém množství emisí* relevantní znečišťující látky. Obecně, tato volba musí být v souladu se základními principy jako je *princip rovného zaházení* nebo *princip proporcionality*. Další problémy vyvstávají při určení **referenčního roku**; tady se projevuje výše naznačený nedostatek spolehlivých a četných dat ohledně emisí CO<sub>2</sub> (ve srovnání s časovým horizontem shromažďování dat ohledně emisí SO<sub>2</sub>). Za druhé, problematickou otázkou se může stát **alokace povolenek**; systém v USA ovládan zásadou *centralizace* regulace („integračním“ orgánem je výše zmíněná Agenturou pro ochranu životní prostředí – U.S. Environmental Protection Agency) kontrastuje se systémem obchodování v EU, kde lze sice Komisi považovat za jakýsi „sjednocující prvek“ s ohledem na její pravomoc, nicméně detailní úprava oblastí přidělování povolenek je záležitostí národní úpravy členských států EU (stanovení celkového množství povolenek s určením jejich počtu pro jednotlivá zařízení a následné přidělování povolenek těmto zařízením). Zde jsou opět východiskem shromážděná data, zejména *spolehlivost/pravdivost* získaných dat a dostatečná vypovídací hodnota těchto dat i *z hlediska časového*. Tato citlivá oblast prozatím zůstává v rámci unijního systému otevřena, jelikož kontinuita měření emisí CO<sub>2</sub> není dostačující. Klíčové aspekty jako volba *alokační metody* nebo *zacházení s tzv. novými zdroji* vyznívá ve prospěch amerického systému.<sup>76</sup>

---

2) globální efekt CO<sub>2</sub> oproti lokálnímu vlivu SO<sub>2</sub>, 3) velký rozsah (a různorodost) regulovaných odvětví (i co do počtu zařízení) v systému obchodování s emisemi CO<sub>2</sub> ve srovnání s odvětvově-orientovaným systémem regulujícím pouze největší emitenty SO<sub>2</sub> (i vzhledem k tomu, že v USA produkuje velké množství emisí SO<sub>2</sub> hlavně toto odvětví průmyslu); 4) menší náročnost na monitorování (v systému obchodujícím s povolenkami na emise SO<sub>2</sub>); 5) decentralizovaný přístup (USA) oproti evropskému přístupu, který ponechává klíčová rozhodnutí ohledně množství a alokace povolenek na jednotlivých členských státech. Srov. PRING, G. R. A decade of experience of emissions trading in the USA: Experiences and observations for the EU, s. 200-201. Obecně lze konstatovat, že evropský systém je ještě *v počátcích*, proto nelze a priori hodnotit tyto odlišnosti jako (závažné) nedostatky, které by předurčovaly neúspěch evropského systému obchodování s povolenkami na emise CO<sub>2</sub>.

<sup>76</sup> Počáteční alokace byla ovládána zásadou „*grandfatheringu*“ (povolenky jsou přidělovány zdarma a tato metoda zohledňuje i tzv. historické emise); tzv. nové zdroje si ale povolenky musejí zakoupit na trhu. Nicméně, ve speciálních případech může Agentura přidělit určité množství povolenek z její rezervy. Nejednoduchou záležitostí zůstává stanovení *celkového množství povolenek*, tzn. propojení požadavku na snížení emisí

Neméně citlivou otázkou zůstává stanovení *nejvyšší přípustné koncentrace* emisí znečišťující látky únosné pro lidské zdraví.<sup>77</sup> Za třetí, **přesnost a spolehlivost dat** představuje klíčový element, na němž byl založen úspěch amerického systému. Požadavek na přesnost a spolehlivost dat nutno zohlednit již při vytváření *pravidel* pro monitorování, vykazování a ověřování.<sup>78</sup> V tomto ohledu kontrastuje požadavek na *detailnost/propracovanost* úpravy s požadavkem na co největší *jednoduchost* těchto pravidel. Jednoduchost v sobě implikuje i nižší náklady pro fungování systému. Kamenem úrazu proto zůstává správné vyvážení protichůdných požadavků. Pozitivním krokem k dosažení rovnováhy v rámci systému obchodování USA bylo vytvoření *centrálního registru* (quasi-registru) pro shromažďování potřebných dat;<sup>79</sup> pro snížení administrativních nákladů je povinnost vykazování odložena až na konec období, kdy se posuzuje splnění závazků jednotlivými účastníky. Za čtvrté, pro docílení pozitivních efektů tohoto ekonomického nástroje musí být systém oproštěn od nadbytečných kontrol ze strany státu. V rámci systému obchodování s emisemi SO<sub>2</sub> je volba metody splnění závazku plně v rukou samotných účastníků systému obchodování. Rovněž trh s povolenkami se neomezuje pouze na tyto účastníky, ale je otevřen např. ekologicky orientovaným občanským sdružením, která nákupem povolenek mohou „ztížit“ splnění závazků jednotlivých zařízení, resp. de facto zpřísnit počáteční požadavky na snížení emisí SO<sub>2</sub>. Dalším doplňkem je možnost zdrojů nezahrnutých do systému obchodování dobrovolně se účastnit programu a rovněž obdržet povolenky („Opt-in Program“). Za páté, v návaznosti na čtvrtý bod, tržní efekt obchodování v rámci systému USA je posílen tím, že obchodování se uskutečňuje nejen mezi účastníky systému, ale i na *roční aukci* organizované jednou z největších komoditních burz (Chicago Board of Trade),<sup>80</sup> kde není přístup ostatních subjektů omezen. Možnost budoucích obchodů představují povolenky nakoupené tzv. *sedm let*

---

znečišťující látky a požadavku vyhnout se riziku příliš nízkého počátečního množství povolenek s ohledem na reálnost splnění požadovaného snížení emisí.

<sup>77</sup> Teoreticky formulováno jako „*cap on cap*“. Bez ohledu na množství přidělených povolenek musí zdroj znečištění participující v systému obchodování s povolenkami na emise SO<sub>2</sub> dodržovat *Ambient Air Quality Standards* (NAAQS) stanovené v zákoně (Clean Air Act).

<sup>78</sup> V rámci Acid Rain Program tzv. CEM rules (*Continuous Emissions Monitoring*) jako detailně propracovaná „obdoba“ evropských pravidel pro monitorování, vykazování a ověřování.

<sup>79</sup> *Allowance Tracking System* (ATS) spravovaný Agenturou.

<sup>80</sup> Chicagská burza se specializuje zejména na finanční instrumenty realizované ve formě budoucích obchodů jako např. futures nebo forwardy.

v předstihu (*the 7-th advance allowances*) oproti „klasickým“ povolenkám [*the spot (current year) allowances*]. Pozitivním impulzem pro účastníky je připuštění *bankingu* povolenek pro další období obchodování. Konečně, fungující *sankční mechanismy* jako prvek dozoru a kontroly by měly být *dostatečně odrazující*.<sup>81</sup>

## 5. Evropská unie

Po odmítnutí USA ratifikovat Protokol zůstal osud této mezinárodní dohody nejistý; rovněž využití kjótských mechanismů na mezinárodní úrovni záviselo na vstupu Protokolu v platnost. Na druhé straně, některé smluvní strany Protokolu s kvantifikovanými závazky prozatím začaly s realizací vlastních domácích politik, aby v případě vstupu Protokolu v platnost mohly splnit své závazky s vynaložením nižších nákladů, případně s omezením negativních dopadů na domácí průmyslová odvětví, s jejichž regulací Protokol počítá. Společenství jako smluvní strana Protokolu, které bylo umožněno splnit kvantitativní závazek společným úsilím členských států, již v roce 1999 začalo s přípravou jeho implementace; následující rok došlo k vytvoření evropského programu pro změnu klimatu (*European Climate Change Program - ECCP*), k posouzení relevantních opatření, která by mohla být realizována v rámci Společenství pro splnění kjótského závazku. Na základě závěrů a doporučení první pracovní skupiny (pro flexibilní mechanismy Protokolu), jež byla ustanovena během počáteční fáze ECCP (2000-2001),<sup>82</sup> předložila Komise *Zelenou knihu* o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů na komunitární úrovni.<sup>83</sup> S myšlenkou vytvoření národního systému obchodování s emisními právy jako ekonomického

---

<sup>81</sup> Systém obchodování s emisemi SO<sub>2</sub> nesplnění povinností sankcionuje 1) pokutami, 2) snížením množství povolenek (od roku následujícího po porušení povinnosti) a 3) trestněprávními, případně občanskoprávními postihy.

<sup>82</sup> V rámcovém akčním plánu pro ECCP Komise představila klíčová opatření, jejichž realizace by se měla uskutečnit v horizontu let 2002 – 2003. Viz *Communication from the Commission on the implementation of the first phase of the European Climate Change Program*, COM(2001) 580 final, 23.10.2001.

<sup>83</sup> *Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*, COM(2000) 87 final, 8.3.2000. Již v *Zelené knize* Komise zdůraznila nezbytnost získat zkušenosti s obchodováním s povolenkami na „domácí“ úrovni (tj. v rámci EU) pro lepší připravenost na mezinárodní obchodování s emisními právy (jehož první obchodovací období začalo v roce 2008). V souladu s *přístupem „učení se praxí“* („*learning-by-doing approach*“) se Komise přiklonila k *postupné harmonizaci* („krok za krokem“ - „*step-by-step*“) komunitárního systému obchodování (*Zelená kniha*, s. 10 – 11).

nástroje pro regulaci množství emisí skleníkových plynů v tomto období přicházejí i některé členské státy.<sup>84</sup> Nieméně schvalování konečného znění směrnice EU ETS znamenalo velké množství kompromisů mezi jednotlivými aktéry tohoto legislativního procesu; návrh (rámcové) směrnice EU ETS předložila Komise již v říjnu 2001.<sup>85</sup>

V širším kontextu se oblast změny klimatu začleněním mezi obecné cíle *šestého akčního programu Společenství pro životní prostředí* stala klíčovou prioritou současné environmentální politiky EU.<sup>86</sup> Ačkoliv příprava konkrétních opatření na komunitární úrovni se zintenzívnila zejména v souvislosti s vytvořením výše zmíněného ECCP, strategie pro boj proti změně klimatu nastínilo Společenství až v průběhu druhé fáze ECCP (spuštěn v říjnu 2005).<sup>87</sup> V rámci druhé fáze tohoto programu již od prvního obchodovacího období (počínaje rokem 2005) jedna z pracovních skupiny ECCP začala mimo jiné s revizí směrnice EU ETS.

---

<sup>84</sup> Poměrně brzo schválilo národní systém obchodování s emisemi Dánsko (v roce 1999 – pro období 2000-2003) nebo Norsko (návrh úpravy systému emisního obchodování na národní úrovni byl předložen koncem roku 1999). Schéma pro obchodování s emisemi ve Velké Británii bylo prezentováno začátkem roku 2000. Diskuse, někdy spíše na teoretické úrovni, ohledně národního systému obchodování s emisemi začaly i v tzv. nových členských státech EU, jako například v Polsku nebo na Slovensku (za zmínku stojí, že tyto státy – v 90. letech tzv. *economies in transition* - více než emisní obchodování *preferovaly projekty společné realizace* z důvodu domnělé možnosti lépe monitorovat tyto projekty nebo přínosu ve formě transferu nových technologií do těchto krajů). V roce 2001 jediným členským státem, kde bylo emisní obchodování skutečně realizováno, bylo Dánsko. Srov. speciální číslo zabývající se problematikou systémů obchodování s povolenkami na emise mezi jednotlivými členskými státy – *RECIEL. Review of European Community & International Environmental Law*, svazek 9, číslo 3, 2000.

<sup>85</sup> Proposal for a framework Directive for greenhouse gas emissions trading within the European Community, COM(2001) 581 final, 23.10.2001. Tento návrh byl následně – s ohledem na poznávací návrhy vzešlé z projednávání návrhu v Evropském parlamentu a Radě – pozměněn, viz Amended proposal for a directive of European parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emissions allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, COM(2002) 0680 final, 27.11.2002. K přijetí konečného znění směrnice EU ETS došlo až v roce 2003 (publikována v Úředním věstníku 25.10.2003).

<sup>86</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES, ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí, Úř. věst. L 242, 10.9.2002, s. 1 – 15.

<sup>87</sup> Viz Sdělení Komise Radě, evropskému Parlamentu, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu Výboru a Výboru Regionů - Jak zvítězit v boji proti celosvětové změně klimatu, KOM(2005) 35 final, 9.2.2005. Dle citovaného sdělení Komise se EU do roku 2005 podařilo snížit emise skleníkových plynů *pouze o 3%* ve srovnání s rokem 1990. Komise proto doporučila další kroky, které by měly přispět k dosažení Kjótského cíle stanoveného pro Společenství. Nieméně, přijetí konkrétního cíle pro Společenství nebylo prozatím doporučeno.

Ze závěru dalšího výstupu Komise (sdělení publikované v roce 2007)<sup>88</sup> vyplynulo, že existující potenciál Společenství pro snížení emisí skleníkových plynů *není naplněn na maximum*; proto je nezbytné posílit opatření vyplývající zejména z energetické politiky EU.<sup>89</sup> Konečně nelze opomenout ani zatím poslední sdělení Komise z ledna 2008 prezentované v rámci tzv. energeticko-klimatického balíčku, jež stanoví konkrétní právně závazné cíle Společenství v oblasti změny klimatu, tj. *snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 alespoň o 20%*, resp. 30%, bude-li uzavřena mezinárodní dohoda, ve které se rozvinuté země zaváží ke srovnatelnému snížení emisí za přispění hospodářsky silných rozvojových zemí.<sup>90</sup>

Situace v České republice byla od počátku jejího vstupu do EU (2004) odlišná; jelikož společný Kjótský cíl a dohoda o sdílení břemene (Burden Sharing Agreement) berou v potaz pouze původní členské státy (EU-15), pro Českou republiku zůstal určujícím kvantifikovaný závazek stanovený v příloze B Protokolu (snížení emisí skleníkových plynů o 8% ve srovnání s úrovní referenčního roku 1990). Česká republika se stala smluvní stranou UNFCCC v roce 1993; ratifikační proces Protokolu byl ukončen v roce 2001. Přípravné práce na vytvoření národní strategie snižování emisí skleníkových plynů byly zahájeny již v roce 1998;<sup>91</sup> v současné době lze mezi hlavní *strategické dokumenty* ČR v oblasti změny klimatu řadit „*Národní program na zmírnění dopadu změny klimatu v České republice*“<sup>92</sup> jako aktualizovanou verzi první klimatické strategie ČR s ohledem na nastalé změny (od roku 1999

---

<sup>88</sup> Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru regionů - Omezení celosvětové změny klimatu na dva stupně Celsia - Postup do roku 2020 a na další období, KOM(2007) 2 v konečném znění, 10.1.2007.

<sup>89</sup> Jako konkrétní opatření sdělení zmiňuje 1) zlepšení energetické účinnosti (o 20% do roku 2020), 2) zvýšení podílu obnovitelné energie (o 20% do roku 2020), 3) rozpracování politiky zachycování a geologického ukládání uhlíku (carbon capture storage - CCS) a 4) *posílení komunitárního systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů*, jehož má být dosaženo prostřednictvím a) prodloužení obchodovacího období, b) rozšíření rozsahu působnosti stávajícího systému, c) zohledněním CCS, d) větší harmonizace oblasti přidělování povolenek a d) propojení komunitárního systému s ostatními existujícími systémy obchodování.

<sup>90</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru regionů - 20 a 20 do roku 2020 Změna klimatu je pro Evropu příležitostí, KOM(2008) 30 v konečném znění, 23.1.2008.

<sup>91</sup> 17. května 1999 vláda usnesením č. 480/1999 schválila dokument „Strategie ochrany klimatického systému Země v České republice“; ochrana klimatu se stala prioritní oblastí životního prostředí v ČR. Tento dokument rovněž vymezil hlavní úkoly pro příslušné resorty v rámci plnění Kjótského cíle.

<sup>92</sup> Přijatý usnesením vlády č. 187/2004 ze dne 3. března 2004.

do schválení Národního programu) a „*Státní politiku životního prostředí 2004 – 2010*“<sup>93</sup> jako základní koncepční dokument environmentální politiky ČR obecně. Ačkoliv oba dokumenty shodně potvrzují, že potenciál ČR pro snížení emisí skleníkových plynů je vysoký, přístup ČR prozatím těží z výhody relativně nízkého kvantifikovaného kjótského závazku, s jehož plněním by ČR neměla mít vážné problémy. Strategické dokumenty vybízejí k postupnému snižování emisí skleníkových plynů v souladu s přijímanými opatřeními, ať již na národní úrovni nebo v rámci EU, neboť v případě *změny relevantních ukazovatelů* pro stanovení budoucího závazku na mezinárodní (a komunitární) úrovni by se postavení ČR mohlo razantně změnit.<sup>94</sup>

I když sama směrnice EU ETS detailně nezohlednila odlišnou situaci, ve které se nacházely členské státy EU-15 a „nové“ členské státy do EU vstupující v roce 2004, Národní program hodnotil možnost zapojení ČR do komunitárního systému obchodování s povolenkami kladně (zejména s ohledem na příznivý kjótský závazek ČR ve srovnání s přísnými závazky pro některé členské státy v rámci dohody o sdílení břemene). Na národní úrovni byla vytvořena pracovní skupina pro implementaci směrnice EU ETS (pro identifikaci a možnosti řešení věcných problémů), přičemž paralelně s tímto procesem začaly legislativní práce zaměřené na transpozici směrnice EU ETS. Podle článku 31 směrnice EU ETS (provádění) byl konec transpoziční lhůty stanoven na rok 2003 (tj. do 31.12.2003). Vzhledem k tomu, že v požadované lhůtě ČR svou povinnost notifikovat příslušné národní předpisy nesplnila, byla Komisí formálně upozorněna na možnost zahájení řízení o porušení smlouvy.<sup>95</sup> Následně bylo vůči ČR zahájeno řízení pro porušení SES (infringement procedure), konkrétně *článku 226 (neprovedení notifikace - non-communication)*; v poměrně krátké době však bylo řízení ukončeno, protože ČR dodatečně svou notifikační povinnost splnila.<sup>96</sup> Směrnice EU

---

<sup>93</sup> Schválená usnesením vlády č. 257/2004.

<sup>94</sup> Nastavení kjótských závazků pro země střední Evropy zohlednilo probíhající transformační procesy v této geografické oblasti, a proto většina „nových“ členských států EU (od roku 2004) by s plněním těchto závazků neměla mít větší problémy. Nicméně, vzhledem k probíhajícím diskusím ohledně budoucích závazků v oblasti změny klimatu pro jednotlivé (rozvinuté) státy, tyto země dosavadní „výhody“ ztratí. Pro ČR by měla být výstrahou zejména možnost zohlednění *energetické náročnosti ekonomiky* (návrh USA), jelikož energetická náročnost tvorby HDP a měrných emisí skleníkových plynů na obyvatele v ČR přesahuje evropský průměr.

<sup>95</sup> Datum formálního upozornění – 13.12.2004.

<sup>96</sup> Řízení bylo ukončeno 16.3.2005, neboť 1.2.2005 ČR notifikovala Komisi předpisy vydané za účelem transpozice směrnice EU ETS.

ETS byla do českého právního řádu transponována *zákonem č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů* a o změně některých zákonů na začátku prosince 2004 (přijaty 9. prosince 2004 a účinný od 31.12.2004),<sup>97</sup> na který navazují prováděcí předpisy.<sup>98</sup>

## 5.1 Právní základ

Úvodní preambule ke směrnici EU ETS zdůrazňuje **zásadu subsidiarity** (vymezená ve Smlouvě o založení Evropského společenství (SES) v článku 5) jako podklad pro přijetí směrnice EU ETS. EU shledala neuspokojivými opatření přijímaná k dosažení kjótského cíle na úrovni jednotlivých členských států, proto v souladu se zásadou subsidiarity přistoupila k přijetí směrnice pro vytvoření celoevropského systému obchodování s emisními právy. Společné řešení na komunitární úrovni plně koresponduje s požadavkem, aby dosažení sledovaného cíle bylo lépe dosažitelné, co do rozsahu a účinků, na úrovni Společenství.

Podle obecně stanovených cílů, ke kterým má přispívat politika Společenství v oblasti životního prostředí (hlava XIX SES, článek 174 odst. 1), spadá obchodování s povolenkami na emise mezi udržování, ochranu a zlepšování kvality životního prostředí. Z hlediska

---

<sup>97</sup> Nelze nezmínit *zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší* a o změně některých dalších zákonů, jako základní právní předpis v oblasti ochrany ovzduší v České republice. Obecně je *ochrana klimatického systému Země upravena* v České republice zákonem na ochranu ovzduší (hlava IV.) a dále zákonem č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů. Rovněž dílčí aspekty, které zákon č. 695/2005 Sb. *neupravuje* (např. problematiku autorizace osob oprávněných ověřovat vykázané množství emisí skleníkových plynů; sám zákon č. 695/2004 Sb. v příloze II stanoví pouze zásady ověřování), jsou většinou předmětem úpravy zákona o ochraně ovzduší jako *lex generalis* v oblasti ochrany ovzduší. V současné době byla prezidentem podepsána v pořadí již druhá novela zákona č. 695/2004 Sb. (sněmovní tisk č. 433/08); potřeba doplnění zákona vyvstala zejména s ohledem na námítky ze strany Komise a z problémů, jež je objevily při aplikaci některých ustanovení zákona. Významnou změnou by mělo být zrušení ustanovení zákona č. 965/2004 Sb., které dosud garantovalo provozovateli zařízení povolenky (pro další obchodovací období) až do výše jeho předpokládaných potřeb v případě, že došlo ke změně v užívání, způsobu provozu nebo kapacitě tohoto zařízení; Komise toto ustanovení odůvodněně kritizovala, neboť na základě tohoto ustanovení mohlo docházet k státní podpoře s velkou pravděpodobností *neslučitelné* s čl. 87 a 88 SES.

<sup>98</sup> Např. vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 696/2004 Sb., kterou se stanoví postup pro zjišťování, vykazování a ověřování množství emisí skleníkových plynů a vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 150/2005 Sb., kterou se stanoví formulář žádosti o vydání povolení k emisím skleníkových plynů.

přijímání směrnice EU ETS se uplatnil proces *spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu* (článek 175 odst. 1 s odkazem na článek 251 SES), kde Rada po obdržení stanoviska Evropského parlamentu rozhoduje *kvalifikovanou většinou*, který podstatně ulehčuje legislativní proces ve srovnání s rozhodováním, kde Rada přijímá rozhodnutí jednomyslně (článek 175 odst. 2 SES).<sup>99</sup> Volba článku 175 SES místo použití ustanovení SES týkajících se sbližování právních předpisů členských států (článek 95 SES) rovněž nasvědčuje tomu, že cíle stanovené v oblasti životního prostředí převažují nad nutností přijmout opatření prioritně určená k vytvoření a fungování vnitřního trhu (tyto aspekty představují až druhořadý cíl).<sup>100</sup> I když na základě výše zmíněné zásady subsidiarity bylo jako více efektivní zvoleno řešení na komunitární úrovni, nelze opomenout, že se stále pohybujeme v oblasti, která *nespadá do výlučné pravomoci Společenství* a sama směrnice EU ETS ponechává poměrně dostatečný prostor pro rozhodování o jednotlivých (pro fungování celého systému podstatných) otázkách *na jednotlivých členských státech*. Stejně tak mohou členské státy zachovávat nebo zavést přísnější ochranná opatření, pro která je stanovena notifikační povinnost Komisi a slučitelnost se SES (čl. 176 SES).

Ačkoliv směrnice jako sekundární právní předpis ES/EU ponechává možnost volby formy a prostředků na členských státech, nelze přehlédnout, že směrnice EU ETS v některých aspektech diskreční pravomoc podstatně zužuje. Příkladem je detailní úprava otázek *monitorování, ověřování a vykazování* společně se *sankčními mechanismy* za nesplnění těchto povinností vzhledem k úzkému propojení hlavního cíle směrnice EU ETS<sup>101</sup> a požadavku na spolehlivý systém monitorování a vykazování při nejnižších únosných nákladech. Od toho, jakým způsobem je tento požadavek promítnut v právní úpravě, se odvíjí jistota dosažení očekávaného výsledku z hlediska životního prostředí. Právě jistota ohledně očekávaného

---

<sup>99</sup> Jde např. o opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií.

<sup>100</sup> RODI, M. Legal aspects of the European Emissions Trading Scheme. In *Emissions Trading for Climate Policy: US and European Perspective*. Ed. B. HANSJÜRGENS. Cambridge : Cambridge University Press, 2005, s. 178.

<sup>101</sup> Vycházejíc z čl. 1 směrnice EU ETS hlavní cíl směrnice EU ETS požaduje *snížení emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným*. Viz rovněž Zelenou knihu věnující se systému obchodování s emisními povolenkami [Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, COM(2000) 87 final, 8.3. 2000, s. 8].



výsledku favorizuje instrument obchodování s povolenkami ve srovnání s jinými nástroji v oblasti práva životního prostředí.<sup>102</sup> I když směrnice EU ETS je typickým příkladem legislativní úpravy založené na **sektorovém/odvětvovém** přístupu (podle zdrojů znečištění),<sup>103</sup> jehož základem je povolovací systém v klasickém pojetí, nelze opomenout určité netypické aspekty, které ji od tradičního přístupu odlišují.<sup>104</sup> Nicméně, směrnice EU ETS v určitých citlivých oblastech pokulhává a nedůvodně poskytuje členským státům velký prostor pro uvážení. Nedostatky v *definičním vymezení* ve vztahu k rozsahu působnosti směrnice EU ETS, úprava *tvorby národních alokačních plánů* (NAP) nebo samotné *alokace povolenek* svou obecnou konstrukcí narušují koherenci úpravy systému obchodování a předjímají budoucí harmonizační kroky ze strany Komise.

## 5.2 Oblast působnosti

Jedním z klíčových aspektů, které ovlivňují celkové fungování systému obchodování, je počátečné vymezení **rozsahu působnosti** právní úpravy, resp. systému obchodování, tzn. skloubit požadavek na snížení emisí *cílové znečišťující látky* (případně více znečišťujících látek) s povinnostmi pro *okruhem činností* (sektorové vymezení) tuto látku produkujících.

---

<sup>102</sup> Jedná se zejména o oblast integrované prevence a omezování znečištění podle směrnice IPPC založená na nejlepších dostupných technikách (BAT). Viz OLSEN, B. E. The IPPC permit and the greenhouse gas permit. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006. s. 164. Srov. také Zelenou knihu věnující se evropskému systému obchodování s emisními povolenkami [Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, COM(2000) 87 final, 8.3. 2000, s. 8].

<sup>103</sup> Angl. *a source or sector-oriented approach*. Tamtéž, s. 155.

<sup>104</sup> Tamtéž, s. 163-165. Za prvé, obchodování s emisními povolenkami jako *ekonomický instrument* založený na tržních principech (zejména dosažení stanoveného výsledku při nejnižších nákladech) zajišťuje jistotu očekávaného výsledku s ohledem na životní prostředí, neboť množství celkových emisí, které je povoleno vypouštět, je limitováno množstvím přidělených povolenek (nelze opomenout, že systém obchodování s povolenkami v EU vychází z tzv. *režimu cap-and-trade*, viz výše); za druhé směrnice EU ETS jde v některých aspektech nad rámec tzv. *rámcové úpravy*, zároveň další otázky ponechává na bližší vymezení členským státům a sama stanovuje pouze základní principy. Citovaná autorka poukazuje i na fakt, že členské státy jsou stavěny do role „administrátora/správce a vykonavatele“ oproti jejich klasickému postavení jako toho, kdo reguluje („regulator“).

### 5.2.1 Skleníkové plyny

Směrnice EU ETS do budoucna počítá s rozšířením současného systému obchodování s povolenkami na emise všech *šest hlavních skleníkových plynů* pokrytých Kjótským protokolem, tj. skleníkových plynů uvedených v **příloze II** směrnice (oxid uhličitý, metan, oxid dusný, chlorfluorderiváty uhlovodíků, perfluorované deriváty uhlovodíků a hexafluorid sírový); v prvním a druhém obchodovacím období je primárním cílem směrnice obchodování s **oxidem uhličitým** (CO<sub>2</sub>). Podle původního znění směrnice EU ETS se od roku 2008 mohou stát předmětem obchodování i ostatní skleníkové plyny na základě uvážení jednotlivých členských států za současného schválení Komisí tzv. komitologickým postupem podle rozhodnutí 1999/468/ES (zejména podle článků 5 a 7 citovaného rozhodnutí). Z hlavních důvodů, které vedly k počátečnému *zúžení* systému obchodování pouze na CO<sub>2</sub>, lze uvést zejména *obtížné monitorování* ostatních skleníkových plynů. Právě s ohledem na složitost měření přesného množství emisí byly ze systému obchodování vyloučeny i zařízení pro spalování odpadů.<sup>105</sup> Z důvodu orientace systému na obchodování s emisemi pouze CO<sub>2</sub>, je možno tento systém charakterizovat jako *regulační nástroj pro specifickou znečišťující látku*,<sup>106</sup> na obdobném principu fungují rovněž další ve světě existující systémy obchodování s emisemi (shodně i původní národní systémy jednotlivých členských států jako například již výše zmíněný systém pro obchodování s povolenkami na emise oxidu síry fungující v Nizozemsku).<sup>107</sup> Dalším nezanedbatelným důvodem, proč byl zvolen CO<sub>2</sub>, je *největší zastoupení* emisí CO<sub>2</sub> mezi emisemi všech skleníkových plynů.<sup>108</sup>

Budoucí vývoj ohledně rozšiřování oblasti působnosti směrnice EU ETS, resp. celého systému obchodování, předestřela *zpráva Komise*, kterou požaduje *článek 30* směrnice EU

---

<sup>105</sup> PEETERS, M. Emission trading as a new dimension to European environmental law: the political agreement of the European Council on greenhouse gas allowance trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2003, svazek 12, číslo 3, s. 84.

<sup>106</sup> V české právní úpravě jsou emise CO<sub>2</sub> regulovány prostřednictvím emisních limitů stanovených pro *oxid uhelnatý* (CO) jako hlavní znečišťující látku; regulací emisí CO současně dochází k regulaci emisí CO<sub>2</sub>, neboť příslušná technická opatření mají efekt vůči oběma látkám současně.

<sup>107</sup> Tamtéž.

<sup>108</sup> Ve srovnání s ostatními skleníkovými plyny tvoří podíl CO<sub>2</sub> na celkovém množství skleníkových plynů víc než polovinu (z globálního hlediska).

ETS.<sup>109</sup> Z hlediska potenciálního rozšiřování působnosti směrnice EU ETS na další skleníkové plyny se přezkum zaměřil zejména na **oxid dusný** (N<sub>2</sub>O), který vzniká při výrobě amoniaku a **metan** (CH<sub>4</sub>) z uhelných dolů, příloha k uvedené zprávě navíc zmiňuje i **perfluorované uhlovodíky** (PFC) z výroby hliníku. Komise k provedení revize současného systému obchodování ustanovila odbornou pracovní skupinu Evropského programu pro změny klimatu, která v roce 2007 (březen – červen) připravila podklady, z kterých Komise čerpala při přípravě návrhu změn směrnice EU ETS.<sup>110</sup> Závěry pracovní skupiny nasvědčují tomu, že u ostatních skleníkových plynů (než CO<sub>2</sub>) je prozatím situace mnohem složitější. V EU-25 představuje podíl ostatních (pěti) skleníkových plynů přibližně 18% z celkového množství skleníkových plynů (tzn. že CO<sub>2</sub> je dominantní znečišťující látkou); relevantními jsou zejména emise CH<sub>4</sub> (47% v rámci ostatních skleníkových plynů) a N<sub>2</sub>O (45%).<sup>111</sup> I když byly v procesu posuzování zohledněny rovněž zdroje produkující HFC<sub>s</sub>, PFC<sub>s</sub> a SF<sub>6</sub>, do závěrečné fáze se dostaly (z hlediska dalších plynů) pouze *metan a oxid dusný*; u některých zařízení produkující zbylé skleníkové plyny (HFC<sub>s</sub>, PFC<sub>s</sub> a SF<sub>6</sub>) byly dostačujícími shledány *alternativní mechanismy* jako např. regulace směrnicí IPPC a z toho plynoucí požadavky na zařízení, nebo tzv. dobrovolné dohody (voluntary agreements), které lze podřadit pod kategorii dobrovolných nástrojů v oblasti životního prostředí.<sup>112</sup> Mnoho potenciálních adeptů na zařazení do systému, z hlediska zbylých skleníkových plynů, bylo vyřazeno již v prvním

---

<sup>109</sup> KOM(2006) 676 v konečném znění, 13.11.2006 (Budování světového trhu s uhlíkem – zpráva podle článku 30 směrnice 2003/87/ES). Tato zpráva vymezuje *oblasti přezkoumávání* směrnice EU ETS: 1) oblast působnosti směrnice EU ETS, 2) další harmonizace a větší předvídatelnost (tj. oblast věnovaná procesu přidělování povolenek), 3) důsledné prosazování a dodržování a konečně 4) vazby se třetími zeměmi.

<sup>110</sup> Do procesu revize směrnice EU ETS byly zapojeny i společnosti Ecofys (<http://www.ecofys.com/com.htm>) a McKinsey & Company (<http://www.mckinsey.com/>). Mezi hlavní kritéria z hlediska relevance posuzování byly zařazeny otázky monitorování; vynucování; relevance z hlediska podílu emisí (CO<sub>2</sub> a ostatních plynů); náklady z hlediska velikosti zařízení, složitosti procesu výroby a kontrolních mechanismů; dostupnost a náklady řešení na redukci emisí; náklady ve srovnání s alternativními nástroji a konkurenceschopnost.

<sup>111</sup> Viz Inclusion of Additional Activities and Gases into the EU-Emissions Trading Scheme - Report under the project „Review of EU Emissions Trading Scheme“.

[http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/etsreview/ecofys\\_review.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/etsreview/ecofys_review.pdf) (citováno 1.7.2008).

<sup>112</sup> Tzv. dobrovolné dohody v odvětví výroby polovodičů (WWVA - World Wide Voluntary Agreement for the semiconductor manufacturers); obecně jsou takové dohody uzavírané mezi veřejným sektorem (orgány státní správy) a soukromým subjektem (zejména z různých odvětví průmyslu) s cílem dosáhnout na dobrovolné bázi zlepšení chování dotčeného subjektu s ohledem na dopad na životní prostředí.

kole vzhledem k velkému počtu malých zařízení, což by mělo negativní dopad na stupeň přesného monitorování emisí, tzn. nesplnění hlavního kritéria, které je nezbytným požadavkem pro včlenění do systému obchodování. Komplikace se vyskytly i v oblasti identifikace odpovědného subjektu, po kterém by bylo možné vymáhat splnění požadavků zejména s ohledem na možnost ověřování relevantních dat a údajů.

Výše zmíněné závěry pracovní skupiny zohlednil *návrh změn směrnice EU ETS*, který je základním výstupem Komise pro revizní úpravy stávající směrnice EU ETS.<sup>113</sup> Nad rámec původního záměru se navrhuje přizpůsobit současné znění **definice skleníkových plynů** (článek 3 písm. c) směrnice EU ETS) definici podle Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC), neboť výčet skleníkových plynů podle UNFCCC ponechává větší prostor pro případné změny v seznamu skleníkových plynů ohledně plyných složek atmosféry s potenciálem globálního ohřevu (*Global Warming Potential*).<sup>114</sup> Z hlediska budoucího rozšiřování oblasti působnosti směrnice EU ETS na další skleníkové plyny je důraz kladen na *přesnost monitorování, vykazování a ověřování emisí*, která by měla být *na srovnatelné úrovni jako u CO<sub>2</sub>*.<sup>115</sup> Z navrhovaných skleníkových plynů, které by měly být začleněny do systému obchodování, se do dalšího kola jednání dostaly **emise N<sub>2</sub>O** (pro oblast chemického průmyslu) a **PFC** (oblast výroby a zpracování kovů).<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> KOM(2008) 16 v konečném znění, 23.1.2008.

<sup>114</sup> Tamtéž, bod 8 preambule ve spojení s navrhovaným (novelizovaným) zněním stávajícího článku 3 písm. c), podle kterého se skleníkovými plyny rozumějí nejen plyny dle přílohy II směrnice EU ETS, ale *i jiné plyné složky atmosféry, jak přírodní, tak antropogenní, které absorbují a opětovně vyzařují infračervené záření*. S revizí stávajícího seznamu skleníkových plynů (přílohu A UNFCCC) s ohledem na potenciál globálního ohřevu (neboli potenciál radiační účinnosti plynů poměřovaný s účinností CO<sub>2</sub> jednotlivých plynů) počítá i čl. 5 odst. 3 UNFCCC.

<sup>115</sup> Doprava představuje v tomto ohledu kritickou oblast; prozatím se nepočítá se začleněním silniční a námořní dopravy zejména vzhledem k vysokým administrativním nákladům, které by podstatným způsobem mohly převážit ekologické přínosy; pro citlivou oblast dopravy přichází v úvahu *volba alternativního řešení*, u kterého je proces přípravy pouze ve fázi analýzy. Do legislativního procesu se dostala pouze **oblast letecké dopravy**, s jejíž začleněním se počítá *od roku 2011* (ohledně letů mezi letišti EU), resp. *2012* (ohledně přiletových a odletových provozů na letištích ve Společenství).

<sup>116</sup> V závislosti na výsledcích legislativního procesu na úrovni EU s ohledem na schválení navrhovaných změn směrnice EU ETS lze pouze poznamenat, že *transpoziční lhůta* k tomu, aby členské státy uveřejnily a předložily Komisi *seznam zařízení*, která se nacházejí na jejich území a spadají do působnosti směrnice EU ETS, je

## 5.2.2 Zdroje znečištění

Okruh zařízení emitujících CO<sub>2</sub> (resp. činností, při kterých vznikají emise CO<sub>2</sub>), na které dopadá směrnice EU ETS (**příloha I**), možno analogicky srovnávat s působností směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (tzv. směrnice IPPC) pro tato zařízení; nelze opomenout, že IPPC směrnice má *širší oblast* působnosti co do *rozsahu zařízení*, pro která se vyžaduje integrované povolení, již vzhledem k tomu, že pokrývá *větší okruh znečišťujících látek* (uvedených v příloze III směrnice IPPC); v jednom aspektu je však směrnice rozsahově širší než směrnice IPPC, a to pokrytím spalovacích zařízení (s výjimkou spalovacích zařízení pro spalování nebezpečného nebo komunálního odpadu, které jsou z působnosti směrnice EU ETS zcela vyloučeny) o jmenovitém tepelném příkonu *přesahujícím 20MW*, kdežto hranice pro tato zařízení v oblasti energetiky u směrnice IPPC je mnohem vyšší (50MW).<sup>117</sup> Přispěl k tomu fakt, že právě spalovací zařízení o jmenovitém tepelném příkonu v rozsahu 20 až 50MW jsou *významnými emitenty CO<sub>2</sub>*; dále se předpokládá, že množství emisí z těchto zdrojů by v budoucnu mělo narůstat.<sup>118</sup> Na druhé straně, podmínky pro účast tzv. malých (a nejmenších) zařízení patří mezi oblasti, jejichž úprava bude zásadním způsobem v budoucnu modifikována (viz níže).

Obecná **definice zařízení** v úvodních ustanoveních směrnice EU ETS<sup>119</sup> představuje jen určitý obecný *návod* k určení, která zařízení by neměla být opomenuta v národním

---

stanovena do 30. září 2011 (článek 11 odst. 1 navrhovaného znění směrnice EU ETS). Ve stejném roce by měla Komise vyhotovit hodnotící zprávu (bod 20 preambule nového znění směrnice EU ETS). S rozšířením oblasti působnosti směrnice EU ETS lze proto počítat až v třetím obchodovacím období (od roku 2013).

<sup>117</sup> MEADOWS, D. The emissions allowance trading directive 2003/87/EC explained. In *EU Energy Law - Volume IV - EU Environmental Law - The EU Emissions Trading Scheme*. Ed. J. DELBEKE. Leuven : CLAYES & CASTEELS, 2006. s. 68. Podle zprávy Evropské agentury pro životní prostředí (č.4/2007) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy za rok 2006, představuje množství těchto zařízení *jednu třetinu* celkového počtu zařízení zahrnutých do evropského systému emisního obchodování (viz s. 16 zprávy).

<sup>118</sup> Non-paper on synergies between the EC emissions trading proposal (COM(2001)581) and the IPPC Directive ([http://www.europa.eu/comm/environment/climat/pdf/non-paper\\_ippc\\_and\\_et.pdf](http://www.europa.eu/comm/environment/climat/pdf/non-paper_ippc_and_et.pdf) - citováno dne 1.6.2008).

<sup>119</sup> Podle článku 3 písm. e) směrnice EU ETS se zařízením rozumí *stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více činností uvedených v příloze I a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s činnostmi probíhajícími v dotyčném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění*. Nelze opomenout, že pojem zařízení je *širší než pojem zdroj znečištění* (zařízení se může skládat z více dílčích zdrojů znečištění), proto může být pojem zdroj znečištění jistým způsobem zavádějící.

alokačním plánu jednotlivých členských států, resp. na které by měl systém obchodování s povolenkami dopadat. Český transpoziční předpis, zákon č. 695/2004 Sb., definuje zařízení jednak *pozitivním způsobem* (definice ve znění čl. 3 písm. e) směrnice EU ETS obsažená v § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 695/2004 Sb.); jednak *způsobem negativním* (věta za středníkem ve stejném ustanovení zákona č. 695/2004 Sb.) tím, že ze své působnosti *vykládá* zařízení používaná k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a procesů. Nicméně tato definice je použitelná *pouze* pro účely zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, nelze ji proto zobecňovat.<sup>120</sup> Rovněž spalovny odpadů nelze považovat za zařízení pro účely zákona č. 695/2004 Sb., neboť ani směrnice EU ETS nereguluje tyto činnosti v příloze I, a proto jsou z působnosti systému obchodování zcela vyloučeny.

Z hlediska základních definic podle směrnice EU ETS (čl. 3) se hlavním kamenem úrazu stal *výklad pojmu spalovací zařízení (combustion installation)* v rámci činností v oblasti energetiky.<sup>121</sup> Východiskem při interpretaci pojmu spalovacího zařízení se stala definice spalovacího zařízení podle směrnice 2001/80/ES, která se vztahuje na tzv. *velká spalovací zařízení*, tj. zařízení s jmenovitým tepelným příkonem 50 MW a vyšší.<sup>122</sup> Komise ale víckrát zdůraznila, že tento výklad je použitelný pouze pro účely směrnice 2001/80/ES a nelze ho zobecňovat, zejména proto, že směrnice EU ETS obdobné výjimky nestanoví. Pro bližší určení spalovacího zařízení lze tento pojem vykládat *třemi způsoby*, tj. za použití *užší, střední*

---

<sup>120</sup> Podle informací vztahujících se k pojmosloví zákona č. 695/2004 Sb. (dostupné na stránkách Ministerstva životního prostředí - [www.env.cz/www/klima.nsf](http://www.env.cz/www/klima.nsf)) se pojem *zařízení* podle zákona č. 695/2004 Sb. blíží pojmu „zvlášť velkého (stacionárního) zdroje znečištění“ a „velkého (stacionárního) zdroje znečištění“ ve smyslu zákona o ochraně ovzduší (§ 4 odst. 4 písm. a) dělení stacionárních zdrojů podle míry vlivu na kvalitu ovzduší). Nicméně, co do vymezení pojmu zařízení má zákon jednoznačně blíže k terminologii používané v oblasti integrované prevence (tj. podle zákona č. 76/2002 Sb.); rozdíl je zejména v prahových hodnotách jmenovitého tepelného příkonu a v rozsahu regulovaných činností, jak bylo uvedeno výše.

<sup>121</sup> Podle výše citovaných informací ohledně základních pojmů zákona č. 695/2004 Sb. (viz předchozí pozn. pod čarou č. 106) v české právní úpravě pojem *spalovacího zařízení v energetice* koresponduje v určité míře s pojmem „ostatní stacionární zdroj“ podle zákona o ovzduší (§ 4 odst. 4 písm. b) bod 3.) – z hlediska technického a technologického uspořádání stacionárního zdroje.

<sup>122</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení, Úř. věst. L 309, 27.11.2001, s. 1–21. Podle čl. 2 odst. 7 se spalovacím zařízením rozumí *jakékoli technické zařízení, v němž se paliva oxidují za účelem využití takto vyrobeného tepla*; směrnice 2001/80/ES se vztahuje pouze na spalovací zařízení určená k výrobě energie s výjimkou těch, která *bezprostředně využívají produkty spalování ve výrobním procesu*.

a široké definice spalovacího zařízení (*broad, medium and narrow definition*).<sup>123</sup> Komise od počátku uplatňuje široké pojetí spalovacího zařízení. Většina členských států se při výkladu tohoto pojmu vydala stejným směrem, tj. pod pojmem spalovací zařízení rozumí všechna spalovací zařízení s konkrétní kapacitou, *bez ohledu na to, zda spalovací zařízení vyrábí energii samostatně, nebo jako součást jiného výrobního procesu*. Na druhé straně, některé členské státy (Francie, Španělsko a Itálie) daly přednost výkladu užšímu.<sup>124</sup> Tyto členské státy použitím užšího výkladu vyloučily některá nebo všechna spalovací zařízení, u kterých dochází k spalování současně *v rámci procesu výroby*, a proto pod pojem spalovacího zařízení v oblasti energetiky podřadily pouze spalovací zařízení pro výrobu elektrické energie, příp. tepla a jejich další distribuci, čímž došlo k vyloučení podstatné části zařízení jinak pokrytých evropským systémem obchodování (při použití mnohem širšího výkladu).<sup>125</sup> Z tohoto důvodu, na základě výhrad Komise, musely dotyčné členské státy národní schéma obchodování následně rozšířit i na takto vyloučená zařízení (tj. použít alespoň *střední definici* spalovacího zařízení vzhledem k negativnímu efektům způsobeným použitím užší definice). V současnosti je *užší definice* spalovacího zařízení (v oblasti energetiky) pro účely systému obchodování *irrelevantní*. Již během připomínkového řízení k aplikaci směrnice některé členské státy na tento problém opakovaně upozornily (například Dánsko a Nizozemsko, které zvolily širší interpretaci ve vztahu k vymezení příslušných spalovacích zařízení); právě nesrovnalosti a potíže při stanovení seznamu příslušných zařízení, resp. relevantních činností, které mají být zahrnuty do systému obchodování, by potenciálně mohly vést k narušení soutěže na vnitřním trhu.<sup>126</sup>

Komise na tuto situaci zareagovala vydáním *dalších pokynů k národním alokačním plánům (NAP)* pro obchodování s emisemi na následující obchodovací období (2008-2012).<sup>127</sup> Zdůraznila, že jednotnost výkladu základního pojmu směrnice, jakým nepochybně

---

<sup>123</sup> SCHMIDT-RADY, B. A level playing field? Initial allocation of allowances in Member States. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006. s. 84.

<sup>124</sup> Tamtéž.

<sup>125</sup> MEADOWS, D. The emissions allowance trading directive 2003/87/EC explained, s. 69.

<sup>126</sup> Zpráva Evropské agentury pro životní prostředí (č.4/2007) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy, s. 19.

<sup>127</sup> KOM(2005) 703 v konečném znění, ze dne 22.12.2005.

pojem spalovacího zařízení je, představuje velmi důležitý požadavek, který nelze opomenout, protože potenciálně hrozí zásadní narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu.<sup>128</sup> Tímto konstatováním se přiklonila na stranu členských států, které byly ochotny jít *nad rámec* požadavků směrnice EU ETS a při tvorbě národních alokačních plánů od počátku použily širší definici spalovacího zařízení (některé členské státy dále dodatečně do systému zahrnují další zařízení, na která se směrnice EU ETS nevztahuje zejména vzhledem k nízkým prahovým hodnotám). Na druhé straně Komise uznává, že *není vhodné* zahrnovat dodatečně spalovací procesy, které se obvykle provádějí v tzv. *malých zařízeních*. V příloze 8 dalších pokynů, Komise usměrňuje členské státy, jak by měly postupovat při výkladu pojmu spalovacího zařízení. I když význam pojmu „spalování“ by měl být vykládán *ve světle již existujících komunitárních předpisů*, kde se s tímto pojmem pracuje,<sup>129</sup> nelze opomenout, že výklad pojmu spalovacího zařízení, který je používán v těchto předpisech je aplikovatelný pouze pro účely předmětných předpisů. Na druhé straně, s ohledem na vzájemné souvislosti, Komise za určující považuje existující výklad pojmu „spalovací zařízení“ *pro účely IPPC směrnice*.<sup>130</sup> Jako příliš subjektivní kritérium pro rozhodování, zda se na předmětné zařízení směrnice EU ETS vztahuje nebo ne, výslovně *odmítla* hledisko účelu, ke kterému slouží výslední produkt spalovací činnosti.

*Ve zprávě podle článku 30 směrnice EU ETS* Komise konstatuje, že do budoucna by mělo dojít ke *zjednodušení* uplatnění směrnice EU ETS *co do rozsahu její působnosti*.<sup>131</sup> V tomto duchu byly vymezeny i úkoly pro pracovní skupinu Evropského programu pro klimatické změny ohledně revize směrnice EU ETS. Otázky spojené s výkladem pojmu spalovacího zařízení v oblasti energetiky byly diskutovány v rámci obecnější problematiky,

---

<sup>128</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>129</sup> Směrnice Rady 93/12/EHS, o obsahu síry v některých kapalných palivách (Úř. věst. L 074, 27.03.1993, s. 13) a již výše zmíněná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES, o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení (Úř. věst. L 309, 27.11.2001, s. 1).

<sup>130</sup> KOM(2005) 703 v konečném znění, příloha 8, s. 21.

<sup>131</sup> KOM(2006) 676 v konečném znění, ze dne 13.11.2006, s. 7 (v rámci vymezení úkolů pracovní skupiny), dále s. 11 (příloha zprávy).



ozn. při celkovém posuzování možností rozšíření směrnice EU ETS co do rozsahu působnosti (viz níže).<sup>132</sup>

Očekávaný návrh změn směrnice EU ETS předložila Komise počátkem roku 2008.<sup>133</sup> Návrh opětovně poukazuje na nedostatky současného systému s cílem obchodování s emisními povolenkami zlepšit a rozšířit. Již v důvodové zprávě k tomuto návrhu Komise zdůrazňuje *nutnost kodifikace výkladu pojmu spalovacího zařízení z hlediska jednotné aplikace směrnice a celkové právní jistoty*. Proto se navrhuje *doplnění* současného znění článku 3 směrnice (definice) o výslovnou **definici spalovacího zařízení**.<sup>134</sup> Dalším sjednocujícím prvkem je i výslovná **definice výrobce elektřiny**.<sup>135</sup>

Směrnice EU ETS dále dovoluje jednotlivým provozovatelům zařízení (ve kterých se provozuje činnost ve smyslu přílohy I) vytvořit tzv. **pooling**, tj. sdružení provozovatelů zařízení (*článek 28*). Sdružování je založeno na dobrovolné bázi a úprava příslušného povolenacího řízení k vytvoření takového sdružení je především v diskreční pravomoci jednotlivých členských států. Konečné slovo zůstává Komisi, neboť v odůvodněných případech může žádost o povolení sdružení sama zamítnout. Odpovědnost jednotlivých provozovatelů zařízení spojených ve sdružení se posuzuje *samostatně*, není tedy založena na principu solidarity. Český zákonodárce upravil institut sdružování v §§ 13 a 14 zákona č. 695/2004 Sb.; účelem tohoto sdružení je zejména přenesení odpovědnosti za plnění povinností při vyřazování povolenek na tzv. *zástupce* členů sdružení, kterého schvaluje Ministerstvo životního prostředí. Podle zprávy Komise o aplikaci směrnice EU ETS z roku

---

<sup>132</sup> Viz Inclusion of Additional Activities and Gases into the EU-Emissions Trading Scheme - Report under the project „Review of EU Emissions Trading Scheme“.

[http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/etsreview/ecofys\\_review.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/etsreview/ecofys_review.pdf) (citováno 1.7.2008).

<sup>133</sup> KOM(2008) 16 v konečném znění, ze dne 23.1.2008.

<sup>134</sup> Podle článku 3 písm. t) novelizovaného znění směrnice EU ETS se spalovacím zařízením rozumí *každá stacionární technická jednotka, v níž se paliva oksydují a produkují teplo, mechanickou energii nebo oboje a v které se uskutečňují jiné přímo spojené činnosti, včetně čištění odpadních plynů*.

<sup>135</sup> Nové písmeno článku 3 [písm. u)] v následujícím znění: „Výrobce elektřiny“ se rozumí *zařízení, které od 1. ledna 2005 anebo po tomto datu vyrábělo elektrickou energii na prodej třetím stranám a na které se vztahuje pouze kategorie „Dodávka elektřiny nebo tepla“ v příloze I*.

2006 byl institut sdružování využíván zejména provozovateli spalovacích zařízení.<sup>136</sup> Nicméně, ze zprávy plyne, že tento institut není příliš využíván, proto se s ním do budoucna nepočítá.

Základní ideu směrnice EU ETS, aby do systému obchodování bylo vtaženo co nejvíce činností/aktivit, resp. zdrojů podílejících se na celkové produkci emisí CO<sub>2</sub>, je podtržena ustanovením *článku 24*, který umožňuje *jednostranné zahrnutí dodatečných činností a zařízení*, která nejsou podle současného znění směrnice EU ETS uvedena v příloze I (tzv. *opt-in*); pro první obchodovací období (2005-2007) se počítalo zejména se zařízeními, *u kterých se nedosahuje mezních hodnot* stanovených v příloze I směrnice EU ETS (tzv. **malá nebo nejmenší zařízení**), od roku 2008 se čl. 24 směrnice EU ETS má vztahovat na zařízení, která *nejsou uvedena v příloze I* směrnice EU ETS. V případě zahrnutí zařízení, která nejsou uvedena v příloze I směrnice EU ETS, je nezbytné schválení Komisí tzv. komitologickým postupem za současného dodržení stanovených kritérií. Pro počáteční obchodovací období požádali o schválení zahrnutí dodatečných zařízení Rakousko, Finsko, Litva, Slovinsko a Švédsko.<sup>137</sup> Jednostranné zahrnutí dalších zařízení závisí primárně na dobrovolné iniciativě jednotlivých členských států, které se pro tento krok rozhodnou. Pozitivní zkušenosti členských států s širším okruhem zařízení by mohly poskytnout zkušenosti pro budoucí změny přílohy I směrnice EU ETS. Jelikož toto ustanovení lze vykládat spíše jako výzvu členským státům učiněnou ze strany Komise, která opakovaně zdůrazňuje potřebu mít více zkušeností, ze kterých by mohla čerpat budoucí novelizace směrnice EU ETS, prostor pro svobodnou volbu ze strany členských států zůstává zatím poměrně široký.<sup>138</sup> Proto i do budoucna se počítá s tím, že tato možnost (dodatečné) volby, která ve své podstatě znamená jednostranné rozšíření systému ze strany dotčeného členského státu, zůstane.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Zpráva Evropské agentury pro životní prostředí (č.4/2007) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy, s. 19. I když byl tento institut upraven v příslušném národním zákoně, nebyl v případě některých členských států vůbec využit (jedná se např. o případ Rakouska, Velké Británie nebo i Slovenska). Některé členské státy dokonce s tímto institutem ani ve svých NAP nepočítají (např. Nizozemí nebo Švédsko).

<sup>137</sup> MEADOWS, D. The emissions allowance trading directive 2003/87/EC explained, s. 99.

<sup>138</sup> Česká republika tuto možnost nevyužila ani v prvním, ani ve druhém obchodovacím období.

<sup>139</sup> Lze to dovodit z návrhu, kterým se mění směrnice EU ETS (konkrétně z nového znění článku 22 směrnice EU ETS).

Ze striktního požadavku, aby do systému byla zahrnuta všechna zařízení, která spadají pod obecnou definici, resp. splňují požadavky přílohy I směrnice EU ETS, stanovila sama směrnice EU ETS možnost použití *dočasné výjimky* podle článku 27. Dočasné vynětí některých zařízení (tzv. *opt-out*) bylo *limitováno* jednak z hlediska časového, jednak tím, že kladné rozhodnutí Komise o dočasném vynětí bylo podmíněno dalšími omezujícími podmínkami. Z hlediska časového bylo možné o dočasné vynětí požádat pouze během prvního obchodovacího období, tj. do 31. prosince 2007. K žádosti o vynětí měla veřejnost právo podat připomínky, které bylo nutné zohlednit. I v případě dočasného vynětí byl režim rozhodování Komise obdobný jako v předešlém případě (v případě jednostranného zahrnutí dodatečných činností a zařízení), tzn. Komise rozhodovala tzv. komitologickým postupem. Požadavky stanovené v odst. 2 článku 27 směrnice EU ETS, jejichž splnění bylo předpokladem pro vyhovění žádosti o vynětí dotčeného zařízení, by bylo možné srovnávat s navrhovaným postupem v případě *posuzování vynětí tzv. malých zařízení* (podrobněji viz dále). I když tato klauzule byla do směrnice EU ETS zařazena hlavně na žádost některých členských států, jenom tři členské státy využily možnost požádat o dočasné vynětí (Velká Británie, Nizozemí a Polsko).<sup>140</sup> Do budoucna se s možností (nejen dočasného) vynětí některých zařízení počítá pouze u tzv. malých zařízení (viz níže).

Komise v důvodové zprávě k návrhu změn směrnice EU ETS zdůrazňuje, že kritériem pro zařazení určitého odvětví do systému nemusí být jenom úroveň potenciálu pro snížení emisí nebo nižší náklady na toto snižování; již současný systém obchodování s povolenkami na emise *zahrnuje i odvětví, která mají spíše omezený potenciál ke snižování emisí, ale z hlediska počtu zdrojů, které vypouštějí emise skleníkových plynů, jsou relevantní*. Indicií ohledně dalších možných odvětví, která by měla být co nejdříve zahrnuta do systému, poskytla již současná směrnice EU ETS, konkrétně *článek 30*, který obecným způsobem stanoví oblasti budoucího přezkumu a předestírá další vývoj.<sup>141</sup> Jak již bylo výše zmíněno,

---

<sup>140</sup> MEADOWS, D. The emissions allowance trading directive 2003/87/EC explained, s. 109.

<sup>141</sup> Viz druhý odstavec čl. 30 [písm. a)], který výslovně zmiňuje odvětví chemického průmyslu nebo odvětví zpracování hliníku. Nelze opomenout ani oblast dopravy; nicméně tato oblast zůstává z hlediska potenciálního rozšiřování systému obchodování problematická zejména s ohledem na vysoké administrativní náklady zapojení např. silniční nebo námořní dopravy. Nadějně vypadá pouze možnost zahrnout do systému oblast letecké dopravy. Srov. paralelní návrh na změnu směrnice EU ETS KOM(2006) 0818 v konečném znění (ze dne 20.

bude-li do systému zahrnuto odvětví výroby hliníku, budou pro toto odvětví stanoveny dvě cílové znečišťující látky, tj. CO<sub>2</sub> a zcela fluorované uhlovodíky.<sup>142</sup> Rovněž v odvětví chemického průmyslu (jako relevantní skleníkové plyny pro odvětví chemického průmyslu jsou stanoveny emise CO<sub>2</sub> a N<sub>2</sub>O) se kalkuluje pouze s činnostmi produkujícími emise, které lze s dostatečnou přesností monitorovat, vykazovat a ověřovat na srovnatelné úrovni jako je tomu podle současné směrnice EU ETS.<sup>143</sup>

Spornou otázkou od samého počátku fungování systému obchodování zůstává problematika vynětí **malých zdrojů znečištění**. Jak již bylo uvedeno výše v souvislosti se srovnáním rozsahů působnosti směrnice EU ETS a IPPC směrnice, podíl těchto zařízení na celkovém počtu zařízení spadajících do systému obchodování je přibližně jedna třetina (podle údajů za rok 2006). U těchto zařízení *administrativní náklady podstatně přesahují výhody plynoucí z jejich zahrnutí do systému obchodování*; relevantními jsou v tomto ohledu zejména náklady spojené se splněním požadavků kladených na monitorování, ověřování a vykazování. Včlenění nejmenších zařízení rovněž zbytečně zvyšuje celkové náklady a administrativní náročnost celého systému, co může potenciálně vést ke snížení efektivity. Již v dalších pokynech Komise zdůraznila, že na náklady je nutno nazírat dvojím způsobem, neboť část nákladů představují tzv. „jednorázové“ náklady na začátku prvního obchodovacího období a v budoucnu se již nevyskytnou.<sup>144</sup> Dále podotýká, že členské státy by měly zvážit používání *jednodušších pravidel přidělování povolenek* (pro druhé obchodovací období) a další aspekty, které by náklady malých zařízení na účast v systému obchodování *snížily*. Na druhou stranu,

---

prosinec 2006), který je momentálně projednáván Evropským parlamentem. Pro rozsáhlost problematiky se podrobně oblastí letectví vzhledem na jeho začlenění do systému obchodování s povolenkami dále nezabývám.

<sup>142</sup> Poukazují na to, že i když odvětví chemického průmyslu a zpracování hliníku *formálně* není zahrnuto do systému obchodování, zčásti se mohou stát součástí tohoto systému, neboť v případě, že *vykazují spalovací činnost*, která samostatně nebo souhrnně *překračuje prahovou hodnotu 20MW jmenovitého tepelného příkonu*, jsou emise z této spalovací činnosti regulovány směrnicí EU ETS. Podrobněji viz DORNAU, R. The Emissions Trading Scheme of the European Union. In *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*. Ed. D. FREESTONE – CH. STRECK. Oxford : Oxford University Press, 2005. Kapitola VII., článek 23., s. 420-421.

<sup>143</sup> Požadavek na *přesnost monitorování, ověřování a vykazování* zdůrazňuje jednak zpráva Komise podle čl. 30 směrnice EU ETS [KOM(2006) 676 v konečném znění, ze dne 13.11.2006], jednak důvodová zpráva k návrhu změn směrnice EU ETS [KOM(2008) 16 v konečném znění, ze dne 23.ledna 2008].

<sup>144</sup> KOM(2005) 703 v konečném znění, ze dne 22.12.2005, s. 10, dále viz příloha 9.

sama Komise uznává, že výtky vztahující se k malým zařízením jsou zcela oprávněné a je nezbytné se jimi zabývat.

V rámci revize současného systému obchodování patřila otázka začlenění tzv. malých (a nejmenších) zařízení mezi klíčové oblasti, na které se pracovní skupina zaměřila. Jedním z hlavních cílů bylo určení prahové hodnoty, pod kterou by již náklady na účast dotčeného zařízení v systému obchodování *přesahovaly* přínosy pro životní prostředí plynoucí z účasti tohoto zařízení. Pracovní skupina navrhla více možností, jak upravit vynětí tzv. malých zařízení. Jako nejschůdnější varianta (s ohledem na znění návrhu změn směrnice EU ETS, viz níže) byla nakonec zvolena *kombinace prahové hodnoty pro jmenovitý tepelný příkon (horní i dolní) a emisního prahu*. Zároveň při zachování stávajícího znění přílohy I (pouze s menšími úpravami) bylo vytvořeno speciální ustanovení, které jednak zohledňuje stanovené prahové hodnoty a jednak umožňuje podmíněné vynětí tzv. malých zařízení; diskreční pravomoc v této oblasti by nicméně měly členské státy (viz níže).<sup>145</sup>

Z hlediska budoucí struktury činností spadajících pod systém obchodování s povolenkami lze stavět na *návrhu změn směrnice EU ETS*. Na základě doporučení pracovní skupiny dochází k zpřesnění prahové hodnoty pro malá *spalovací* zařízení, i když zůstává zachována současná prahová hodnota 20MW jmenovitého tepelného příkonu; zpřesnění spočívá ve stanovení *emisního prahu* (10 000 tun CO<sub>2</sub>, s výjimkou emisí ze spalování biomasy)<sup>146</sup> a ohraničení jmenovitého tepelného příkonu *horním limitem* (25 MW). Splňuje-li zařízení tyto limity, je možné zažádat o jeho *vynětí*, jsou-li zároveň splněny další podmínky; jednak musí zařízení podléhat *alternativním opatřením* s rovnocenným efektem co do příspěvku dotčeného zařízení ke splnění hlavního cíle (snížení emisí), jednak žádost o vyloučení musí být předložena Komisi, přičemž tato nesmí vznést námitky.<sup>147</sup> Jako

---

<sup>145</sup> Viz Small Installations within the EU Emissions Trading Scheme – Report under the project “Review of EU Emissions Trading Scheme“

[http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/finalrep\\_small\\_installations.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/finalrep_small_installations.pdf) (citováno dne 1.7.2008). Citovaná zpráva ale upozorňuje, že ponechání rozhodování/volby na členských státech je určitým dvousečným mečem.

<sup>146</sup> Posuzováno za předcházející 3 roky.

<sup>147</sup> Srov. KOM(2008) 16 v konečném znění, ze dne 23.ledna 2008, s. 5. S ohledem na novou úpravu pravidel vynětí některých druhů zařízení (konkrétně malých spalovacích zařízení s parametry výše zmíněnými) úplné změny doznává současné znění *článku 27* směrnice EU ETS.

alternativní opatření Komise doporučuje *zdanění*.<sup>148</sup> Tzv. zelené zdanění (v případě tzv. malých zdrojů znečištění) představuje nejlepší řešení jak z hlediska ekonomického, tak z politického hlediska (namítán je nízký potenciál malých zdrojů k lobování ve srovnání s velkými znečišťovateli).<sup>149</sup> Z hlediska spravedlnosti by zdanění mělo zdroj zatížit *stejnými náklady na jednotku emisí* jako by tomu bylo v případě zahrnutí zařízení do systému obchodování s povolenkami.

Nelze opomenout ani dva další aspekty *interpretačního charakteru*, které se dotýkají tzv. **nejmenších zařízení** s jmenovitým tepelným příkonem *nížším než 3 MW*. Za prvé, je nezbytné zohlednit tzv. **agregační pravidlo** (*aggregation clause*), které zmiňuje *příloha I* směrnice EU ETS.<sup>150</sup> V *dalších pokynech* Komise, při posuzování nejmenších zařízení, interpretuje agregační pravidlo způsobem, aby některá malá zařízení *nebyla zahrnuta nadbytečně*; zejména v případě, že daná činnost spadá „pod totéž označení“, je nutno ji posoudit jenom podle *jednoho* odvětvového označení *specifického*.<sup>151</sup> Mnohočetné aktivity *stejného druhu* by měly být sdruženy na základě jednoho specifického odvětvového označení a ne na základě všech rozličných a možných popisů činností, které lze aplikovat.<sup>152</sup> Tento postup zůstává zachován i do budoucna s výslovnou úpravou v textu směrnice EU ETS (jako součást bodu 2 v příloze I).<sup>153</sup> Za druhé, Komise považovala za potřebné stanovit návod k interpretaci *třetí kategorie zařízení (zpracování nerostů)*, konkrétně pro oblast zařízení na výrobu keramických výrobků, vzhledem k širokému prostoru, který byl ponechán na uvážení členských států. Nevhodně použité spojení „*a/nebo*“ v tomto ustanovení by mohlo vést ke zmírnění požadavků, které jsou kladeny na zařízení vyrábějící keramické produkty;

---

<sup>148</sup> Tamtéž.

<sup>149</sup> SVENDSEN, G. T. – VESTERDAL, M. How to design greenhouse gas trading in the EU? *Energy Policy*, listopad 2003, svazek 31, číslo 14, s. 1531-1539.

<sup>150</sup> Tato klauzule se nachází ve *druhém odstavci přílohy I* směrnice a zní: Níže uváděné prahové hodnoty jsou obecně udávány ve vztahu k výrobním kapacitám nebo jinému výstupu průmyslové činnosti. Jestliže tentýž provozovatel provozuje ve stejném zařízení nebo na stejném místě *několik činností, které spadají pod totéž označení*, kapacity výstupu z těchto činností *se sčítají*.

<sup>151</sup> Jako příklad je přímo uvedeno odvětví energetiky (obecně) ve srovnání s odvětvím zpracování nerostů (specifické). Viz KOM(2005) 703 v konečném znění, ze dne 22.12.2005, příloha 9, s. 23.

<sup>152</sup> Tamtéž.

<sup>153</sup> Podle upraveného znění *přílohy I* směrnice EU ETS při výpočtu celkové kapacity spalovacích zařízení *nebudou* pro účely tohoto výpočtu brány do úvahy jednotky s *jmenovitým tepelným příkonem menším než 3 MW*.

potenciálně by mohla být některá zařízení vyloučena, což by bylo proti duchu směrnice EU ETS.<sup>154</sup> Komise v *dalších pokynech* výrazně omezuje volnost členských států ohledně interpretace požadavků kladených na tato zařízení, neboť se přiklání k výkladu *restriktivnímu*, tj. požaduje, aby byly současně splněna *všechna* zmíněná kritéria (při posuzování těchto zařízení v rámci procesu tvorby národních alokačních plánů pro druhé obchodovací období); tady Komise odkazuje na interpretaci používanou pro účely přílohy I IPPC směrnice, kde je rovněž ponecháno na úvaze členských států, zda je nutno splnit jedno z kritérií nebo kritéria obě. Odstranění těchto nesrovnalostí a příklon jen k jednomu požadavku zavádí i *návrh změn směrnice EU ETS*.<sup>155</sup>

Rozsahu působnosti směrnice EU ETS se nepřímou dotýká i judikatura Evropského soudního dvora (ESD), resp. v současné době jen vypracované stanovisko generálního advokáta (AG) k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Conseil d'État (Francie) dne 5. března 2007, které je podkladem pro rozhodování ESD.<sup>156</sup> Poprvé stojí ESD před otázkou, zda kritéria výběru, které zvolily orgány Společenství při výběru činností (příloha I směrnice EU ETS), jsou *dostatečně objektivní*. Nehledě na otázky jdoucí nad rámec samotné směrnice EU ETS<sup>157</sup> dostává se AG i k posouzení platnosti směrnice EU ETS s ohledem na domnělé porušení *principu rovného zacházení* se subjekty (z pohledu jednotlivých průmyslových činností/odvětví) spadajícími pod systém obchodování. V žádosti o posouzení předběžné otázky by měl ESD posoudit, zda postavení odvětví výroby a zpracování kovů, konkrétně ocelářský průmysl (činnost zahrnutá do systému s ohledem na přílohu I směrnice EU ETS), je srovnatelné s postavením odvětví (vyrábějící a) zpracovávající hliník a odvětví vyrábějící

---

<sup>154</sup> Tamtéž. Výrobní kapacita zařízení má být větší než 75 t denně *a/nebo* kapacita pecí větší než 4 m<sup>3</sup> a s hustotou vsázky větší než 300 kg/m<sup>3</sup>. Upozorňuji na nesrovnalosti v českém překladu směrnice EU ETS, kde bylo ponecháno pouze spojení „nebo“, čímž teoreticky vypadla možnost, kterou vyžaduje Komise, tj. striktní splnění obou kritérií zároveň.

<sup>155</sup> Konkrétně vyloučení možnosti zohlednit kapacitu pecí a hustotu vsázky.

<sup>156</sup> Stanovisko generálního advokáta ze dne 21. května 2008 k případu C-127/07 Arcelor Atlantique a Lorraine a další (publikace žádosti v Úředním věstníku - Úř. věst. C 117, 29.05.2007, s. 8).

<sup>157</sup> Jelikož je namítáno porušení tzv. *obecních zásad právních*, mimo jiné zásady rovného zacházení rovností, ve svém stanovisku se generální advokát vyjadřuje i k problematice obecních právních zásad, které Společenství, zejména judikatura ESD, považuje za prameny práva rovnocenné primárnímu právu. K charakteru obecních zásad právních z pohledu práva ES/EU viz LENEARTS, K. – VAN NUFFEL, P. – BRAY, R. (Ed.) *The Constitutional Law of the European Union*. Second Edition. Londýn : Sweet & Maxwell, 2005, s. 701, 711-719.

umělé hmoty. Ve svém stanovisku AG vychází z ustálené judikatury ESD zabývající se principem rovného zacházení.<sup>158</sup> Při posuzování otázky, zda je **objektivně ospravedlnitelné** rozdílné zacházení s dotčenými průmyslovými odvětvími, poukazuje na nutnost vycházet *z předmětu a účelu/cíle* dotčené směrnice (EU ETS), proto „srovnatelnost postavení“ dotčených subjektů nelze posuzovat izolovaně. S odkazem na čl. 1 směrnice EU ETS (předmět)<sup>159</sup> AG dovozuje, že s dotčenými průmyslovými sektory je z hlediska účelu směrnice EU ETS *zacházeno stejně*.<sup>160</sup> Nicméně, pro futuro směrnice EU ETS počítá s rozšířením rozsahu své působnosti, aby do systému obchodování s povolenkami spadalo co nejvíce průmyslových odvětví produkujících emise skleníkových plynů. AG nachází sofistikovanou odpověď na otázku, zda je správné začlenit do systému obchodování od počátku všechna průmyslová odvětví, aby tím bylo učiněno zadost principu rovného zacházení. Upozorňuje na „netradičnost“ vytvořeného systému obchodování s povolenkami, který je svým způsobem světový unikát. Jelikož komunitární systém by měl být „příkladem“ i pro další státy, je nezbytné zaměřit se nejdřív na prokázání **efektivnosti** systému než chtít dosáhnout enormní pozitivní výsledky hned se zavedením systému tím, že do systému bude od počátku zahrnuta většina průmyslových odvětví a bude požadováno snížení emisí všech skleníkových plynů najednou.<sup>161</sup> V souladu se Zelenou knihou AG charakterizuje systém

---

<sup>158</sup> Viz zejména odkaz v p. 28 (poznámka pod čárou 22). Citované rozsudky ESD se převážně věnují principu rovného zacházení/principu nediskriminace s ohledem na společnou zemědělskou politiku Společenství, resp. společnou organizaci trhu jako speciálního případu, kdy je nutno postupovat s souladu s principem nediskriminace/principem rovného zacházení (základem je čl. 43 odst. 2 SES). Nicméně, ESD tyto případy *zaštiťuje* uznávanou *obecnou právní zásadou rovného zacházení/nediskriminace*, podle které *ve srovnatelných situacích nesmí být s dotčenými subjekty zacházeno odlišně, není-li takové zacházení objektivně ospravedlnitelné*; v obecném ponímání tato zásada dopadá i na rovné zacházení s účastníky *jakéhokoliv trhu regulovaném právem ES/EU*. Srov. např. LENEARTS, K. – VAN NUFFEL, P. – BRAY, R. (Ed.) *The Constitutional Law of the European Union*. Second Edition. Londýn : Sweet & Maxwell, 2005, s. 124 a 126. Citovaný autor upozorňuje i na fakt, že v rozsahu působnosti práva ES/EU je zásada rovného zacházení/nediskriminace zavazující i pro *orgány Společenství*, které ve svých aktech nesmějí přijmát opatření, resp. stanovit kritéria v rozporu s touto zásadou.

<sup>159</sup> Čl. 1 směrnice EU ETS stanoví jako hlavní cíl *snížování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným*.

<sup>160</sup> Stanovisko AG k případu C-127/07, p. 43. I když jsou dotčená odvětví ve vzájemně konkurenčním postavení, tento fakt je z hlediska cíle směrnice EU ETS, jak je vyložen výše, irelevantní.

<sup>161</sup> Stanovisko AG k případu C-127/07, p. 44.



obchodování s emisními povolenkami v rámci EU jako „učení se praxí“ neboli „harmonizace krok za krokem“.<sup>162</sup> Vzhledem k novátorské povaze tohoto instrumentu a jeho složitosti (zejména přísné požadavky na monitorování, vykazování a ověřování) je *obezřetný přístup* namístě. Použití tzv. **legislativního experimentování** samo o sobě v určité míře implikuje kolizi s principem rovného zacházení/nediskriminace, neboť okruh subjektů („pokusných králíků“) zařazených do první fáze „experimentování“ je zpočátku limitován, aby mohl být v další fázi rozšířen o další subjekty. I tento přístup má však své meze. AG podmiňuje použití tzv. legislativního experimentování splněním dvou kumulativních podmínek:

- *dočasná povaha opatření* a
- *objektivní kritéria výběru účastníků* (provozovatelů zařízení), kteří mají být zahrnuti do opatření od počátku.<sup>163</sup>

Splnění první podmínky vyplývá již ze současného znění směrnice EU ETS, neboť čl. 30 odst. 2 písm. a) výslovně ukládá Komisi povinnost posoudit možnost rozšíření přílohy I o další činnosti, mimo jiné i o sporné odvětví zpracování hliníku nebo chemického průmyslu. Rovněž druhá podmínka pro selekci prvotních účastníků systému se zdá být naplněna. Z hlediska rozsahu působnosti směrnice EU ETS co do počáteční volby cílové znečišťující látky, jejíž emise mají být sníženy (CO<sub>2</sub>), AG poukazuje na procentuální zastoupení emisí CO<sub>2</sub> na celkovém množství emisí skleníkových plynů, které je jednoznačně nejvyšší.<sup>164</sup> Při výběru činností, na které by měla být příloha I směrnice EU ETS aplikovatelná, se Komise zaměřila na největší producenty emisí CO<sub>2</sub>.<sup>165</sup> Ačkoliv se na první pohled toto opatření jeví jako slučitelné s požadavky na objektivnost kritérií relevantních pro výběr účastníků, při hlubší analýze vycházejí na povrch další skutečnosti, které nespokojení účastníci (provozovatelé zařízení) současného systému obchodování namítají. Za prvé, co do množství vypouštěných emisí CO<sub>2</sub> jsou zmíněné sektory ve srovnatelné situaci.<sup>166</sup> Tento argument, nicméně, AG odmítá jako nesprávný, jelikož *nezohledňuje rozdíl v údajích týkajících se*

<sup>162</sup> Tamtéž.

<sup>163</sup> Tamtéž, s. 47 a 48.

<sup>164</sup> Tamtéž, s. 48. AG vychází z důvodové zprávy k původnímu návrhu směrnice EU ETS [COM(2001) 581 final]; podle této zprávy emise CO<sub>2</sub> v roce 1999 tvořily více než 80% celkových emisí skleníkových plynů.

<sup>165</sup> Tamtéž.

<sup>166</sup> Odkazují na údaje v p. 49 citovaného stanoviska AG k případu C-127/07.

*přímých a nepřímých emisí* (viz výše kapitola 3.3); při důsledném rozlišování těchto údajů je jednoznačně opodstatněné zahrnutí ocelářského průmyslu do systému obchodování, neboť množství emisí, které jsou vyprodukovány tímto odvětvím průmyslu, mnohonásobně překračuje množství emisí pocházejících z ostatních zmíněných sektorů.<sup>167</sup> Za druhé, žalobci poukazují na jiné sektory (konkrétně odvětví vyrábějící papír a lepenky od určité výrobní kapacity), které spadají do systému obchodování, i když s ohledem na výše zmíněný požadavek, co do vyprodukováného množství emisí CO<sub>2</sub>, není jejich účast na systému obchodování opodstatněná. Jednostrannost argumentace žalobců vyvrací AG druhou částí cíle směrnice EU ETS, tj. aby se snížení emisí skleníkových plynů uskutečnilo *způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným*. Z pohledu *administrativní únosnosti* (a efektivity) fungování systému obchodování je volba odvětví vyrábějícího papír a lepenku dostatečně podložena faktorem, jakým je *početnost zařízení*, která zahrnuje toto odvětví průmyslu; podřadit zmíněné odvětví pod systém obchodování je administrativněji méně nákladné (a únosnější) ve srovnání s počátečním zahrnutím i chemického průmyslu.<sup>168</sup> Nicméně vyjmutí odvětví zpracování hliníku nastoluje další otázky; argument vztahující se k požadavku administrativní únosnosti (efektivity) totiž pro toto odvětví nelze uplatnit. AG nachází odpověď i na toto dilema, opět v neprospěch ocelářského průmyslu, a tím nepřímo schvaluje postup, který Komise volila při výběru účastníků systému obchodování s povolenkami. Za rozhodujícím faktor pro volbu tohoto postupu lze považovat *zohlednění situace na mezinárodním trhu (konkurenční prostředí)*, kdy možnost přesunutí výroby hliníku do třetích států, které nejdou smluvními stranami Protokolu je velmi pravděpodobná s ohledem na zvýšení celkových nákladů v souvislosti se zařazením tohoto odvětví do systému obchodování. I když je pravda, že stejné nebezpečí vyvstává i v odvětví ocelářského průmyslu, s ohledem na nesrovnatelně větší množství emisí (oproti odvětví výroby hliníku), které produkuje ocelářské odvětví, je jeho zahrnutí do systému potřebné pro dosažení hlavního cíle směrnice EU ETS.<sup>169</sup> Závěry AG na tomto místě mírně pokulhávají (sám AG uznává, že váha jednotlivých kritérií pro výběr se někdy neodůvodněně liší), na druhé straně podotýká, že instrument obchodování s emisními povolenkami zavedený směrnicí EU ETS představuje jen *jednu z více možností* pro řešení globálního problému změny klimatu, pro niž

---

<sup>167</sup> Pro srovnání opět odkazují na údaje uvedené v zmíněném p. 49 citovaného stanoviska.

<sup>168</sup> Tamtéž, p. 50.

<sup>169</sup> Tamtéž, p. 53.

se rozhodí příslušný orgán Společenství jako tvorce komunitárního systému obchodování; ESD proto nepřisluší nahrazovat jeho rozhodnutí.<sup>170</sup> Z povahy experimentálního charakteru tohoto opatření ale vyplývá, že počáteční kritéria musí být v další fázi přehodnocena, aby mohly být dodatečně napraveny případné chyby v hodnocení.<sup>171</sup> Konečně, neuspěl ani argument, že v rámci komunitárního systému obchodování je zacházeno jednotně s odlišnými situacemi. Ačkoliv oblast tvorby národních alokačních plánů (NAP) a přidělování povolenek jednotlivým účastníkům je podle současného znění směrnice EU ETS plně v diskreční pravomoci samotných členských států, nelze opomenout, že zákonodárce Společenství *rozdílnost situací* ve směrnici EU ETS zohlednil. AG odkazuje zejména na přílohu III směrnice EU ETS (kritéria pro NAP), konkrétně *kritérium č. 3*, které stanoví, povinnost členských států při přidělování povolenek brát ohled na *potenciál* (včetně technologického potenciálu) jednotlivých činností (odvětví průmyslu podle přílohy I směrnice EU ETS) *snižit emise skleníkových plynů*, tzn. přihlídnout k rozdílnosti postavení, ve kterém se dotčení účastníci (provozovatelé zařízení) nacházejí.<sup>172</sup> I když závěry AG potvrdily správnost postupu Komise, resp. Rady a lze z nich přinejmenším vyvozovat, jakým směrem by se mohla ubírat argumentace ESD při odpovědi na předběžnou otázku, ztotožní-li se s nimi, samotní zákonodárci Společenství ještě vyhráno nemají. Lze očekávat, že počet sporných otázek se v budoucnu bude zvyšovat, a to i s ohledem na razantní změny, které by měla zavést novela současné směrnice EU ETS.<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> Tamtéž, p. 54.

<sup>171</sup> Tamtéž, p. 55.

<sup>172</sup> Tamtéž, p. 57. V konkrétním případě podle účetní závěrky skupiny ocelářských společností vyplynulo, že z přiděleného množství povolenek byly schopny část povolenek prodat, dosáhnout z prodeje zisk, což je v rozporu s tvrzením, že jejich potenciál na snížení emisí nebyl zohledněn (nehledě na to, že povolenky byly alokovány zdarma). Z toho plyne, že určitý potenciál pro snížení emisí musel být zohledněn. Nicméně, možnost kontroly ze strany Komise je v tomto pohledu *značně omezená* vzhledem k velkému prostoru pro uvážení ponechaném na jednotlivých členských státech. Rovněž nelze přehlédnout, že oblast alokace je slabším místem směrnice EU ETS a do budoucna se harmonizace zaměří právě na tuto problematickou část směrnice EU ETS (viz níže).

<sup>173</sup> Obdobná situace nastala i po zavedení tzv. cukerných kvót nebo kvót na mléko a mléčné výrobky v souvislosti se zaváděním společných trhů s těmito produkty na úrovni Společenství. Judikatura ESD v této oblasti (rovněž obecně z oblasti zemědělství, resp. společných zemědělských trhů) může posloužit jako vodítko i pro oblast obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. S ohledem na všeobecnou nespokojenost ocelářských společností se zavedením systému obchodování s emisními povolenkami lze zmínit i případ, který

## 5.3 Emisní povolení v. obchodovatelné povolenky

### 5.3.1 Povolení k emisím skleníkových plynů

Základním požadavkem pro to, aby dotčené zařízení mohlo provozovat činnost, při které dochází k vypouštění emisí CO<sub>2</sub>, resp. dalších skleníkových plynů uvedených v příloze I směrnice EU ETS, je získání (emisního) **povolení (permit)**.<sup>174</sup> Lze ho obecně charakterizovat jako *administrativní povolení*, které stanoví základní práva a povinnosti provozovatele daného zařízení v rámci komunitárního systému obchodování, a na rozdíl od povolenek je *nepřevoditelné*.<sup>175</sup> V této základní povinnosti týkající se každého provozovatele zařízení a z toho plynoucího oprávnění příslušného orgánu jednotlivých členských států sankcionovat porušení této povinnosti se promítá doplnění ekonomického nástroje (obchodování s povolenkami na emise) o prvek typický pro klasický nástroj v oblasti práva životního prostředí, jakým je *nástroj kontroly a dozoru*. Procedurální aspekty vydávání povolení směrnice EU ETS stanoví pouze *rámcově* v podobě základních požadavků kladených zejména

---

rozhodoval Soud první stupně (SPS); v tomto případě ocelářská společnost (U.S. Steel Košice s.r.o.) podala žalobu k SPS požadující zrušení rozhodnutí, ve kterém Komise vyslovila souhlas s NAP pro první obchodovací období Slovenské republiky (neboli ve kterém Komise nevznesla námitky proti NAP SR). Nicméně, SPS shledal žalobu na zrušení napadeného rozhodnutí nepřipustnou, neboť toto rozhodnutí Komise samo o sobě *přímo neovlivnilo postavení žalobce* [jelikož v předmětném rozhodnutí Komise pouze konstatovala, že nevznesla námitky vůči (změněnému) NAP SR]. „Druhý pokus“ skončil pro U.S. Steel Košice s.r.o. opět neúspěšně, neboť její žaloba k SPS byla zamítnuta jako nepřipustná (rovněž pro nedostatek přímé souvislosti mezi napadeným rozhodnutím Komise, kterým v tomto případě odmítla NAP SR pro druhé obchodovací období, a snížením množství povolenek přidělených žalobci). Viz případy T-489/04, Úř. věst. C 297, 8.12.2007, s. 41 (usnesení o zamítnutí žaloby jako nepřipustné) a T-27/07, Úř. věst. C 297, 8.12.2007, s. 42 (usnesení o zamítnutí žaloby jako nepřipustné). I když se společnost U.S. Steel Košice odvolala k ESD (C-6/08, Úř. věst. C 64, 8.3.2008, s. 29), 19. června 2008 bylo její odvolání zamítnuto.

<sup>174</sup> Čl. 4 směrnice výslovně stanoví, že *žádné zařízení nebude provozovat činnosti uvedené v příloze I, při kterých vznikají emise specifické pro tyto činnosti, pokud provozovatel nemá povolení udělené příslušným orgánem*. Toto povolení je proto klíčovým prvkem celé konstrukce systému obchodování s emisními právy. Na národní úrovni tuto povinnost stanoví § 3 zákona č. 695/2004 Sb.

<sup>175</sup> Viz český glosář termínů ([www.povolenky.cz](http://www.povolenky.cz)). Pro účely zákona č. 695/2004 Sb. se povolením rozumí *rozhodnutí, kterým se povolují v rozsahu získaných povolenek emise skleníkových plynů a kterým se stanoví podmínky pro jejich zjišťování, vykazování a ověřování*.

na obsahové náležitosti žádosti o povolení a samotného povolení.<sup>176</sup> Následná úprava procesních otázek se řídí *národním právem* jednotlivých členských států. Na druhou stranu nelze přehlížet fakt, že mnoho zařízení, která spadají do oblasti působnosti směrnice EU ETS, jsou rovněž předmětem úpravy *směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění* (směrnice IPPC), a proto je pro většinu zdrojů znečištění vyžadováno rovněž *integrované povolení* podle směrnice IPPC. Protože směrnice IPPC vytváří obecný rámec úpravy v oblasti prevence a omezování znečištění, počítá směrnice EU ETS s možností kombinace povolovacích řízení pro zařízení, která jsou zahrnuta do působnosti obou směrnic. Pro zjednodušení povolovacího řízení směrnice EU ETS dovoluje, aby jednotlivé procesní otázky pro vydání emisního povolení podle směrnice EU ETS (v článcích 5, 6 a 7) mohly být vyřešeny v rámci integrovaného řízení podle směrnice IPPC. Již ve fázi přípravy směrnice EU ETS Komise zdůraznila, že je nezbytné dosáhnout *vzájemné provázanosti* mezi oběma směrnicemi a co nejlépe využít výhody z toho plynoucí.<sup>177</sup> Propojení je podtrženo používáním společné terminologie nebo obdobnými předpoklady, které jsou vyžadovány pro vydání povolení podle jedné nebo druhé směrnice. I změnou směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění si směrnice EU ETS klade za cíl dosáhnout větší slučitelnosti s touto směrnicí. Na druhé straně, je nutné zdůraznit, že článek 8 směrnice je pouze *doporučením* a členské státy nejsou povinny propojit řízení o vydání emisního povolení s procesem vydávání integrovaného povolení. Je tomu tak proto, že termín pro plnou implementaci směrnice IPPC v případě tzv. stávajících zařízení (podle směrnice IPPC) byl stanoven na rok 2007 (konkrétně do 30.10.2007) a směrnice EU ETS v tomto ohledu IPPC směrnicí neměnila.<sup>178</sup> Pro případ, že si členský stát nezvolí výše zmíněný postup, čl. 8 doporučil koordinaci podmínek a postupů pro udělení emisního povolení s podmínkami a postupy pro udělení povolení stanovených směrnicí IPPC. V členských státech, kde jsou pro tato povolovací řízení příslušné rozdílné

---

<sup>176</sup> Čl. 5 vymezuje náležitosti žádosti o povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů; čl. 6 podmínky pro vydání povolení a obsah vydaného povolení a dále čl. 7 stanoví povinnosti provozovatele v případě změny zařízení.

<sup>177</sup> Podrobněji ke vztahům mezi směrnicí 2003/87/ES a směrnicí 96/61/ES viz Non-paper on synergies between the EC emissions trading proposal (COM(2001)581) and the IPPC Directive ([http://www.europa.eu/comm/environment/climat/pdf/non-paper\\_ippc\\_and\\_et.pdf](http://www.europa.eu/comm/environment/climat/pdf/non-paper_ippc_and_et.pdf)).

<sup>178</sup> MEADOWS, D. The emissions allowance trading directive 2003/87/EC explained, s. 72-73.

orgány, by měl být v případě řízení o povolení k emisím skleníkových plynů konzultován příslušný orgán pro vydání integrovaného povolení.<sup>179</sup>

Relevantní národní úpravu vymezuje *hlava II (Povolení k emisím skleníkových plynů – podle důvodové zprávy tzv. I. pilíř systému)* zákona č. 695/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ačkoliv Komise doporučila sjednocení řízení, ve kterém je vydáváno integrované povolení a tzv. emisní povolení, Česká republika zvolila druhý postup, tj. *obě řízení nekombinovat*, proto řízení podle zákona č. 695/2004 Sb., směřující k vydání povolení k emisím skleníkových plynů, zůstává **odděleno** od řízení podle zákona o integrované prevenci (zákon č. 76/2002 Sb.).<sup>180</sup> Podle důvodové zprávy k zákonu č. 695/2004 Sb. byly původně navrhovány *dvě varianty*, které se lišily co do orgánu příslušného k rozhodování o vydání povolení k emisím skleníkových plynů.<sup>181</sup> Volba druhé varianty, kde by byl příslušným k rozhodování krajský úřad, by se alespoň materiálně blížila tomu, co požaduje čl. 8 směrnice EU ETS, tj. *koordinaci podmínek a postupů obou řízení*. Nicméně, rozhodování o vydání povolení k emisím skleníkových plynů zůstává v gesci *Ministerstva životního prostředí* po dohodě s Ministerstvem průmyslu a obchodu (§ 5 odst. 1, § 16 písm. b) zákona).

Jak zdůrazňuje důvodová zpráva k zákonu č. 695/2004 Sb., povolovací řízení podle tohoto zákona podléhá dále úpravě správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), jelikož se jedná o *správní řízení*; rovněž § 5 odst. 3 zákona č. 695/2004 Sb. stanoví zejména *zvláštní náležitosti* povolení, přičemž obecné náležitosti se řídí příslušnou úpravou správního řádu. Základním předpokladem pro vydání povolení je *prokázání dostatečné materiální, technické a organizační vybavenosti ke zjišťování a vykazování emisí skleníkových plynů* ze strany

---

<sup>179</sup> Tamtéž, s 2.

<sup>180</sup> Na tomto místě lze upozornit na tendenci České republiky *oddělovat* jednotlivá řízení, resp. preference vytvářet v některých oblastech samostatná řízení (ačkoliv doporučeno je příslušná řízení *propojit*, případně *sjednotit*). Kromě výše zmíněného příkladu, kde řízení o vydání povolení k emisím skleníkových plynů je odděleným správním řízením od řízení podle zákona o integrované prevenci, jiným příkladem by mohlo být řízení (které ani *není* správním řízením) podle zákona č. 100/2001 Sb. (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), které je odděleno od navazujícího správního řízení podle stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.). Nehledě na to, že sjednocování řízení je podtrženo i požadavkem *procesní ekonomie* a nižší administrativní náročností, může v některých případech být výsledkem i chybná transpozice, co potenciálně vede k porušení práva ES/EU (jako např. v případě výše zmíněného řízení o posuzování vlivů a navazujícího stavebního řízení).

<sup>181</sup> Viz důvodová zpráva k zákonu č. 695/2004 Sb.

provozovatele zařízení (§ 5 odst. 1 zákona). Na rozdíl od úpravy podle zákona o integrované prevenci, mezi základní náležitosti povolení podle zákona č. 695/2004 Sb. *nepatří emisní limit*, jelikož ten je stanoven *na národní úrovni* souhrnně pro celou Českou republiku v souladu se schváleným NAP na příslušné obchodovací období (čemuž dále odpovídá celkového množství povolenek, které příslušný členský stát obdrží).<sup>182</sup> I když je samotné povolení nepřevoditelné, § 5 odst. 4 stanoví *přechod práv a povinností na právního nástupce zařízení*; v tomto případě se však jedná o *změnu povolení* (dochází ke změně v jedné ze základních náležitostí povolení, tj. změna v osobě provozovatele zařízení). Ke změně povolení dochází rovněž při „změně zařízení“ (čl. 7 směrnice EU ETS), resp. při změně podmínek povolení (§ 6 zákona). Řízení o změně podmínek povolení zahajuje Ministerstvo životního prostředí jako příslušný správní úřad (§ 16 písm. c) zákona) na základě oznámení samotného provozovatele zařízení nebo ex officio na základě vlastního zjištění. K nejdůležitějším povinnostem provozovatele zařízení patří povinnost zjišťovat a následně vykazovat emise skleníkových plynů a zajistit ověření takto vykázaného množství emisí tzv. autorizovanou osobou (§ 7 zákona).<sup>183</sup>

### 5.3.2 Povolenky

Již v Zelené knize z roku 2000 Komise jako příklady „zdařilých“ kvótních systémů zavedených na úrovni Společenství zmiňuje mimo jiné mléčné kvóty v oblasti společné zemědělské politiky nebo kvóty z oblasti rybolovu.<sup>184</sup> Nicméně na úrovni Společenství byly tzv. obchodovatelné **povolenky** (*allowances*) dosud neznámým a nevyužívaným pojmem. Tradičním argumentem pro vytvoření systému s tzv. emisním stropem, resp. kvótních systémů obecně je *jistota* dosažení stanoveného výsledku z hlediska životního prostředí, jelikož kvóta/emisní strop představuje *limit*, který nesmí být překročen; v opačném případě by

---

<sup>182</sup> Po novelizaci zákona o integrované prevenci (zákonem č. 695/2004 Sb.) § 14 počítá se stanovením emisních limitů pro znečišťující látky (konkrétně pro oxid uhelnatý), které jsou zároveň regulovány zákonem č. 695/2004 Sb., jen tehdy, *je-li to nezbytné k zabránění závažného znečišťování v místě provozu*.

<sup>183</sup> Důležitou součástí emisního povolení je příslušným orgánem schválený **monitorovací plán**. Podrobněji viz kapitola 5.5 Monitorování, vykazování a ověřování; sankční mechanismy.

<sup>184</sup> Green Paper on GHG emissions trading within the EU, COM(2000) 87 final, 8. 3. 2000, s. 8.

se v plném rozsahu měly uplatnit sankční mechanismy.<sup>185</sup> Systém obchodování dále sebou přináší i výhody v podobě efektivity rozložení nákladů, tzn. dochází k přesunu úsilí na zařízení, která jsou schopna snížit emise *s nejmenšími náklady*. Jelikož rozhodování o tom, jakým způsobem zařízení splní povinnost na konci obchodovacího období vykazat požadované množství povolenek (v souladu s množstvím vykázaných emisí), je *v rukou samotných provozovatelů zařízení*, stává se systém přijatelnějším i z jejich pohledu. Z hlediska plánování budoucích investic může být pozitivním impulsem povolení tzv. *bankingu*, tj. poskytnout možnost provozovatelům zařízení, aby měly mohly „ušetřené“ povolenky *převést do dalšího obchodovacího období* a využít je až v tomto dalším období.<sup>186</sup> Banking představuje jeden z příkladů flexibility systému obchodování ve srovnání s tradičními instrumenty, u kterých jsou někdy motivační prvky pro regulované subjekty potlačeny. Obecně lze proto na tento ekonomický instrument nahlížet jako na *alternativní nástroj*, příp. *doplňk* k normativní úpravě (kontrola a dozor) nebo k dalším ekonomickým nástrojům (např. daně), jejichž úprava je pro regulované subjekty mnohem striktnější.

Ve světle směrnice EU ETS jsou povolenky *obchodovatelnou komoditou*, a proto jsou na rozdíl od emisního povolení *převoditelné*.<sup>187</sup> Jak již bylo výše zmíněno, *držitelem* povolenky může být každá *osoba*, tj. fyzická nebo právnická (čl. 19 odst. 1 směrnice EU ETS). *Originárními držiteli* jsou však pouze *provozovatelé zařízení*, která spadají do systému obchodování, neboť jenom oni jsou účastníky počátečního přidělování povolenek (čl. 11

---

<sup>185</sup> Tato „deklarovaná výhoda“, na druhé straně, sebou přináší potíže, které jsou spojeny se zaváděním takovéhoto systému (ať již s ohledem na imperativy principů jako např. princip rovného zacházení nebo obecně administrativní potíže s tím související).

<sup>186</sup> Český alokační plán pro první obchodovací období tuto možnost nepřipustil. Při tvorbě druhého NAP (2008-2012) ČR více využila možnosti, které směrnice EU ETS ponechává na volbě členským státům, proto doplnila NAP i o možnost *bankingu*.

<sup>187</sup> Česká mutace směrnice EU ETS, konkrétně čl. 3 písm. a), které definuje povolenku je v tomto ohledu trochu matoucí, jelikož pod pojmem povolenka se rozumí povolení vypouštět jednu tunu ekvivalentu CO<sub>2</sub> po specifikované období, přičemž toto povolení je platné pouze pro účely splnění požadavků směrnice EU ETS a je převoditelné v souladu s ustanoveními směrnice (tj. navozuje dojem, že povolenka je jakési další povolení vedle emisního povolení). Proto je nutno na pojem povolenka nazírat ve smyslu výše uvedené obecné charakteristiky povolenky jako *emisního práva*. Nicméně, anglická mutace směrnice EU ETS vymezuje povolenku mnohem výstižněji (aby tím byla jednoznačně odlišena od emisního povolení); spíše se přiklání k pojetí povolenky jako určitého „přídělu“ nebo určité „dávky“- toto pojetí plyne ze samotného angl. termínu „allowance“.



směrnice EU ETS). Ačkoliv směrnice EU ETS se rámcově věnuje jednotlivým otázkám, které se týkají konkrétních operací s povolenkami (jejich přidělování/vydávání, převod, vyřazování nebo zrušení), případně dalším otázkám s tím souvisejícím (jako např. platnost povolenek), *právní povaha* povolenek zůstává nejasná. Konkrétní úprava je přenechána jednotlivým členským státům s ohledem na jejich národní úpravu obdobných instrumentů. Jednotlivým znakem zůstává jejich charakter jako tzv. *emisních práv*; zda lze povolenky považovat za *majetková práva*, není úplně jednoznačné s ohledem na roztržičnost národních úprav. Obecně lze povolenky považovat za *hybridní formu vlastnictví*, přesněji tzv. **regulované vlastnictví** (*regulatory property*), co v souladu s cílem směrnice EU ETS (podpořit snížení emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným) odráží fakt, že dohled nad fungováním tohoto systému je ponechán příslušnému orgánu veřejné moci.<sup>188</sup> Chceme-li na povolenky nahlížet jako na majetková práva, vyvstávají další (zejména praktické) otázky související s pojmem majetkového práva. Ve státech kontinentálního systému civilního práva některé členské státy povolenky považují za *finanční instrument* (např. Nizozemí nebo Švédsko), jiné se přiklánějí k chápání povolenek spíše jako *nehmotných práv* obdobného charakteru jako práva duševního vlastnictví (např. Finsko), ale za finanční instrumenty v pravém slova smyslu je nepovažují (např. Německo, Rakousko, Itálie nebo Španělsko); další členské státy povolenky považují za *aktiva* (zejména „nové“ členské státy zvolily tento přístup kupříkladu Maďarsko, Polsko, Kypr nebo Slovensko; ze starých členských států např. Dánsko).<sup>189</sup> Na druhé straně, tyto otázky pouze specifikují status povolenek zejména z hlediska následných transakcí s povolenkami. Obecně lze proto povolenkám přiznat povahu majetkových práv. Na druhé straně, Velká Británie se systémem common law, kde má tradičně silné postavení tzv. soudcovské právo (case law neboli judge-made law), ponechala vyřešení otázky právní povahy povolenek na rozhodnutí soudů. Na základě soudcovského práva byly vytvořeny *obecné podmínky*, jejichž splnění je předpokladem pro to, aby posuzovaný „instrument“ (např. licence nebo kvóty) měl povahu majetkového práva; za prvé, musí existovat zákonný rámec, na základě kterého je dotčenému

---

<sup>188</sup> ANTONEN, K. – MEHLING, M. – UPSTON-HOOPER, K. Breathing Life into the Carbon Market: Legal Frameworks of Emissions Trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2007, svazek 16, číslo 4, s. 98.

<sup>189</sup> Zpráva Evropské agentury pro životní prostředí (č.4/2007) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy, s. 54.

subjektu, po splnění určitých podmínek, přiznáno subjektivní právo; za druhé, tento instrument musí být převoditelný a konečně, předmětný instrument musí mít (tržní) hodnotu/cenu.<sup>190</sup> Z toho lze vyvodit závěr, že povolenky jsou schopny tyto kritéria naplnit, a proto i v systému common law Velké Británie by jim měla být přiznána povaha majetkového práva.

Považujeme-li povolenky za majetková práva, vyvstává otázka, zda i držitelé povolenek požívají stejnou *právní ochranu* jako osoby, kterým náleží jiné (tradiční) majetkové právo. V jednotlivých členských státech je ochrana vlastnictví, resp. vlastnického práva zaručena právními předpisy nejvyššího stupně. Nicméně, jak judikoval německý spolkový správní soud ve svém rozsudku, kterým zamítl žalobu výrobců cementu namítajících mimo jiné *porušení svobody vlastnictví* implementací směrnice EU ETS v Německu, „spotřeba (čistého) vzduchu“ nemůže být předmětem soukromých majetkových práv; proto směrnice EU ETS pouze „reguluje“ *užití vlastnictví* s ohledem na veřejný zájem.<sup>191</sup> Pravomoc kontroly ze strany státních orgánů v tomto případě odůvodňuje *převažující veřejný zájem* (jako např. ochrana veřejného zdraví nebo ochrana životního prostředí).

Z hlediska daňového práva členské státy zvolily jednotný přístup a transakce s povolenkami (ponímané jako dodávka služeb) podléhají *dani z přidané hodnoty*; vydávání povolenek zdarma, nicméně, této dani nepodléhá.<sup>192</sup> Jelikož je většina povolenek přidělována zdarma, dani z přidané hodnoty podléhají pouze povolenky, *kteřé jsou prodávané nebo dražené*, tj. získané *za úplat* (výslovně to stanoví právní úprava přijatá např. Itálií, Dánskem, Polskem nebo Španělskem; některé členské státy se touto otázkou nezabývají). Konečně, zisky a ztráty z těchto transakcí podléhají příslušné úpravě *daní z příjmů* (fyzických, resp. právnických osob). Pro sjednocení postupu členských států vydala Komise stručné pokyny pro uplatňování daně z přidané hodnoty na emisní povolenky.<sup>193</sup>

---

<sup>190</sup> ANTONEN, K. – MEHLING, M. – UPSTON-HOOPER, K. Breathing Life into the Carbon Market: Legal Frameworks of Emissions Trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2007, svazek, číslo, s. 99.

<sup>191</sup> Tamtéž.

<sup>192</sup> Zpráva Evropské agentury pro životní prostředí (č.4/2007) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy, s. 54.

<sup>193</sup> [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/vat\\_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/vat_guidelines.pdf) (citováno dne 29.7.2008).

Jelikož se osud, resp. právní povaha povolenek řídí národní úpravou konkrétního členského státu, relevantní úpravu, ze které lze dovodit právní povahu povolenek v České republice, je nutno hledat v zákoně č. 695/2004 Sb. *Hlava III zákona (obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, tzv. 2. pilíř)* stanoví postupy při jednotlivých transakcích s povolenkami (vydávání/přidělování, obchodování a vyřazení). Nehledě na procesní aspekty vydávání a přidělování povolenek, které jsou předmětem samostatné kapitoly (5.4), hmotně-právní otázky obchodování s povolenkami upravuje § 11 zákona, z jehož znění lze dovozovat *majetkovou povahu* povolenek z pohledu občanského práva,<sup>194</sup> rovněž ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) výslovně přiznává povolenkám majetkovou hodnotu.<sup>195</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 695/2004 Sb. konkretizuje, že povolenka je tzv. **jinou majetkovou hodnotou** ve smyslu ustanovení § 118 odst. 1 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.), a proto je nadána schopností stát se *předmětem* právních vztahů.

Povolenky na emise skleníkových plynů *nejsou vydávány v listinné podobě*, proto pro jednoduché fungování systému obchodování, resp. transakcí s povolenkami počítala směrnice EU ETS s vytvořením příslušných **národních registrů** v digitalizované podobě analogické s bankovními účty.<sup>196</sup> Registry, jejichž hlavním účelem je zajištění *přesné evidence* vydávání.

---

<sup>194</sup> Povolenky lze převést na jinou osobu (§ 11 odst. 1), nicméně, nemohou být předmětem zástavního práva, ani vkladem do základního kapitálu obchodní společnosti (odst. 2). V případě zániku/úmrtí jejich majitele přecházejí na právního nástupce (odst.3). Podle důvodové zprávy, omezení vyplývající z druhého odstavce § 11 směřují k tomu, aby provozovatel zařízení investoval finanční prostředky získané prodejem povolenek přednostně do technologií šetrnějších k životnímu prostředí nebo jiných opatření na ochranu životního prostředí.

<sup>195</sup> Podle § 2 odst. 1 písm. f) zákona se povolenkou rozumí *majetková hodnota odpovídající právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší v daném kalendářním roce ekvivalent tuny CO<sub>2</sub>*. Majetková hodnota povolenky je vymezena tzv. *ekvivalentem tuny CO<sub>2</sub>* (tato metrická jednotka vyjadřuje *potenciál globálního ohřevu* jednotlivých skleníkových plynů s ohledem na jednu tunu CO<sub>2</sub> jako základní přepočítávací jednotky; definici jednotky obsahuje jednak směrnice EU ETS v čl. 3 písm. j), jednak § 2 odst. 1 písm. g) českého transpozičního zákona).

<sup>196</sup> Viz čl. 19 směrnice EU ETS; český národní registr (*Rejstřík obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů*) byl vytvořen na základě § 9 odst. 1 zákona č. 695/2004 Sb. Zřízení, jeho provoz a údržbu zajišťuje Ministerstvo životního prostředí, nicméně, správcem rejstříku je společnost *Operátor trhu s elektřinou, a.s.* (její internetové stránky: <http://www.ote-cr.cz/>). Akciová společnost Operátor trhu s elektřinou byla zřízena na základě ustanovení § 27 energetického zákona (zákon č. 458/2000 Sb.), přičemž její akcie znějí na jméno, na základě ustanovení § 27 energetického zákona (zákon č. 458/2000 Sb.), přičemž její akcie znějí na jméno, majoritním vlastníkem je stát (majetkový podíl nejméně 67%) a je držitelem licence vydávané Energetickým

držení, převádění a rušení povolenek (čl. 19 odst. 1 směrnice EU ETS) jsou *přístupné veřejnosti* (v souladu s požadavkem čl. 19 odst. 2 směrnice EU ETS). Na druhé straně, pro poskytnutí některé informace musí mít uživatel založený příslušný účet; provozovatel zařízení tzv. *účet zařízení* a ostatní osoby (fyzické nebo právnické), které se chtějí účastnit transakcí s povolenkami, tzv. *osobní účet*.<sup>197</sup> Provozování jednotlivých národních rejstříků, zřizování a uzavírání účtů a dalších související otázky sjednotilo **nařízení Komise (ES) č. 2216/2006** (jehož vydání předvídá čl. 19 odst. 3 směrnice EU ETS).<sup>198</sup> Ústřední správce na úrovni EU vede tzv. *nezávislý protokol/evidence transakcí* [*Community Independent Transaction Log (CITL)*]<sup>199</sup> – lišící se od obdobné centrály pro mezinárodní systém obchodování – tzv. *nezávislá evidence transakcí (ITL)*] a provádí *automatickou kontrolu* jednotlivých transakcí. Při zjištění nesrovnalostí musí povinně informovat dotčený členský stát (nebo členské státy), který (které) musí okamžitě sjednat nápravu.<sup>200</sup> Ačkoliv komunitární systém obchodování vychází v některých bodech z *decentralizovaného přístupu* a poměrně velkou část přenechává na domácí úpravě jednotlivých členských států (u které, na druhé straně, je dána větší možnost zohlednit tradiční domácí instituty a postupy), systém národních rejstříků ukazuje, že v některých aspektech je centralizace nevyhnutelná (dalším příkladem může být sjednocování

---

regulačním úřadem. Ustanovení § 27 energetického zákona stanoví další omezení pro Operátora trhu s elektřinou, a.s. [podrobnosti jsou dále stanoveny ve vyhlášce č. 541/2005 Sb. (tzv. Pravidla trhu s elektřinou)].

<sup>197</sup> Jedná se o *vkladový účet* ve smyslu obchodního zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb.). Pro zřízení účtu v českém rejstříku je nezbytné, aby osoba, která si chce otevřít příslušný účet, podala nejdříve *žádost o zřízení a vedení účtu* v rejstříku s požadovanými přílohami a písemnými doklady. Následně dochází k vyhotovení a uzavření *smlouvy o vedení účtu*, jejíž přílohu tvoří i obchodní podmínky společnosti Operátor trhu s elektřinou, a.s. (dalšími přílohami smlouvy jsou např. ceník nebo uživatelský manuál). Jde o tzv. formulářovou/typizovanou smlouvu; obdobný postup je využíván při zřizování vkladových účtů u bank. Významná je zejména příloha č. 1, ve které jsou vyjmenováni tzv. *zástupci pro komunikaci*. Následně je provozovateli, resp. žadateli přiděleno uživatelské jméno a přístupové heslo pro přístup k jeho účtu. Srov. <http://www.ote-cr.cz/povolenky/files/zadost-o-zrizeni-uctu/ZakInstrCz.pdf> (citováno dne 29.7.2008).

<sup>198</sup> Nařízení Komise (ES) č. 2216/2004 ze dne 21. prosince 2004 o standardizovaném a bezpečném systému registrů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES, Úř. věst. L 386, 29.12.2004, s. 1–77. Jak vyplývá z tohoto nařízení, příslušné národní registry slouží zároveň *pro účely mezinárodního obchodování s kjótskými jednotkami*, kde plní obdobnou funkci jako v evropském systému obchodování.

<sup>199</sup> <http://ec.europa.eu/environment/ets/> (citováno dne 29.7.2008).

<sup>200</sup> Čl. 20 odst. 3 směrnice EU ETS.

povinností monitorování, vykazování a ověřování prostřednictvím detailně zpracovaných pokynů Komise, viz kapitola 5.5). Lze očekávat, že s příchodem dražby jako hlavní alokační metody se kontrola transakcí na úrovni Společenství zpřísní.

## 5.4 Alokace povolenek

### 5.4.1 Základní alokační metody

Volba tzv. **alokační metody** (metody *přidělování* emisních práv; v evropském systému obchodování přidělování povolenek) zásadním způsobem ovlivňuje *distribuci* emisních práv, resp. povolenek mezi jednotlivými subjekty, které regulaci podléhají. Ačkoliv kvantita přidělených emisních práv se podle zvolených metod alokace nemusí značným způsobem odlišovat, vzhledem k *vlivu na distribuční efekt přidělování* může být postavení dotčených subjektů odlišné právě v závislosti na zvolené metodě. Ve směrnici EU ETS nacházíme pouze stručný *čl. 10*, který se věnuje *způsobu přidělování* povolenek. Pro počátečné tříleté obchodovací období (počínaje rokem 2005) byla zvolena metoda přidělování povolenek *zdarma* (alespoň 95 %; metoda dražby představovala v prvním obchodovacím období okrajovou záležitost), kdežto pro následující období (2008 – 2012) se počítá s „větším“ využitím metody *dražby* (alespoň 90 % povolenek alokovat zdarma a pro zbývajících 10% byla ponechána možnost využití dražby). Celkové nastavení systému obchodování z hlediska metody alokace a preference co největšího podílu přidělování povolenek zdarma, zejména v prvních obchodovacích obdobích, bylo odrazem přístupu Komise, podle které by úplatná alokace povolenek již od začátku mohla způsobit komplikace s ohledem na nejistou cenu povolenek.<sup>201</sup> Konečné řešení v podobě současného znění *čl. 10* směrnice EU ETS představuje *dosažený kompromis* mezi požadavkem Evropského parlamentu, prosazujícího větší podíl alokace formou dražby a odmítajícího ponechat vytyčení metody alokace zcela na Komisi a samotných členských státech, a nevlí Rady stanovit přesné limity ohledně metod alokace a ponechávající volbu ve větší míře na jednotlivých členských státech. Tento kompromis se projevil i na znění *článku 30 odst. 2 písm. c)* odsouvajícího konečné vyřešení této otázky na *harmonizační návrh Komise*, který

---

<sup>201</sup> MEADOWS, D. The emissions allowance trading directive 2003/87/EC explained, s. 74.

bude předložen Evropskému parlamentu a Radě po tom, co Komise vypracuje zprávu o uplatňování směrnice.

Jako stěžejní metoda pro přidělování emisních práv (povolenek) byla zvolena **alokace zdarma**; z hlediska alokace podle této metody můžeme dále rozlišovat dvě alternativy. První z nich, tzv. **grandfathering**, vychází z *historického přístupu*, jelikož zohledňuje emise skleníkových plynů vypouštěné zařízením v minulosti. Již na první pohled je zřejmé, že tato metoda alokace neodůvodněně *zvyhodňuje stávající zařízení* a na druhé straně do nevýhodné pozice se dostávají zařízení, která již investovala do tzv. čistších technologií (*early actions*), protože jejich přiděl povolenek bude nižší. Kořeny metody grandfatheringu lze hledat v systému obchodování s povolenkami na emise SO<sub>2</sub> v rámci programu USA zaměřeného na potírání problémů kyselých depozic; metoda byla uplatněna pro přidělování povolenek velkým stacionárním zdrojům znečištění.<sup>202</sup> Nutnost finanční investice do nákupu dodatečných povolenek vzniká pouze v případě, že zařízení *překročí* emise odpovídající počátečně přidělenému množství povolenek.<sup>203</sup> Odpůrci této metody alokace poukazují na kolizi se základním principem práva životního, jakým je *princip znečišťovatel platí (polluter pays principle)*, neboť dochází k deformaci principu a největší znečišťovatelé s ohledem na kvantitu vypouštěných emisí dostávají nejvíc povolenek.<sup>204</sup> Proto je nezbytné metodu grandfatheringu doplnit alternativními kritérii,<sup>205</sup> které zohledňují používání nových (čistších) technologií, resp. investice do těchto technologií vynaložené. Při tvorbě prvního národního alokačního plánu České republiky byla metoda grandfatheringu zvolena jako *základní metoda* přidělování povolenek bez případné další možnosti dražby; korekce odměňující investice do nových technologií byla realizována prostřednictvím tzv. rezervy na *bonusy za včasné*

---

<sup>202</sup> PRING, G. R. A decade of experience of emissions trading in the USA: Experiences and observations for the EU, s. 196. V USA výraz používaný pro metodu založenou na historickém principu – grandfathering.

<sup>203</sup> GRAN MORTENSEN, B. O. The EU Emissions Trading Directive. *European Environmental Law Review*, 2004, svazek 13, číslo 10, s. 280.

<sup>204</sup> PEETERS, M. Emission trading as a new dimension to European environmental law: the political agreement of the European Council on greenhouse gas allowance trading, *European Energy and Environmental Law Review*, 2003, svazek 12, číslo 3, s. 87. Autor citovaného článku výstižným výrazem charakterizuje důsledek uplatňování metody grandfatheringu na princip znečišťovatel platí; princip znečišťovatel platí se stává „polluter earns principle“.

<sup>205</sup> Tamtéž (viz zejména dále citovaná poznámka pod čarou). Citovaný autor jako příklad uvádí stanovení maximální tržní ceny povolenek.

opatření.<sup>206</sup> S ohledem na možnou zakázanou státní podporu v podobě dotování průmyslu větším množstvím povolenek než odpovídá reálním odhadům, citlivou otázkou zůstává vymezení celkového množství povolenek, resp. odhad správné hranice, jejíž hladina nebude pro průmysl příliš škodlivá, ale na druhé straně dostatečně přísná z hlediska možnosti jednotlivých sektorů dosáhnout maximální snížení emisí.<sup>207</sup>

Alternativu k tzv. grandfatheringu představuje tzv. *benchmarking* (metoda s využitím referenční úrovně neboli specifických emisních faktorů udávajících množství emisí na jednotku výroby<sup>208</sup>), kterou výslovně zmiňuje směrnice EU ETS v příloze III v rámci kritérií pro národní alokační plány (viz níže).<sup>209</sup> Tato úroveň je odvozována z referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách (*BAT Reference Documents – BREF*), které jsou výsledkem výměny informací ohledně nejlepších dostupných technik (BAT) podle směrnice IPPC.<sup>210</sup> Ačkoliv směrnice EU ETS poskytuje členským státům možnost využít

---

<sup>206</sup> CHMELÍK, T. Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán. *Energetika*, 2004, číslo 11. (<http://www.energetik.cz/hlavni3.html?m1=/energetika/index.html>, citováno dne 3.3.2008). Jako relevantní období pro stanovení příslušné úrovně emisí bylo zvoleno rozpětí *od roku 1999 do 2001*; hlavní důvodem byl *nedostatek spolehlivých dat z předchozích let*. Zohledněny byly i údaje z registru emisí zdrojů znečištění ovzduší (REZZO). NAP ČR se ukázal být poměrně komplikovaným, v některých aspektech méně transparentním (zejména výše zmíněné bonusy za včasné opatření), co koliduje s požadavky Komise na co největší jednoduchost (a přehlednost) NAP.

<sup>207</sup> Opodstatněná je proto kritika ekologických sdružení, které využily možnost vyjádřit se k NAP ČR [CDE (Centrum pro dopravu a energetiku) a Hnutím DUHA]. Jak již bylo zmíněno na začátku páté kapitoly, pro Českou republiku je referenční rok 1990 velice příznivý, proto osmiprocentní kjótský závazek lze překročit. Nicméně, zdá se, že ČR více drží tohoto (mírného) závazku než svých možností na reálné snižování emisí. Ekologické organizace požadovaly, aby byl NAP na druhé obchodovací období sestaven tzv. *shora*, tzn. v souladu s hlavním (ekologickým) cílem směrnice EU ETS. Viz *NAPříště snížit: Hlavní doporučení ekologických organizací pro alokační plán 2008-2012*, dokument sestavený CDE, (Centrum pro dopravu a energetiku) a Hnutím DUHA, s.11. (<http://www.alokacniplan.cz/napriste/napovka-web.pdf>, citováno dne 31.7.2008). Konkrétní volba však vždy závisí na ochotě samotných členských států dosáhnout co největšího snížení emisí s ohledem na dostupné možnosti domácího průmyslu.

<sup>208</sup> Viz český glosář termínů.

<sup>209</sup> Příloha III (Kritéria pro národní alokační plány podle článků 9, 22 a 30) směrnice, bod 7.

<sup>210</sup> Pro podrobnější informace ohledně BAT, BREF a výměny informací na evropské a české úrovni viz MARŠÁK, J. – SLAVÍK, J. *Integrovaná prevence a omezování znečištění. Stručný průvodce provozovatele zařízení s praktickými výklady zákona o integrované prevenci*. Praha : Ministerstvo životního prostředí, 2007. s. 23-25.

referenční úrovně jako výchozího bodu při stanovení úrovně rozhodné pro přidělování povolenek, podle zjištění Komise při tvorbě národních alokačních plánů pro první obchodovací období, nebyl benchmarking považován za zavedenou alokační metodu mezi členskými státy.<sup>211</sup> Nicméně Komise v dalších pokynech k alokačním plánům vybízí členské státy právě k použití benchmarkingu na vnitrostátní úrovni při přidělování na úrovni zařízení v některých odvětvích a pro určité nové účastníky, zejména v odvětví elektrické energie.<sup>212</sup> Pro první obchodovací období zvolila Česká republika tuto metodu pro možnost zapojení tzv. nových účastníků systém, neboť u těchto zařízení nelze, logicky, historické emise posuzovat.<sup>213</sup>

Z dlouhodobého hlediska lze preferovat přidělování povolenek ve formě dražby, neboť tato forma představuje ekonomicky nejvýhodnější a pro stát administrativně jednodušší a rozpočtově přijatelnější alokační metodu. Na druhé straně, tato metoda alokace může pro dotčené odvětví představovat větší finanční zatížení. Proto při rozhodování o výnosech plynoucích z dražby je vhodné přihlížet i k možnostem snižování těchto nákladů, případně adekvátním způsobem posílit motivaci jednotlivých účastníků. Výnosy lze využít např. na pokrytí administrativních nákladů spojených s provozováním systému monitorování a vykazování emisí.<sup>214</sup> Zelená kniha o obchodování povolenkami na emise skleníkových plynů zdůrazňuje, že dražba poskytuje všem zařízením nediskriminační a spravedlivé zacházení s ohledem na možnost nabýt odpovídající množství povolenek transparentním způsobem; tato metoda alokace je plně v souladu s principem znečišťovatel platí.<sup>215</sup> Dalším pozitivním faktorem pro příklon k volbě metody alokace dražbou je vyloučení případné deformace trhu v důsledku skrytých státních podpor, které potenciálně vznikají při grandfatheringu. Pro znečišťovatele (provozovatele zařízení), jakožto hlavní účastníky trhu, kde se s emisními právy obchoduje, je dražba méně přijatelná a jen s nevlí přistoupí na úplné odstavení

---

<sup>211</sup> KOM(2005) 703 v konečném znění, ze dne 22.12.2005, s. 8.

<sup>212</sup> Tamtéž.

<sup>213</sup> CHMELÍK, T. Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán. Pro druhé období obchodování byl zvolen stejný postup, tj. benchmarking založený na technologii BAT.

<sup>214</sup> PEETERS, M. Emission trading as a new dimension to European environmental law: the political agreement of the European Council on greenhouse gas allowance trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2003, svazek 12, číslo 3, s. 86.

<sup>215</sup> Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, s. 18.



grandfatheringu. Jejich postoj je pochopitelný, neboť stát svým povolením k vypouštění emisí implicitně potvrdil jejich „oprávnění“ stanovené množství emisí vypouštět.<sup>216</sup> Na druhé straně, při obchodování s emisními právy nedochází k „rozporování“ atmosféry mezi jednotlivé znečišťovatele s ohledem na jejich deklarované „oprávnění“. Jako nadřazený imperativ potvrzuje právo životního prostředí *právo na příznivé životní prostředí*.<sup>217</sup> „Právo na vypouštění emisí“ vymezuje svobodu znečišťovatelů chovat se způsobem, který je právem aprobován, nutně omezen možností veřejné autority, v souladu s veřejným zájmem, následně toto chování regulovat a omezovat.<sup>218</sup>

Podle zprávy Komise vypracované na základě článku 30 směrnice EU ETS<sup>219</sup> je nezbytné, v rámci revize stávající směrnice EU ETS, posoudit i specifické otázky dražby, která se má stát základní metodou pro přidělování povolenek po roce 2012.<sup>220</sup> Do budoucna

---

<sup>216</sup> V tomto duchu stanoví Listina základních práv a svobod v čl. 35 odst. 3 obecným způsobem *meze výkonu práv*, při němž dochází (nebo potenciálně může docházet) k ohrožení nebo poškození statků vyjmenovaných v uvedeném článku; z citovaného ustanovení proto vyplývá, že výkon práv, který nepřekračuje „míru stanovenou zákonem“ je dovolený. Avšak ohraničení výkonu práv v podobě zákonných mezí zůstává v rukou zákonodárce, proto „oprávnění“ vypouštět povolené množství emisí nutně podléhá změnám vyplývajícím z potřeby adekvátně reagovat na měnící se stav (většinou zhoršující se) životního prostředí jako veřejného statku ve smyslu Preambule Ústavy a Listiny základních práv a svobod.

<sup>217</sup> Již koncem 60. let, na půdě Valného shromáždění OSN, dochází k propojení otázek týkajících se kvality prostředí (obecně) s lidskoprávní problematikou. I když ve velmi široké rovině, uvádí Stockholmská deklarace o životním prostředí člověka (1972) ve svém principu I právo na „příznivé prostředí“ – right to clean environment (pojem „prostředí“ je tady chápán jako životní prostředí člověka); angl. „man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being...“ Blíže k této problematice srovnej SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge : Cambridge University Press, 2. vydání, 2003, s. 294-297. V českém ústavním pořádku se toto právo promítá v ustanovení článku 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (Hlava čtvrtá - Hospodářská, sociální a kulturní práva) - „každý má právo na příznivé životní prostředí“. Ačkoliv je právo na příznivé prostředí přiznáno „každému“, z judikatury Ústavního soudu ČR vyplývá, že práva vztahující se k životnímu prostředí na právnické osoby vztahovat nelze. Viz usnesení Ústavního soudu ČR I.ÚS 282/97 ze dne 06.01.1998 (U 2/10 SbNU 339).

<sup>218</sup> HEPBURN, C. – GRUBB, M. – NEUHOFF, K. – MATTHES, F. – TSE, M. Auctioning of EU ETS phase II allowances: how and why? *Climate policy*, 2006, svazek 6, číslo 1, s. 142. Viz výše kapitola 5.3.2 Povolenky.

<sup>219</sup> KOM(2006) 676 v konečném znění, 13.11.2006 (Budování trhu s uhlíkem – zpráva podle článku 30 směrnice 2003/87/ES).

<sup>220</sup> Tamtéž. V příloze k zprávě podle čl. 30 směrnice EU ETS jsou příkladmo zmíněny otázky jako např. otázka harmonizovaného minima, které by se mělo dražit po roce 2012 nebo jaký podíl by bylo vhodné dražit (v

s ohledem na předložený návrh Komise, právě oblast přidělování emisních práv dozná razantních změn.<sup>221</sup> Návrh Komise počítá se společným emisním stropem pro Společenství, s ohledem na cíl Společenství dosáhnout celkové snížení emisí o 20% do roku 2020; dále by měl být tento emisní strop postupně upravován na základě postupného *lineárního snižování* (1,74% ročně).<sup>222</sup> Ačkoliv jako *hlavní metoda* přidělování povolenek byla zvolena *dražba*, neplatí toto pravidlo pro všechny zahrnuté sektory. Komise počítá se stoprocentní dražbou pouze u *pro odvětví energetiky a zachycování a ukládání uhlíku* (počínaje rokem 2013); u dalších odvětví dojde k postupnému zavádění alokační metody ve formě dražby (100% až po roce 2020).<sup>223</sup> Přidělování povolenek modifikuje nové pravidlo zohledňující sílu hospodářství jednotlivých členských států (*pravidlo spravedlnosti a solidarity*), na jehož základě by mělo být 10 % celkového množství povolenek, jež mají být vydraženy, přerozděleno z členských států, ve kterých průměrná výše příjmu v přepočtu na osobu *přesahuje průměr EU o více než 20 %*.<sup>224</sup> Návrh dále počítá s investováním výnosů z dražby např. na zvyšování energetické efektivnosti, na výzkum a vývoj, případně k adaptaci na očekávané důsledky změny klimatu.

---

případě, že bude zvolena varianta, kde se emisní stropy stanoví odděleně pro jednotlivé členské státy), nebo zda by měla být dražba prováděna v plném rozsahu (v případě druhé varianty, kde se počítá se stanovením jednotného emisního stropu na úrovni Společenství).

<sup>221</sup> KOM(2008) 16 v konečném znění, 23.1.2008 (Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES, tak aby se zlepšil a rozšířil systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství). Návrh vychází ze studie pracovní skupiny věnující se otázkám dražby pro obchodovací období počínaje rokem 2013 v rámci revizního procesu pro zlepšení stávajícího systému obchodování s povolenkami, viz Auctioning of CO<sub>2</sub> Emission Allowances in the EU ETS – Report under the project “Review of EU Emissions Trading Scheme”.

<sup>222</sup> KOM(2008) 16 v konečném znění, s. 7. Tento postup vychází z průměru celkového množství povolenek přidělovaného členskými státy ve druhé obchodovacím období (2008-2012) dle jednotlivých roků.

<sup>223</sup> KOM(2008) 16 v konečném znění, s. 8 (nový čl. 10a). Nicméně, rovněž odvětví výroby elektřiny by mohlo obdržet bezplatné povolenky, a to v případě tepla dodávaného pro dálkové vytápění nebo průmyslová zařízení. I když Komise počítá u jednotlivých odvětví s přidělením 80% povolenek zdarma, *speciální režim* by měl být stanoven pro energeticky náročná odvětví, která jsou vystavena značnému riziku přesunu emisí uhlíku do třetích zemí, kde se obdobná regulace neuplatňuje. V tomto případě by dotčená odvětví měly dostat až 100% povolenek bezplatně (nový čl. 10b).

<sup>224</sup> KOM(2008) 16 v konečném znění, s. 8 (konkrétní procentuální zvýšení pro jednotlivé členské státy je uvedeno v příloze IIA).

### 5.4.2 Národní alokační plán (NAP)

Na každé obchodovací období vytvářejí členské státy návrh **národního alokačního plánu** (NAP), ve kterém určí *celkové množství povolenek*, které mají v úmyslu přidělit, a *způsob*, jak je zamýšlí přidělit (*článek 9*). Jak již bylo výše zmíněno, podle článku 10 směrnice upravujícího *způsob přidělování* (tj. alokační metoda), pro počátečné tříleté období bylo přiděleno alespoň 95% povolenek zdarma a pro následující pětileté období členské státy přidělili zdarma alespoň 90% povolenek.<sup>225</sup>

NAP je založen na *objektivních a transparentních kritériích*; nutno zohlednit zejména kritéria uvedená v **příloze III** směrnice. Komise vypracovala dne 7. ledna 2004 **pokyny** k provádění kritérií uvedených v příloze III směrnice; tyto pokyny obsahují *návod k použití jednotlivých kritérií*, zejména s přihlédnutím k jejich *kategorizaci*, tzn. (i) zdali je jejich aplikace povinná či volitelná a (ii) rozlišením mezi tím, zdali jsou aplikována na úrovni celkové úrovně zdrojů zařazených do obchodování či na úrovni aktivit nebo sektorů či individuálních zdrojů.<sup>226</sup> V následujícím textu je věnována pozornost jen některým z těchto kritérií.

Podle **kritéria č. 3 (potenciál redukce emisí)** – kritérium *částečně povinné* - jsou jednotlivé členské státy *povinny* zohlednit pouze *mandatorní element* tohoto kritéria, tj. množství přidělovaných povolenek má být v souladu s potenciálem (včetně technologického potenciálu) zařízení, která jsou zahrnuta do systému obchodování, snižovat emise. Podle *volitelného elementu* tohoto kritéria *mohou* členské státy při přidělování povolenek využít tzv. *referenčních úrovní (benchmarks)*<sup>227</sup> podle produktu pro každou kategorii zařízení a dosažitelného pokroku v odvětví, do kterého zařízení náleží.<sup>228</sup> Jak již bylo výše zmíněno, Komise doporučuje využití tohoto kritéria, i když prozatím není zcela povinného charakteru.

---

<sup>225</sup> NAP ČR pro první obchodovací období byl schválen nařízením vlády č. 315/2005 Sb. ze dne 20. července 2005; nařízením vlády č. 80/2008 Sb. ze dne 25. února 2008 byl schválen upravený NAP ČR pro obchodovací období roků 2008-2012 poté, co byla ČR nucena snížit celkové množství povolenek, jež měla v úmyslu přidělit (s ohledem na rozhodnutí Komise ze dne 26. března 2007).

<sup>226</sup> COM(2003) 830 final, 4.1.2004.

<sup>227</sup> S určením průměrného množství emisí skleníkových plynů *na jednotku produktu*, přičemž alokace bude provedena podle minulého, stávajícího nebo očekávaného výstupu.

<sup>228</sup> COM(2003) 830 final, 4.1.2004, s. 8-10 (kritérium 3); příloha č. 3 zákona č. 695/2004 Sb. (kritérium 3).

Na druhé straně, sama směrnice EU ETS předpokládá budoucí harmonizaci referenčních úrovní v rámci Společenství jakožto výchozího bodu při přidělování povolenek.<sup>229</sup> *Technologický potenciál* by měl být odvozen od *nejlepších dostupných technik (BAT)* obdobně jako je tomu u režimu podle směrnice IPPC; jako *ekonomický potenciál* je nutno zohlednit efektivnost nákladů, tzn. větší snížení emisí by mělo být požadováno u kategorie zařízení, kde je redukce emisí levnější, zatím u kategorie zařízení, kde je snížení emisí nákladnější, by měly být požadavky na redukcii nižší.<sup>230</sup> V současné době je doporučováno využití referenční úrovně zejména pro odvětví elektrické energie a pro nové účastníky.<sup>231</sup> Jak již bylo výše řečeno, pro první obchodovací období Česká republika v souladu s tímto doporučením v NAP počítala s využitím benchmarkingu pro alokaci povolenek jednak *novým účastníkům systému* (tj. provozovatelé zařízení, která byla uvedena do provozu až v roce 2003 a později) a jednak *dosavadním účastníkům systému*, kteří realizovali *rekonstrukci zařízení*, čímž došlo ke změně zařízení (s následnou povinností zažádat o *změnu emisního povolení*); referenční úrovně byly posuzovány s ohledem na technologii BAT.<sup>232</sup> V NAP ČR pro obchodovací období 2008 - 2012 se uplatnila stejná metodika.

**Kritérium č. 6** počítá se zapojením **nových zdrojů** (*new entrants*), resp. vyžaduje od členského státu informace ohledně *způsobu*, jakým budou do systému obchodování zapojeny nové zdroje. Pro jednotný výklad tohoto pojmu obsahuje směrnice EU ETS výslovnou definici.<sup>233</sup> Jelikož je toto kritérium *volitelné*, notifikační povinnost vůči Komisi se uplatní jen v případě, že členský stát požadavky kritéria č. 6 konkrétním zohlední. Nastavení možnosti zapojení nových účastníků do systému obchodování se odvíjí podle zvolené alokační metody. V případě, že členský stát povolenky prodává, není nutné stanovit specifická řešení pro přístup nových zdrojů, jelikož se postupuje stejně jako u zdrojů stávajících. U alokace

---

<sup>229</sup> Článek 30 odst. 2 písm. k) směrnice EU ETS.

<sup>230</sup> Tamtéž.

<sup>231</sup> KOM(2005) 703 v konečném znění, 22.12.2005, s. 8.

<sup>232</sup> CHMELÍK, T. Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán.

<sup>233</sup> Viz článek 3 písm. h) směrnice EU ETS; novým účastníkem na trhu se rozumí *jakékoli zařízení provádějící jednu či více činností uvedených v příloze I (směrnice EU ETS), které po oznámení národního alokačního plánu Komisi obdrželo povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů nebo aktualizované povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů z důvodů změn v povaze nebo fungování zařízení nebo po jeho rozšíření*. Podle české terminologie - nový provozovatel zařízení (příloha 3 bod 6. zákona č. 695/2004 Sb.)

zdarma, která je v prvních dvou obchodovacích obdobích zcela určující metodou (podle článku 10 směrnice EU ETS alespoň 95% povolenek mělo být přiděleno zdarma, pro druhé období alespoň 90%). I když Komise vybízí k většímu využití aukce jako metody alokace, prozatím mají s využitím této metody členské státy méně zkušeností. Pojmovým znakem nových zdrojů je jejich *dočasnost* z hlediska aplikace úpravy vztahující se na nové zdroje. Podle pokynů Komise existují nejméně tři možnosti, jak umožnit účast nových zdrojů účastnit se systému obchodování;<sup>234</sup> nové zdroje budou mít možnost zapojit se do systému prostřednictvím:

- *nákupu povolenek na trhu,*
- *aukce/dražby* (s omezením podle článku 10 směrnice EU ETS),
- přidělení povolenek (zdarma) ze státem vytvořené *rezervy*, která je předem určena podle odhadu (členského státu) očekávaného množství nových účastníků a výše rezervy je omezena absolutním množstvím takto odložených povolenek (Komise doporučuje zohlednit při vydávání nových povolení/rozšíření stávajících povolení pořadí žádostí – *pravidlo first-come first-serve*).

Otázka přidělování povolenek z předem vytvořené rezervy úzce souvisí s kritériem č. 5, jelikož existuje-li dostatečně ospravedlňující důvod, lze se odchýlit od základní metody stanovené pro přidělování povolenek novým účastníkům, která by obecně měla být co nejvíce shodná s metodou pro účastníky stávající (v případě kritéria č. 5 se uplatní podobná výjimka). Obecně ale zůstává základní zásadou pro pravidla vztahující se k přístupu nových účastníků na trh zásada nediskriminace.

Využije-li členský stát možnost aukce nebo rezervy pro přidělování povolenek novým účastníkům, členský stát je povinen se v NAP zabývat platností zbylých povolenek, tj. jakým způsobem bude naloženo s povolenkami, které nebyly nakoupeny (v případě aukce) nebo které nebyly využity (v případě rezervy). Obecně, podle *článku 13 odst. 1* směrnice EU ETS je *platnost* povolenek omezena na trvání obchodovacího období a mezi základní povinnosti provozovatele zařízení patří povinnost uložená *článkem 12 odst. 3* nejpozději do 30. dubna každého roku vyřadit počet povolenek, který se rovná celkovým emisím emitovaným

---

<sup>234</sup> COM(2003) 830 final, 4.1.2004, s. 13-15.

zařizováním provozovatele během předchozího kalendářního roku. K následnému zrušení vyřazených povolenek dochází postupem podle článku 13 odst. 2 (pro první pětileté obchodovací období) a odst. 3 (pro každé další pětileté obchodovací období), přičemž doba pro zrušení povolenek je ohraničena koncem čtvrtého měsíce po začátku příslušného obchodovacího období. Povolenky, které nebyly nakoupeny v aukci nebo nebyly využity v rámci rezervy, je proto rovněž potřebné předepsaným způsobem nejdříve zrušit a znovu vydat v odpovídajícím množství pro následující obchodovací období (tzv. *banking*).<sup>235</sup>

**Kritérium č. 7** umožňuje členským státům přihlížet k tzv. *časným akcím (early actions)*,<sup>236</sup> v NAP musí specifikovat *způsob*, jakým budou tato opatření zohledněna. Jedná se o kritérium *volitelného* charakteru, které by alespoň částečně mělo vyrovnat nedostatky metody grandfatheringu, která nepřihlíží k předchozím investicím do čistších technologií. Tady Komise opět doporučuje využít referenčních úrovní, zejména technologii BAT. Česká republika v prvním obchodovacím období vytvořila rezervu (3% z celkového množství povolenek přidělených České republice), ze které byly rozdělovány tzv. *bonusy za včasná opatření*. K dalšímu „zvýhodnění“ zařízení využívajících čistější technologie posloužila rovněž rezerva (1,5% z celkového množství povolenek) na *bonusy za kombinovanou výrobu elektřiny a tepla*.<sup>237</sup> Vzhledem k existenci těchto rezerv po provedení *základní alokace* (přidělování povolenek stávajícím zařízením) se přistoupilo k *individuálním korekcím* zohledňujícím právě potřeby subjektů oprávněných čerpat povolenky z výše zmíněných rezerv.<sup>238</sup> Jelikož Česká republika musela razantně přehodnotit metodiku zpracování NAP pro

---

<sup>235</sup> Tamtéž. Česká republika v prvním obchodovacím období počítala se *zrušením* zbylých povolenek rezervě pro nové účastníky, nicméně, pro aktuální obchodovací období (2008-2012) budou nevyužité povolenky z rezervy pro nové účastníky *prodávány v aukci* na konci tohoto období.

<sup>236</sup> Z hlediska terminologie používané zákonem č. 695/2004 Sb. se jedná o tzv. *včasná opatření* (příloha 3 bod 7. zákona).

<sup>237</sup> Nelze opomenout ani další typ rezervy, tj. rezervu pro zařízení, která zajišťují provozování soustav *centralizovaného zásobování teplem*.

<sup>238</sup> CHMELÍK, T. Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán. Příliš velké množství různorodých rezerv, nicméně, činí systém přidělování méně přehledným, a proto zvyšuje riziko diskriminace mezi jednotlivými zařízeními. Kritika na adresu množství rezerv vzešla rovněž ze strany ekologických sdružení (již výše zmíněného Centra pro dopravu a energetiku a Hnutí DUHA), která doporučují zejména *bolusové* rezervy odstranit.

druhé obchodovací období vzhledem k námitkám Komise,<sup>239</sup> došlo při následných úpravách původního NAP mimo jiné i ke zrušení všech výše zmíněných bonusů a individuálních korekcí.<sup>240</sup>

Na základě poznatků získaných z první alokační fáze, doplnila Komise původní pokyny k tvorbě NAP **dalšími pokyny**<sup>241</sup> s hlavním zaměřením na druhé obchodovací období (2008-2012). Impulsem pro tento postup byl *obecný charakter* kritérií uvedených v příloze III směrnice EU ETS [i samotné pokyny vydané Komisí k provedení kritérií pro NAP (2003), zejména příloha těchto pokynů, nejsou zdaleka tak podrobné, po technické stránce, jako další pokyny (2005)] a sdílený názor členských států a zainteresovaných stran, že pro sjednocení tvorby budoucích NAP je potřebné doplnění o další pokyny.<sup>242</sup> Podle vývoje na úrovni Společenství (zejména podle trendů, které nastoluje Komise) a podle postoje jednotlivých členských států, lze dovodit, že prostor pro harmonizaci, s ohledem na proces tvorby NAP, se bude v budoucnu zvětšovat.<sup>243</sup> Při posuzování NAP pro první obchodovací období zvolila Komise mírnější a *pragmatický přístup*, vzhledem k tomu, že toto období bylo obecně

---

<sup>239</sup> Tyto námitky se odzrcadlily ve snížení celkového množství přidělovaných povolenek ze 101,9 Mt/rok na 86,8 Mt/rok. Viz rozhodnutí Komise dne 26. března 2007 o národním alokačním plánu pro přidělování povolenek na emise skleníkových plynů oznámeném Českou republikou v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES.

<sup>240</sup> SUCHÝ, J. Emisní obchodování v České republice: novinky z projednávání Národního alokačního plánu II aneb co s povolenkou. *PRO-ENERGY magazín*, 2004, číslo 2, s. 62.

Dostupné na: <http://www.pro-energy.cz/clanky2/3.pdf> (citováno dne 20.7.2008). Například byla ponechána pouze rezerva pro nové účastníky. Tento postup byl zvolen zejména proto, že na základě těchto doplňujících opatření k NAP docházelo k odčerpání povolenek, které by jinak byly rozděleny v základní alokaci (pro stávající zařízení). Jelikož pro ČR Komise snížila celkové přípustné množství povolenek pro druhé obchodovací období na 86,8 mil. povolenek (z původně navržených 101,9 mil.), ČR upřednostnila především přidělování povolenek v základní alokaci. Na druhou stranu toto množství je stále vyšší než množství emisí vykázané za rok 2005 (tj. 82,5 Mt).

<sup>241</sup> KOM(2005) 703 v konečném znění, 22.12.2005. (Ve srovnání a původními pokyny jsou další pokyny více zpracovány a doplněny o soubor vzorových tabulek obsahujících základní údaje, které by měly NAP obsahovat. Právě vytvoření podrobných vzorových tabulek může být považováno za další harmonizační pokus Komise pro sjednocení tvorby NAP do budoucna).

<sup>242</sup> Tamtéž, s. 2.

<sup>243</sup> Vyplyvá to rovněž ze Zprávy Evropské agentury pro životní prostředí (č.4/2007) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy s ohledem na námitky ze strany členských států (s. 41).

považováno za zkušební. Nicméně v příloze 4 těchto dalších pokynů poskytuje určité *shrnutí zkušeností z první fáze* a vyvozuje obecná poučení pro druhou fázi:

- větší využití obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů jako nástroje pro splnění kjótských požadavků,
- restriktivnější přístup při přidělování povolenek výrobcům energie (ve srovnání s ostatními sektory),
- členské státy se značným nadbytkem skutečných emisí zamýšlejí nakoupit podstatné množství kjótských jednotek,
- *nepřijmout dodatečné úprav,*
- složitost a nedostatečná transparentnost NAP určitých členských států (s ohledem na pravidla pro vytváření rezerv pro nové zdroje a pro případy uzavření zařízení).<sup>244</sup>

Právě vytvoření *jednotných pravidel pro alokaci* zdůraznil již komisař pro životní prostředí Stavros Dimas ve svém projevu během zeleného týdne v roce 2005,<sup>245</sup> hlavní filosofie při tvorbě NAP pro druhé období (2008 – 2012) měla být hlavně jednoduchost místo netransparentní složitosti a oproštění se od velkého množství speciálních pravidel.<sup>246</sup> Rovněž samotní aktéři v rámci systému obchodování s emisemi požadují *větší předvídatelnost a jistotu* vzhledem k nejistotě investic do kapitálového vybavení z dlouhodobého pohledu. Proto je nezbytná celková *stabilizace očekávání* nejen pro druhé obchodovací období počínaje rokem 2008, ale obecně z dlouhodobého pohledu, zejména pro následující obchodovací období od roku 2013.

S výše uvedeným požadavkem Komise na *nepřípustnost dodatečných úprav*, vyplývajícím ze zkušeností z první fáze obchodování, kontrastují závěry rozsudku Soudu

---

<sup>244</sup> KOM(2005) 703 v konečném znění, 22.12.2005, str. 3-4 (dále zejména příloha 4).

<sup>245</sup> SPEECH/05/317, 2.6.2005, Dimas, S.: The EU Emissions Trading Scheme – Looking Back and Forward, Green Week Debate on Emissions Trading Scheme, Brussels (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/317&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>).

<sup>246</sup> Požadavek jednodušší podoby NAP podtrhuje v dalších pokynech i Komise; jako argumenty pro zjednodušení NAP uvádí 1) zvýšení transparentnosti procesu přidělování a 2) snížení nákladů u určitých typů zařízení (malá a střední zařízení). Viz KOM(2005) 703 v konečném znění, 22.12.2005, s. 8.



prvního stupně (SPS) ve věci *T-178/05 Spojené království v. Komise*.<sup>247</sup> V tomto případě byla přisnost Komise shledána jako neopodstatněná. Podle názoru Komise nesmí být připuštěna možnost dodatečných úprav poté, co členský stát oznámí Komisi NAP. SPS se, nicméně, přiklonil k názoru opačnému. V případě *T-178/05 Spojené království v. Komise* Spojené království předložilo Komisi NAP pro první obchodovací období (2005-2007) s výslovným upozorněním, že předkládaný NAP je *prozatímní* s tím, že bude doplněn poté, co budou zpřesněny údaje týkající se celkového množství emisí zejména s ohledem na skutečnost, že dosud neuplynula lhůta pro předložení připomínek zainteresované veřejnosti. Komise vzala předložený NAP na vědomí a v následně vydaném rozhodnutí požadovala doplnění dalších údajů pro upřesnění chybějících informací v rozhodnutí vymezených. Podle názoru Komise případné změny (bez předchozího schválení Komisí) mohly spočívat pouze ve změnách přidělování povolenek individuálním zařízením pouze *vrámci celkového množství, které nesmí být překročeno*; jiné změny byly podmíněny notifikační povinností a schválením Komise. Po vzájemné výměně dopisů mezi Komisí a Spojeným královstvím oznámilo Spojené království, že má v úmyslu *pozměnit svůj NAP* s ohledem na výsledky ukončených prací na stanovení celkového množství emisí a hodlá *zvýšit celkové množství povolenek*. Komise rozhodnutím tento postup odmítla jako nepřipustný. SPS se při posuzování případu zaměřil hlavně na zkoumání úkolů a pravomocí Komise a členských států v procesu tvorby, oznamování a posuzování NAP a následného přidělování povolenek (relevantními v tomto ohledu jsou zejména články 9 až 11 směrnice EU ETS). Ze závěrů SPS vyplývají značná omezení pro posuzovací pravomoc Komise, kterou zakládá směrnice EU ETS.

Za prvé, sama směrnice EU ETS *nestanoví žádná omezení co do rozsahu a kategorizace* možných změn, které se objeví poté, co byl NAP oznámen Komisi. *Konečné právo členského státu navrhnout dodatečné změny nemůže* být v tomto ohledu omezeno případným rozhodnutím Komise.<sup>248</sup> Každá taková změna navržená členským státem z jeho vlastní iniciativy musí být proto Komisi notifikována; stejně tak nemůže být přijato konečné rozhodnutí členského státu podle článku 11. odst. 1 směrnice EU ETS bez předchozí nezbytné

<sup>247</sup> Věc T-178/05, [2005] II-04807. V tomto rozsudku se SPS dále zabývá i povahou kritéria č. 9, jež požaduje klade důraz na zohlednění připomínek veřejnosti před samotným (konečným) rozhodnutím o přidělení povolenek.

<sup>248</sup> Tamtéž, p. 56 a 60.

nápravy neslučitelnosti NAP, na kterou Komise případně poukáže v rámci posuzování souladu NAP s kritérií podle směrnice EU ETS.<sup>249</sup>

Za druhé, rovněž Komise z právního hlediska nesprávně posoudila **kritérium č. 9** pro NAP (příloha III), které se dotýká *veřejného připomínkového řízení*. Nutnost náležitě přihlídnout k připomínkám veřejnosti představuje jeden ze stěžejních principů, na kterých je směrnice EU ETS postavena. Zdůrazňuje to výslovně článek 11 odst. 1 a kritérium č. 9. Omezení nepředstavuje ani oznámení NAP Komisi, neboť k připomínkám, které byly vneseny veřejností je zapotřebí přihlídnout ještě při přijímání konečného rozhodnutí, které činí členský stát na základě článku 11 odst. 1. Podle mínění SPS by se jinak celé připomínkové řízení stalo bezpředmětným a připomínky by byly jenom teoretického charakteru,<sup>250</sup> což by bylo zcela v rozporu s účelem, který plní toto připomínkové řízení.

Za třetí, SPS zdůrazňuje, že *prozatímní charakter NAP je irelevantní* vzhledem k výše uvedenému závěru, podle něhož má členský stát právo na dodatečné změny. Dále SPS nepřímou naznačuje, jaký postup musí Komise zvolit, v případě potřeby dosáhnout změnu, resp. zvrátit nežádoucí stav, jakým je předložení neúplného NAP. Proto v mezích své posuzovací pravomoci měla Komise právo předložený NAP výslovně *odmítnout*, shledala-li NAP *neslučitelný pro rozpor s kritérii podle směrnice EU ETS*, nebo proto, že *ji prozatímní charakter NAP vůbec brání v posouzení slučitelnosti NAP s kritérii stanovenými směrnicí EU ETS*.<sup>251</sup> V tomto ohledu je ale *Komise okleštěna požadavky směrnice EU ETS co do rozsahu svého posuzování*. Nicméně, nepřísluší ji právo omezovat následné změny pouze na určitý okruh změn.

Za čtvrté, SPS poukazuje na to, že pro efektivní fungování celého systému obchodování s povolenkami je nutné vycházet z *přesných údajů*, na jejichž základě se stanoví emisní strop pro jednotlivá odvětví a zařízení zahrnutá do systému. Jednak musí být náležitě zajištěna *náprava chybných informací*, jednak *doplněny a upřesněny* informace, které jsou *neúplné*.<sup>252</sup> V důsledku těchto změn může logicky docházet k navýšení celkového množství

---

<sup>249</sup> Tamtéž, p. 56.

<sup>250</sup> Tamtéž, p. 57.

<sup>251</sup> Tamtéž, p. 73.

<sup>252</sup> Tamtéž, p. 60.

povolenek, které mají být přiděleny. V případě Spojeného království se tak stalo ještě před počátkem obchodovacího období (sedm týdnů před otevřením trhu), neboť plánovaná změna byla zveřejněna za účelem obdržení připomínek.<sup>253</sup>

Nelze opomenout skutečnost, že k navýšení množství povolenek může dojít nejen *před otevřením trhu* (jako v případě Spojeného království), ale rovněž *po otevření trhu*. Připouští to sama směrnice v případě **vyšší moci** (*force majeure*) v článku 29 (i Komise ve svých pokynech, které vymezují případy vyšší moci). Ustanovení čl. 29 směrnice EU ETS je však v současné době *obsoletní*, neboť jeho použití bylo omezeno na *první obchodovací období*. Tyto tzv. **dodatečné povolenky** (*additional allowances*) byly zásadně *nepřevoditelné* a možnost jejich vydání představovala *výjimku* ze základního pravidla, podle kterého se o přidělování povolenek rozhoduje před začátkem obchodovacího období. Další omezení vyplývalo z *okruhu případů*, kdy bylo možno požádat o vydání dodatečných povolenek (tj. jen ve *výjimečných a nepředvídatelných případech* a okolnosti vyšší moci *neměl možnost ovlivnit* ani provozovatel zařízení, ani členský stát, který využil možnost požádat o dodatečné povolenky) a z *časového ohraničení*, dokdy bylo možné předložit Komisi žádost (tj. do 31. ledna roku, který následoval po obchodovacím období, kdy se vyskytla relevantní okolnost zakládající případ vyšší moci).<sup>254</sup> I když Komise uvedla příklady okolností, jež považovala za okolnosti vyšší moci,<sup>255</sup> nelze na základě těchto příkladů generalizovat. Případy vyšší moci bylo nutné vždy *náležitě prokázat* a posuzovány *ad hoc*.<sup>256</sup> Z výše uvedeného tedy vyplynulo, že možnost navýšení množství přidělovaných povolenek *po otevření trhu* již vůbec nepřichází do úvahy.<sup>257</sup>

Vrátíme-li se k dodatečným pokynům (2005), výše rozebraná oblast, zapojení **nových zdrojů** do systému obchodování, představuje jedno z citlivých míst, kde jsou s ohledem na závěry Komise očekávány další změny a postupné *sjednocování přístupu na komunitární*

<sup>253</sup> Tamtéž, p. 68 poslední věta.

<sup>254</sup> COM(2003) 830 final, 4.1.2004, s. 23-24.

<sup>255</sup> Tamtéž. Jde zejména o případy války, ohrožení válkou, teroristický útok, revoluce, nepokoje, sabotáže nebo vandalský čin (s. 23 bod 114). Posouzení těchto případů má v pravomoci Komise.

<sup>256</sup> Tento závěr zdůrazňuje rovněž Komise v pokynech (s. 23 bod 115).

<sup>257</sup> Na druhé straně, možnost dodatečných změn v podobě snížení množství povolenek nelze apriori vyloučit: ačkoliv Komise opět tuto možnost odmítla, SPS argumentaci Komise neshledal dostatečně odůvodněnou na to, aby ji dal za pravdu. (Viz dále případ T-374/04 Spolková republika Německo v. Komise).

úrovni. Ze tří výše uvedených možností, které jako alternativy doporučuje Komise v původních pokynech k NAP (2003), pro druhou fázi obchodování upřednostňuje *nákup povolenek na trh a aukci*, jelikož tyto nejlépe korespondují se zásadou rovného zacházení.

S problematikou účasti nových zdrojů souvisí rovněž **uzavírání zdrojů** (podrobně viz níže), resp. úprava příslušných ustanovení upravujících postup v případě uzavření zařízení (s ohledem na přidělené povolenky, které uzavřené zařízení obdrželo na začátku obchodovacího období). Jelikož členské státy přistupují k této problematice různě, v dalších pokynech Komise pouze upozorňuje na určité aspekty, které by mohly způsobit komplikace v budoucnu.<sup>258</sup> Zejména by v těchto situacích *nemělo docházet k dodatečným úpravám počtu přidělovaných povolenek jednotlivým zařízením*. Zvolil-li členský stát formu zapojení pomoci rezervy pro nové účastníky, musí zajistit, že tato *rezerva nebude po vyčerpání opět naplněna* právě povolenkami pocházejícími od uzavřených zdrojů. Povolenky, které byly přiděleny zařízením, která byla následně uzavřena, by proto měly být zrušeny nebo prodány v držbě. I když Komise řešení tohoto problému a případné sjednocení národních úprav nenastoluje a vyvozuje pouze obecné závěry, do budoucna odkazuje na zprávu podle článku 30 směrnice EU ETS, která má posoudit alternativní možnosti řešení.<sup>259</sup> I v této oblasti tedy Komise preferuje co nejvyšší stupeň harmonizace.

Pro ilustraci budoucího vývoje lze zmínit závěry z *revizní zprávy podle článku 30 směrnice EU ETS* s ohledem na **nové účastníky**. Alternativy, které měla Komise v plánu posoudit, jsou víceméně obecného charakteru, poukazuje pouze na některé stránky významné pro budoucí harmonizaci (jako např. opětovné zdůraznění formy nákupu povolenek na trhu a dražby nebo možnost vytvoření společné rezervy na úrovni Společenství).<sup>260</sup> Ačkoliv Komise soustavně opakuje, že by členské státy měly preferovat výše zmíněné dvě možnosti zapojení nových účastníků než tvorbu rezervy, v prvním obchodovacím období přistoupily všechny členské státy pouze k tvorbě *rezervy* jako způsobu zapojení nových zdrojů (přičemž povolenky byly z rezervy přidělovány zdarma).<sup>261</sup> Možnost případných změn na úrovni EU měla za úkol přezkoumat pracovní skupina věnující se revizi evropského systému

---

<sup>258</sup> KOM(2005) 703 v konečném znění, 22.12.2005, s. 19.

<sup>259</sup> Tamtéž.

<sup>260</sup> KOM(2006) 676 v konečném znění, s. 13-14.

<sup>261</sup> Uvádí to sama zpráva. Viz KOM(2006) 676 v konečném znění, s. 13.

obchodování s povolenkami. V rámci závěrečné zprávy této skupiny bylo zacházení s novými účastníky posuzováno společně s problematikou pravidel uplatňovaných jednotlivými členskými státy při uzavírání zařízení (viz níže). Z dlouhodobějšího hlediska doporučila pracovní skupina postupně rezervy pro nové účastníky úplně odstranit.<sup>262</sup> Dotud je nezbytné alespoň harmonizovat zacházení s novými účastníky na komunitární úrovni vytvořením pravidel pro *jednotnou rezervu*, přičemž v pravomoci členských států by měla zůstat jenom úprava případných dalších detailů. *Návrh změn směrnice EU ETS* proto jednoznačně počítá s *vytvořením rezervy* pro nové účastníky na trhu pro celé Společenství.

Podstatným vývojem prošlo i nazírání na postup v případě *uzavření zařízení (installation closure)* u provozovatele, který dosud byl účastníkem systému obchodování. Vývoj v této oblasti významným způsobem ovlivnila judikatura SPS, zejména rozsudek ve věci *T-374/04 Spolková republika Německo (SRN) v. Komise*.<sup>263</sup> Již z postupu, který Soud při projednávání sporného případu zvolil,<sup>264</sup> lze usuzovat, že judikatury SPS představuje významný doplněk při interpretaci směrnice EU ETS, neboť objasňuje její často nejasné formulace, resp. koriguje a doplňuje vágní pokyny vydané Komisí k provedení kritérií přílohy III směrnice EU ETS, jež se uplatňují se při přidělování povolenek.

V rozsudku ve věci *T-374/04* se SPS nejprve věnuje *charakteru* pokynů Komise z hlediska jejich *právní závaznosti*, jelikož pokyny samy o sobě nelze jednoznačně podřadit pod ustanovení článku 249 SES jako jeden z pramenů práva ES (sekundární právní akty). Podle konstantní judikatury ESD patří pokyny mezi kategorii norem, které v zásadě nejsou

---

<sup>262</sup> The Approach to New Entrants and Closures in the EU ETS - Report under the project „Review of EU Emissions Trading Scheme“, s. 72 (závěrečné doporučení). Viz

[http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/ecofys\\_new\\_entrant.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/ecofys_new_entrant.pdf) (citováno dne 1.7.2008). Pro zvýšení transparentnosti pracovní skupina doporučila i úplné odstranění jakýchkoli speciálních pravidel aplikovatelných při uzavírání zařízení, které transparentnost fungování systému podkopávají. Alternativou by měla být pravidelná aktualizace přidělování povolenek s ohledem na změny v jednotlivých zařízeních. Bude-li zvolen přístup preferující větší harmonizaci na komunitární úrovni, je nezbytné, aby byly respektovány zejména obecní pravidla pro stávající zařízení.

<sup>263</sup> Věc *T-374/04*, Úř. věst. C 315, 22.12.2007, s. 34. Celé znění rozsudku dostupné na stránkách ESD, resp. SPS: <http://curia.europa.eu/cs/transitpage.htm> (citováno dne 1.6.2008).

<sup>264</sup> S ohledem na právní obtížnost předložené věci nebo význam projednávané věci, může SPS podle čl. 14 jednacího řádu Soudu rozhodnout případ v senátu o větším než obvyklém počtu (*Chamber sitting in extended composition*). Tento procesní postup byl zvolen i v případě *T-374/04*.

pro třetí osoby jako takové závazné, nicméně jsou často využívanou formou projevu Komise zejména v oblasti hospodářské soutěže nebo v oblasti státních podpor.<sup>265</sup> SPS podtrhuje závěry judikatury vztahující se k problematice působnosti pokynů neboli pravidel chování s účinky vůči třetím osobám, jenž mohou přijímat orgány Společenství (zejména Komise). Přijetím a oznámením takovýchto pravidel chování, které jsou určeny pro budoucí použití pro specifikovaný okruh případů, je orgán, který je autorem těchto pravidel, napříště omezen ve výkonu své posuzovací pravomoci a nemůže se od nich odchýlit, aniž by byl případně postižen sankcí proto, že porušil obecné právní zásady jako např. zásadu rovného zacházení, zásadu právní jistoty nebo zásadu ochrany legitimního očekávání.<sup>266</sup> V případě, že se orgán odchýlí od předem stanovených pravidel, jejichž je původcem, musí být jeho rozhodnutí náležitě odůvodněno, aby tím předešel konfliktu se zásadou rovného zacházení a tento postup musí být zároveň v souladu s jinými normami Společenství vyšší právní síly.<sup>267</sup> Pro oblast zemědělství, zdraví a životního prostředí ESD výslovně uznal možnost používání pokynů (formou sdělení), které představují určité vodítko pro posouzení, jakým směrem se bude vyvíjet výkon diskreční a dozorovací pravomoci daného orgánu (Rady nebo Komise). přičemž nesmí být v rozporu s ustanoveními SES.<sup>268</sup> Z výše uvedeného vyplývá pravidlo pro možnost uplatnění pokynů (členskými státy) vůči orgánu, který je vydal, v případě, že tento orgán přijme opatření, které odporuje vydaným pokynům (tzv. sebeomezovací účinek).<sup>269</sup>

Nepochybně, rozsudek ve věci T-374/04 podstatným způsobem omezuje možnost vyvozovat další závěry ze směrnice EU ETS, příp. pokynů Komise (2003) než ty, které lze vyvodit při použití standardních (příp. nadstandardních) metod interpretace,<sup>270</sup> tj. při použití

---

<sup>265</sup> Např. pro oblast hospodářské soutěže - sdělení Komise obsahující pokyny k vertikálním omezením [Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty, (2000/C 291/01)]; pro oblast státních podpor - aktuální sdělení Komise, které stanoví pokyny k účinnému provádění rozhodnutí Komise, jimiž se členskými státy nařizuje zajistit navrácení protiprávní a neslučitelné podpory [Towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid, (2007.C 272/05)].

<sup>266</sup> Citovaný rozsudek, p. 111.

<sup>267</sup> Tamtéž.

<sup>268</sup> Tamtéž.

<sup>269</sup> Na tento závěr poukazuje i SPS ve výše citovaném rozsudku p. 112.

<sup>270</sup> Obecně k metodám interpretace srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. Dobrá Voda : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2001, s. 122-132.

výkladu doslovného (jazykového), historického, systematického nebo teleologického. Právě k těmto metodám výkladu se uchýlil SPS při posuzování případu ve věci dodatečných úprav, čímž navázal na metodiku již dříve použitou v jiných případech, kde to bylo opodstatněno složitostí případu.<sup>271</sup> Ve sporném případě SRN předložila k posouzení Komisi NAP pro první obchodovací období. I když se i do budoucna počítá s větším zjednodušováním NAP, SRN vypracovala pro první období sofistikovaný NAP, ve srovnání s ostatními členskými státy mnohem komplikovanější z hlediska struktury a celkové systematiky. Německý NAP počítal s možností dodatečných úprav *směrem dolů* pro vymezené kategorie zařízení v určitých případech. Jako neslučitelný v částech, které umožňovaly dodatečné úpravy v určitých případech, NAP SRN Komise odmítla; neslučitelnost podle Komise vyplývala z rozporu dodatečných úprav s *kritériem č. 5* a *kritériem č. 10* uvedených v příloze III směrnice EU ETS. Po podrobné analýze případu s použitím všech výše jmenovaných metod interpretace dochází SPS k závěru, že ani směrnice EU ETS, ani pokyny Komise (SPS) *možnost dodatečných úprav směrem dolů výslovně nezakazují*.

Z hlediska namítané neslučitelnosti německého NAP s *kritériem č. 10* přílohy III, SPS za prvé zdůrazňuje, že konečné rozhodnutí členského státu ohledně přidělení povolenek podle *článku 11 odst. 1* směrnice EU ETS již *nepodléhá kontrolní pravomoci Komise* jako je tomu v případě který je předvídan *článkem 9 odst. 3* směrnice EU ETS (tj. po oznámení NAP konkrétního členského státu Komisi, která ho může odmítnout pro neslučitelnost s kritérii stanovenými v příloze III nebo s *článkem 10* směrnice EU ETS). Proto i když rozhodnutí podle *článku 11 odst. 1* musí striktně vycházet z NAP (jak byl oznámen Komisi, která ho neodmítla vzhledem k tomu, že ho neshledala neslučitelným), *neznamená to, že pozdější změny týkající se individuálních přidělů povolenek jsou zcela vyloučeny*.<sup>272</sup> Ve světle rozsudku T-178/05 SPS připomíná, že konečné rozhodnutí členského státu podle *čl. 11 odst. 1* závisí na výsledcích druhého veřejného připomínkového řízení, proto by úplný zákaz dodatečných změn znamenal, že připomínkové by bylo zcela formální bez možnosti ovlivnit konečné přidělování povolenek.<sup>273</sup>

---

<sup>271</sup> Viz zejména rozsudky uvedené v p. 92, na které Soud odkazuje.

<sup>272</sup> Věc T-374/04, p. 105.

<sup>273</sup> Tamtéž.

Za druhé, vzhledem k tomu, že směrnice *výslovně nezakazuje* dodatečné úpravy v rámci individuálního přidělování povolenek jednotlivým zařízením, mohou členské státy připustit takové změny; korekční mechanismy v podobě dodatečných změn musí být jednak vymezeny NAP a konečným rozhodnutím podle čl. 11 odst. 1 směrnice EU ETS, jednak jejich použití musí být *založeno na objektivních a transparentních kritériích*.<sup>274</sup> V oblasti těchto tzv. *dalších kritérií* (tj. jiných než kritérií stanovených přílohou III směrnice EU ETS) mají členské státy *plnou diskreční pravomoc*, přičemž kontrolní pravomoc Komise je omezena na posuzování, zda tzv. další kritéria naplňují podmínky objektivnosti a transparentnosti.<sup>275</sup>

Za třetí, podle SPS Komise nepředložila dostatečné důkazy, kterými by prokázala, že dodatečné úpravy směrem dolů jsou v rozporu s *hlavním cílem* směrnice EU ETS jak je vymezen v *článku 1 (bod 2 preambule)*, podle kterého má směrnice EU ETS za cíl *vytvořit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů, zvláště pak CO<sub>2</sub>, způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným*. K tomuto závěru dochází SPS po posouzení sporných dodatečných úprav ve světle provedeného teleologického výkladu, při kterém SPS zohlednil slučitelnost dodatečných úprav nejen s ohledem na výše zmíněný primární cíl podle čl. 1 směrnice EU ETS, ale i s ohledem na jednotlivé *dílčí cíle* směrnice EU ETS.<sup>276</sup> Ačkoliv SPS připouští, že dodatečné úpravy mohou mít i určité negativní účinky, je *k tíži Komisi*, že pokyny, která vypracovala, *nejsou dostatečně jasné a přesné* pro to, aby přípustnost dodatečných úprav zcela *vyloučily*.<sup>277</sup>

Nad rámec posuzovaného případu se SPS vyjadřuje i k otázce tvorby rezerv pro nové účastníky na trhu. Německý NAP, s připuštěním dodatečných úprav, počítá s *navyšováním*

---

<sup>274</sup> Tamtéž, p. 106.

<sup>275</sup> Tamtéž.

<sup>276</sup> Rozsáhlou analýzu provedl SPS s ohledem na tyto jednotlivé *dílčí cíle*: naplnění hlavního cíle 1) způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným (čl. 1), 2) při současném co možná nejmenším snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti (bod 5 preambule) a 3) se zachováním integrity vnitřního trhu a zamezení narušení hospodářské soutěže (bod 7 preambule). Dále lze připomenout, že směrnice EU ETS podporuje využívání *nástroje zvláštního druhu*, tj. (4) podpora používání technologií, které účinněji využívají energii a produkují méně emisí na jednotku výstupu (bod 20 preambule). Viz. T-374/04, zejména p. 124 a dále s. 23-26.

<sup>277</sup> T-374/04, p. 116 a 148.



množství povolenek v rezervě pro nové zdroje, jelikož poté, co jsou povolenky v rámci dodatečných úprav odebrány, je nezbytné je převést do rezervy pro nové účastníky.<sup>278</sup> SPS ale připouští, že pozitivní účinek dodatečných úprav na dosahování primárního cíle směrnice EU ETS by byl mnohem větší v případě, že takto odebrané povolenky by byly namísto jejich převedení do rezervy pro nové účastníky okamžitě zrušeny.<sup>279</sup>

S ohledem na zákaz diskriminace podle kritéria č. 5 přílohy III směrnice EU ETS připomíná SPS podmínky použití *zásady rovného zacházení* jak jsou vymezeny judikaturou ESD:

- nezbytnost srovnat situaci dotčených osob, tzn. zda se nacházejí v *obdobné situaci* a
- případné *objektivní odůvodnění* pro možnost diskriminace.

Z výše uvedeného plyne základní pravidlo, *aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné.*<sup>280</sup> Ani v tomto případě ale SPS nenachází dostatečné odůvodnění pro konstatování porušení kritéria č. 5, neboť dodatečné úpravy předvídané německým NAP lze v určitých (obecných) případech provést u *všech* provozovatelů (nejen u nových účastníků), jednak kromě nových zdrojů se dodatečné úpravy provedou ve zvláštních případech i u stanovené kategorie zařízení.<sup>281</sup> Dále, v rozporu s tvrzením Komise, je možnost dodatečných úprav spíše *nevýhodou* (zátěží) nežli výhodou pro nové účastníky na trhu, a proto budou mít noví účastníci tendenci *vyhnout se nadhodnocování*, které by mohlo vést k případnému budoucímu postihu v podobě dodatečné úpravy množství povolenek (odebrání povolenek provozovateli vzhledem k rozdílu mezi skutečným množstvím emisí a předpokládaným množstvím emisí, ze

---

<sup>278</sup> Z tohoto postupu vyplývá, že *po vyčerpání rezervy*, v případě většího množství nových účastníků (i když *odhad* počtu nových účastníků činí členský stát, který plánuje vytvořit rezervu pro nové zdroje, činí již v rámci NAP), by mohlo dojít k opětovnému (alespoň částečnému) naplnění rezervy, co by bylo v rozporu s upozorněním Komise v rámci dalších pokynů (2005), tj. aby nedocházelo právě k opětovnému naplnění rezervy. Nelze ale opomenout, že pro posuzování případu dodatečných úprav stanovených v NAP SRN jsou relevantní pouze původní pokyny Komise (2003).

<sup>279</sup> T-374/04, p. 141 poslední věta.

<sup>280</sup> Tamtéž, p. 153 (které opakuje citovanou judikaturu, která se uplatní při posuzování *zásady rovného zacházení*).

<sup>281</sup> Tamtéž., p. 155-158.

kterého se vycházelo při přidělování povolenek, je-li skutečné množství nižší). Závěrem lze doplnit, že Soud vzhledal porušení povinnosti ze strany Komise týkající se obecné povinnosti uvést odůvodnění ve svém rozhodnutí (v konkrétním případě odůvodnění vztahující se k použití zásady rovného zacházení jak byla vyložena výše), jak je stanovena v článku 253 SES.

Z výše uvedených závěrů vyplývá, že Komise by měla být při vymezování pravidel pro tvorbu NAP obezřetná již vzhledem k tomu, že nárůst počtů žalob podaných nejen jednotlivými členskými státy (zejména z důvodu nespokojenosti s rozhodnutím Komise týkající se NAP pro druhé obchodovací období),<sup>282</sup> ale rovněž soukromými subjekty, je enormní. Jelikož případy žalob ze strany členských států dosud nebyly SPS rozhodnuty. Lze zatím vyvozovat pouze obecné závěry s ohledem na podané žaloby:

- nejčastějším argumentem, který zpochybňuje rozhodování Komise, je *porušení zásady loajální spolupráce* mezi orgány Společenství a orgány členských států (případně *zásady řádné správy*) jelikož Komise tím, že použila *vlastní metodu* (podle více členských států je tato metoda *netransparentní*) pro výpočet celkového přípustného množství povolenek pro dotčený členský stát a z takto získaných údajů stanovila závazně celkové množství přidělovaných povolenek, fakticky *nahradila diskréční pravomoc*, která podle směrnice EU ETS přísluší jednotlivým členským státům podle článku 11 odst. 2 (ustanovení relevantní pro druhé obchodovací období 2008-2012) ve spojení s článkem 9 odst. 1 a 3 směrnice EU ETS (tím *překročila pravomoc*, která jí byla v této oblasti přidělena); i kdyby Soud tuto možnost připustil, použití metody nebylo s dotčenými členskými státy předem konzultováno, čímž dochází k *porušení zásad legitimního očekávání a právní jistoty*,<sup>283</sup>

---

<sup>282</sup> Za zmínku stojí, že žalobu k SPS podaly - ohledně rozhodnutí Komise týkající se NAP pro období 2008-2012 - zejména členské státy, které vstoupily do EU v květnu 2004 (*s výjimkou Cypru a Malty*, které ani nejsou státy zahrnutými do *přílohy B Kjótského protokolu*, jež stanoví seznam států s kvantifikovaným závazkem na omezení nebo snížení emisí skleníkových plynů; rovněž *Slovensko* nepodalo žalobu k SPS). Stejně tak Rumunsko a Bulharsko, jako nové členské státy, vyjádřily svou nespokojenost prostřednictvím žaloby podané k SPS.

<sup>283</sup> Žaloby tohoto rázu „odstartovala“ Slovenská republika tím, že 7. února 2007 podala žalobu ve věci T-32/07. Následovala žaloba Polska (T-138/07 ze dne 28. května 2007), České republiky (T-194/07 ze dne 4. června 2007), Maďarska (T-221/07 ze dne 26. června 2007) a pobaltských států, tj. Estonska (T-263/07 ze dne 16. července 2007), Litvy (T-368/07 ze dne 26. září 2007) a konečně Lotyšska (T-369/07 ze stejného dne jako žaloba Litvy).

- v některých případech Komise *nedodržela lhůtu podle článku 9 odst. 3* k odmítnutí NAP z důvodu jejich neslučitelnosti s kritérii uvedenými v příloze III nebo s článkem 10 směrnice EU ETS; v tomto ohledu je namítáno *porušení formálních požadavků směrnice EU ETS*;
- z podstatných námitek nelze opomenout ani *nedostatek odůvodnění rozhodnutí*, čímž Komise porušila obecnou povinnost podle článku 253 SES.

Slovenská republika a Litva navíc zdůraznily, že v jejich případě Komise nezohlednila potřebu zvýšení výroby elektrické energie z elektráren spalujících fosilní palivo s ohledem na existující povinnosti těchto států; v případě SR uzavřít dva bloky jaderné elektrárny v Jaslovských Bohunicích, v případě Litvy do roku 2009 uzavřít atomovou elektrárnu Ignalina.

Na tuto situaci určitým způsobem zareagoval návrh změn směrnice EU ETS, který Komise předložila v lednu 2008.<sup>284</sup> Do stávající směrnice EU ETS navrhuje doplnit novou **přílohu IIA**, která doplňuje *článek 10* směrnice EU ETS. Článek 10 nově stanoví podmínky *obchodování s povolenkami formou dražby*. Zároveň vymezuje *strukturu* celkového množství povolenek, se kterým bude dotčený členský stát obchodovat formou dražby. První část, *písm. a)* budoucího článku 10, která tvoří 90% z celkového množství povolenek v rámci Společenství, bude pro jednotlivé členské státy stanovena podle jejich *podílů*, které budou vycházet z *ověřených emisí příslušného členského státu za rok 2005*; druhá část (zbyvajících 10% z celkového množství povolenek v rámci Společenství obchodovaných formou dražby), *písm. b)* článku 10, má za cíl zohlednit *princip solidarity a růst v rámci Společenství*, a proto se těchto zbylých 10% přerozdělí jen mezi *určité členské státy* na základě podílů, které stanoví výše zmíněná příloha IIA směrnice EU ETS. Právě úpravy v rámci podílů podle přílohy IIA považovaly některé členské státy za dostačující záruku k tomu, aby svou žalobu stáhly.<sup>285</sup>

<sup>284</sup> KOM(2008) 16 v konečném znění, 23.1.2008.

<sup>285</sup> Narážím zejména na zpětvzetí žaloby Slovenskou republikou právě s ohledem na plánované změny, se kterými počítá návrh změn směrnice EU ETS. Ohledně nově formulovaného principu spravedlnosti a solidarity viz závěr kapitoly 5.4.1.

Závěrem lze stručně zmínit **kritérium č. 12**, jež je odrazem přístupu založeného Protokolem (ve znění Marrákešských dohod). Toto kritérium bylo dodatečně doplněno tzv. **propojovací směrnici**,<sup>286</sup> která přinesla provozovatelům zařízení větší flexibilitu s ohledem na možnost pokrytí jejich emisí nejen povolenkami přidělenými v rámci komunitárního systému obchodování, ale rovněž kredity získanými realizací projektových činností dle Protokolu [tzn. *jednotkami snížení emisí (emission reduction units)* získanými realizací projektu v rámci mechanismu společné realizace – od roku 2005 nebo *certifikovaným snížením emisí (certified emissions reduction)* docílenými uskutečněním projektu v rámci mechanismu čistého rozvoje – počínaje rokem 2008]. V souladu s doplňkovým charakterem flexibilních mechanismů kritérium č. 12 (a čl. 30 odst. 3 směrnice EU ETS) požaduje, aby členské státy stanovily maximální přípustné množství kjótských kreditů pro splnění závazků provozovatelů zařízení regulovaných směrnici EU ETS (vyjádřeno jako procento přidělu povolenek pro příslušné zařízení), neboť možnost využít kreditů získaných realizací projektových činností by měla být pouze *doplňkového charakteru* k domácím aktivitám a opatřením pro splnění kjótského závazku,<sup>287</sup> na druhé straně, pravidlo suplementarity se zohlední na úrovni příslušného členského státu, příp. na úrovni komunitární, nikoliv na úrovni jednotlivých zařízení.<sup>288</sup> Směrnice EU ETS dále stanoví alespoň *minimální požadavky* na realizované projektově

<sup>286</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004, kterou se s ohledem na projektové mechanismy Kjótského protokolu mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, Úř. věst. L 338, 13.11.2004, s. 18–23. Na základě propojovací směrnice byly mimo jiné doplněny do původního textu směrnice EU ETS *nové články 11a a 11b* věnující se právě propojení komunitárního systému obchodování s projektovými mechanismy Protokolu.

<sup>287</sup> Podle NAP ČR pro obchodovací období 2008-2012 mohou provozovatelé zařízení použít kredity (ERU a CER) *až do výše 10%* alokace na toto pětileté období na úrovni jednotlivých zařízení; roční limit NAP ČR (2008-2012) nestanoví. NAP ČR (2008-2012) rovněž počítá s rezervou pro projekty společné realizace (ve výši 99 389 povolenek ročně). Omezení možnosti vstupu těchto kreditů na 10% reflektuje přístup Komise, která s ohledem na potřebu stabilizace trhu a pravidlo suplementarity nepovoluje tento limit vyšší než 10%. Viz SUCHÝ, J. Emisní obchodování v České republice: novinky z projednávání Národního alokačního plánu II aneb co s povolenkou. *PRO-ENERGY magazín*, 2004, číslo 2, s. 62. Na druhé straně, ekologické organizace v rámci návrhů pro NAP 2008-2012 doporučovaly stanovit rozsah použití kjótských kreditů pouze na 3%, přičemž i na národní úrovni by ČR měla stanovit kvalitativní kritéria pro posuzování projektů. Podrobně viz *NAPřístě snížit: Hlavní doporučení ekologických organizací pro alokační plán 2008-2012*.

<sup>288</sup> DE CENDRA, J. Linking the project based mechanisms with the EU ETS; the present state of affairs and challenges ahead. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006. s. 106.

mechanismy (čl. 11b odst. 1), neboť samotný Protokol v čl. 2 uvádí pouze *demonstrativní výčet* takovýchto opatření.<sup>289</sup> Již při Kjótských jednáních EU požadovala vymezení alespoň *minimálních standardů* pro projektové činnosti s ohledem na nejednoznačnost požadavků kladených na tyto projekty. Obdobný přístup se odrazil i na postoji Komise jako předkladatele návrhu novelizační směrnice a Evropského parlamentu při projednávání současného návrhu na změnu směrnice EU ETS;<sup>290</sup> Evropský parlament v rámci pozměňovacích návrhů k textu novelizační směrnice požaduje zavedení jasných pravidel a standardů pro projektové činnosti, mimo jiné vytvořením tzv. „*zlatých standardů*“.<sup>291</sup>

Ačkoliv příloha III směrnice EU ETS spolu s navazujícími pokyny (2003 a 2005) vydanými Komisí představovaly v prvním a druhém obchodovacím období základní východiska pro tvorbu národních alokačních plánů, s ohledem na předložený novelizační návrh Komise by příloha III směrnice EU ETS měla být zrušena,<sup>292</sup> neboť její požadavky byly z větší části promítnuty do jednotlivých ustanovení samotné směrnice EU ETS.

---

<sup>289</sup> Podle čl. 11b odst. 1 mají členské státy zajistit, „aby základní linie pro projektové činnosti...byly zcela v souladu s *acquis communautaire*“, tzn. právními předpisy EU/ES přijatými v oblasti změny klimatu, popř. ze souvisejících oblastí. Podrobněji viz DE CENDRA, J. Linking the project based mechanisms with the EU ETS: the present state of affairs and challenges ahead, s. 114-115. Rovněž nelze opomenout ani komunitární právní úpravu pro *zabránění dvojího započítávání* snížení emisí skleníkových plynů, ke kterému by potenciálně mohlo dojít např. v případě realizace projektu (JI) mimo rámec komunitárního systému obchodování, nicméně, s *nepřímým* dopadem na emise skleníkových plynů zařízení, jež je zahrnuto do komunitárního systému obchodování (viz čl. 11b odst. 3 a 4, dále pak rozhodnutí Komise ze dne 13. listopadu 2006, o zabrání dvojímu započítávání snížení emisí skleníkových plynů v rámci systému obchodování s emisemi ve Společenství při projektových činnostech v rámci Kjótského protokolu v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87ES, Úř. věst. L 316, 16.11.2006, s. 12-17).

<sup>290</sup> Lze jenom poznamenat, že platnost kreditů pro období počínaje rokem 2013 závisí rovněž na budoucí mezinárodní dohodě o změně klimatu, proto předložený návrh na změnu směrnice EU ETS v čl. 11a se nově zabývá (dočasným, příp. následným) používáním CER a ERU z projektových aktivit v komunitární systému obchodování před vstupem v platnost takovéto budoucí mezinárodní dohody.

<sup>291</sup> Viz návrh zprávy o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87 ES tak, aby se zlepšil a rozšířil systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, 2008/0013(COD), 11.6.2008. Kredity CER/ERU typu „*zlatý standard*“ by měly dokládat skutečné, prokazatelné, dostatečné a stále snížení emisí z projektů ve státech, které konstruktivně přispívají k boji proti změně klimatu.

<sup>292</sup> KOM(2008) 16 v konečném znění, 23.1.2008 (bod 24 návrhu změn směrnice EU ETS).

## 5.5 Monitorování, vykazování a ověřování; sankční mechanismy

V Zelené knize Komise poukazuje na to, že za úspěchem USA s obchodováním s emisemi SO<sub>2</sub> stál od počátku striktní režim pro vynucení/vymáhání povinností kladených zejména na provozovatele dotčených zařízení (v podobě dostatečného a spolehlivého systému monitorování a vykazování vypouštěných emisí, jejich ověřování a kontroly, předvídatelných a dostatečně odrazujících sankcí).<sup>293</sup> I na základě tohoto argumentu zvolila Komise obdobně přísný postup; část směrnice EU ETS věnující se problematice povinností nezbytných pro efektivní fungování systému a případných postihů za nesplnění těchto povinností nepostrádá vágnost jako jiné (problematické) oblasti [zejména výše zmíněná oblast (kapitola 5.4)], kde byla ponechána pravomoc členským státům a decentralizovaný přístup.

V obecné rovině se otázce monitorování, resp. vykazování a sankčním mechanismům dostává pozornosti již v preambuli směrnice EU ETS (bod 11 a 12). Ohledně **monitorování a vykazování** obsahuje směrnice EU ETS v článku 14 pouze zmocnění pro Komisi, aby vydala pokyny k provádění požadavků stanovených pro monitorovací povinnosti pro jednotlivá zařízení (do 30. září 2003); *příloha IV* dále rozlišuje způsoby monitorování a podávání zpráv podle konkrétního skleníkového plynu; u CO<sub>2</sub> se monitorování provádí pomocí výpočtů nebo na základě měření, u jiných skleníkových plynů se počítá s metodami, které budou pro tento účel vyhotoveny na základě spolupráce Komise a zainteresovaných subjektů (nutno zdůraznit, že použité metody monitorování ostatních skleníkových plynů musejí dosahovat *přesnosti* monitorovacích metod použitých pro CO<sub>2</sub>). Jelikož je monitorovací povinnost a povinnost podávání zpráv (vykazování) povinným údajem, který musí obsahovat již *povolení* k vypouštění emisí,<sup>294</sup> lze tyto povinnosti klasifikovat jako **základní**, jejichž *splnění musí být striktně požadováno, resp. přísně sankcionováno*. V souladu s požadavkem na *efektivnost* systému obchodování, za prvé, setrvání na důsledném plnění těchto povinností vyplývá již z úzkého propojení mezi počátečním vymezením závazku, který má provozovatel naplnit, a možností prokázat, že tento závazek byl splněn; důkaz o splnění závazku lze ovšem provést pouze na základě výsledků monitorování emisí a následné zprávy o emisích. Za druhé,

<sup>293</sup> Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, COM(2000) 87 final, 8.3. 2000, s. 24 a 25.

<sup>294</sup> Čl. 6 odst. 2 písm. c) a d) směrnice EU ETS. Promítnuto do české právní úpravy ustanovením § 5 odst. 3 písm. d) a e) zákona č. 695/2004 Sb.

povinnost monitorování a vykazování by měla všechny účastníky systému zatěžovat srovnatelným způsobem zejména z hlediska jejich nákladů, se kterými je nezbytné počítat při plnění těchto povinností.<sup>295</sup> Na základě čl. 14 směrnice EU ETS přistoupila Komise k vydání **pokynů pro monitorování a vykazování emisí** podle směrnice EU ETS<sup>296</sup> (obsahující 11 příloh; „obecné“ pokyny pro všechna zařízení a *specifické pokyny* týkající se jednotlivých zařízení podle kategorií činností vymezených v příloze I směrnice EU ETS), které objasnily mimo jiné i *hlavní zásady* systému monitorování a vykazování.<sup>297</sup> Podle pokynů musí být zvolená metodologie pro monitorování emisí schválena příslušným orgánem členského státu před začátkem období, ve kterém bude podávána zpráva o emisích a rovněž vždy v případě změny metodologie. Ačkoliv detailně propracované pokyny ze strany Komise byly pro členské státy jako jejich adresáty hlavním vodítkem při úpravě monitorování a vykazování v národním právu, objevily se pochybnosti, zda forma pokynů (*rozhodnutí Komise*) je dostatečně adekvátní. *Ve zprávě podle čl. 30 směrnice EU ETS* dává Komise na zvážení, zda by tyto pokyny neměly být stanoveny ve formě *nařízení*, aby se tak napomohlo jednotnému uplatňování právních předpisů ze strany členských států.<sup>298</sup> V roce 2007, po revizi stávajících pokynů, dochází k vydání **nových pokynů**, nicméně, opět ve formě *rozhodnutí Komise*, které

---

<sup>295</sup> VIS, P. Basic design options for emissions, s. 45.

<sup>296</sup> Rozhodnutí Komise 2004/156/ES ze dne 29. ledna 2004, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (oznámeno pod číslem K(2004) 130) (Úř. věst. L 59, 26.2.2004, s. 1–74, zvláštní vydání v českém jazyce Kapitola 15 Svazek 08 S. 100 – 173).

<sup>297</sup> Příloha I rozhodnutí Komise 2004/156/ES stanoví 8 *hlavních zásad* aplikovatelných při monitorování a vykazování: 1) *úplnost* (emise všech relevantních skleníkových plynů, resp. všechny emise ze spalování a ze všech zdrojů znečištění dle činností podle přílohy I směrnice EU ETS), 2) *konzistence* (srovnatelnost údajů v čase, z hlediska použité metodologie a souboru dat), 3) *transparentnost* (získávání, zaznamenávání, shromažďování a dokumentace způsobem umožňujícím zpětnou kontrolu), 4) *přesnost*, 5) *efektivnost nákladu* (nejvyšší dosažitelná přesnost při nejnižších nákladech), 6) *závažnost*, 7) *spolehlivost* a 8) *zlepšení výkonnosti*.

<sup>298</sup> KOM(2006) 676 v konečném znění, 13.11.2006 (Budování trhu s uhlíkem – zpráva podle článku 30 směrnice 2003/87/ES), s. 8. Lze vycházet i z toho, že např. systém registrů upravuje *nařízení* jako forma právního předpisu (viz výše); proto v této oblasti je národní právní úprava členských států omezena na *adaptaci* tohoto nařízení.

je adresované členských státům.<sup>299</sup> Podle preambule nových pokynů (bod 3) z přezkumu původních pokynů vyplynula potřeba změn za účelem upřesnění a zlepšení rentability: Komise deklaruje, že nové pokyny by měly vycházet z potřeb samotných provozovatelů a jsou mimo jiné vstřícné pro provozovatele tzv. malých zařízení a zařízení využívajících jako palivo biomasu.<sup>300</sup> Podle preambule (bod 6) by rovněž mělo dojít k usnadnění křížového stanovení emisí vykazovaných podle směrnice EU ETS s emisemi vykazovanými v národních inventurách podle UNFCC<sup>301</sup> nebo s emisemi ohlášenými evropskému registru úniků a přenosů znečišťujících látek (tzv. Evropský PRTR neboli E-PRTR).<sup>302</sup> Komise výslovně doporučuje vzít v úvahu i pokyny jiných mezinárodně uznávaných organizací jako např. pokyny používané pro monitorování emisí skleníkových plynů Mezivládním panelem pro klimatické změny (IPCC) nebo Mezinárodní organizací pro normalizaci (ISO).<sup>303</sup>

Naopak, směrnice EU ETS s vydáním (harmonizovaných) pokynů pro postup při **ověřování** emisí skleníkových plynů nepředvídá,<sup>304</sup> pouze odkazuje na *přílohu I*, kde lze najít obecně použitelné zásady. Limitujícím termín pro ověření emisí za minulý rok je *31. březen*, při nedodržení tohoto termínu se automaticky uplatní sankce podle čl. 15 odst. 2, kdy v případě neuspokojivícího výsledku ověření dochází pozastavení možnosti provozovatele

---

<sup>299</sup> Rozhodnutí Komise č. 2007/589/ES ze dne 18. července 2007, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (oznámeno pod číslem K(2007) 3416), Úř. věst. L 229, 31.8.2007, s. 1-85.

<sup>300</sup> [http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/mrg\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/mrg_en.htm) (citováno dne 1.7.2008).

<sup>301</sup> V rámci EU vytvořen na základě *rozhodnutí č. 280/2004* ze dne 11. února 2004 o mechanismu monitorování emisí skleníkových plynů ve Společenství a provádění Kjótského protokolu, Úř. věst. L 49, 19.2.2004, s. 1-8, CS.ES Kapitola 15 Svazek 08 S. 57.

<sup>302</sup> Zřízený nařízením Evropského parlamentu a Rady 166/2006 ze dne 18. ledna 2006 kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES. Úř. věst. L 33, 4.2.2006, s. 1. Tento registr nahradil tzv. Evropský registr emisí znečišťujících látek (EPER). V České republice jako veřejně přístupný informační systém byl zákonem o integrované prevenci (zákon č. 76/2002 Sb.) vytvořen *integrováný registr znečištění (IRZ)*, který zřizuje a spravuje Ministerstvo životního prostředí. Samotným provozovatelem IRZ je česká informační agentura životního prostředí (CENIA). V roce 2008 byl celý systém podstatným způsobem novelizován na základě zákona č. 25/2008 Sb. s ohledem na změny nastalé v důsledku přijetí výše zmíněného nařízení 166/2006; rovněž byl nařízením vlády č. 145/2008 Sb. nově stanoven seznam znečišťujících látek, prahových hodnot a požadovaných údajů.

<sup>303</sup> Bod 5 preambule rozhodnutí Komise č. 2007/589/ES.

<sup>304</sup> Ověřování se věnuje čl. 15 směrnice EU ETS.



zařízení převádět povolenky do doby, než bude zpráva posouzená jako uspokojující. Logicky, tato možnost omezuje pouze *prodej* povolenek, jelikož restrikce nákupu by mohla znamenat úplnou nemožnost splnění požadované povinnosti dle čl. 12 odst. 3, tj. každoročně vyřadit počet povolenek rovnající se celkovým emisím z předmětného zařízení během předchozího kalendářního roku.<sup>305</sup> Směrnice EU ETS nechává členských státům na uvážení, zda ověřování bude v kompetenci státních orgánů nebo tato působnost bude přenesena na soukromé osoby zabývající se ověřováním jako hlavní náplní své činnosti.<sup>306</sup> V souladu s přílohou I směrnice EU ETS se přednostně musí subjekt oprávněný k výkonu ověřování soustředit na prozkoumání *spolehlivosti, důvěryhodnosti a přesnosti* monitorovací metodologie; neméně významné jsou i požadavky směrnice EU ETS kladené na osobu ověřovatele, jenž musí být *nezávislý* na provozovateli zařízení, jehož emise ověřuje a svou činnost musí provádět *profesionálně* zejména z hlediska odborných znalostí a objektivitu. Ačkoliv směrnice EU ETS navozuje dojem, že ověřování se uskutečňuje pouze *ex post*, nelze přehlížet nezbytnost náhodných kontrol na místě i během relevantního vykazovacího období; ačkoliv tento postup se jeví z ekonomického hlediska jako poměrně nákladný, opodstatněným argumentem pro volbu tohoto postupu by měl být převažující veřejný zájem na spolehlivost, resp. důvěryhodnost monitorovacích postupů, od nichž se odvíjí efektivnost fungování celého systému obchodování.<sup>307</sup> Směrnice EU ETS počítá s odpovědností samotných ověřovatelů za správnost jejich posudku/zprávy, nicméně, nelze vyloučit ani případ, kdy vzniknou pochybnosti o důvěryhodnost posudku/zprávy ověřovatele; v takovém případě by členské státy měly počítat s možností zásahu svých (státních) orgánů, které by samy měly mít dostatek

---

<sup>305</sup> PEETERS, M. Enforcement of the EU greenhouse gas emissions trading scheme. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives* Ed. K. DEKELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006. s. 177.

<sup>306</sup> V souladu se zákonem č. 695/2004 Sb. ověřování provádí tzv. *autorizovaná osoba*, která je držitelem rozhodnutí o autorizaci podle zákona o ochraně ovzduší (§ 7 odst. 2 zákona č. 695/2004 Sb.); tato osoba je povinna postupovat v souladu se zásadami uvedenými v příloze č. 2 zákona (č. 695/2004 Sb.), které vycházejí z výše zmiňované přílohy V směrnice EU ETS. Akreditaci ověřovatelů emisí skleníkových plynů zajišťuje Český institut pro akreditaci, a.s. ([www.cai.cz](http://www.cai.cz)).

<sup>307</sup> PEETERS, M. Inspection and market-based regulation through emissions trading. The striking reliance on self-monitoring, self-reporting and verification. *Utrecht Law Review*, 2006, svazek 2, číslo 1, s. 188. Poměrně široká pravomoc v této oblasti podle zákona č. 695/2004 Sb. náleží České inspekci životního prostředí (viz § 17 tohoto zákona).

pravomoci pro prověření zpracovaného posudku/zprávy z odborného hlediska.<sup>308</sup> Rovněž zde je na místě ponechat státním orgánům (zejména inspekcím) *možnost náhodných kontrol na místě*. I když se speciálními pokyny pro ověřování vykazovaných emisí směrnice EU ETS nepočítá, byla do *přílohy I* přepracovaných pokynů pro monitorování a vykazování do přílohy I výslovně včleněna samostatná kapitola věnující se ověřování (10.4). Tady opět Komise zdůrazňuje, že tento postup vychází mimo jiné z nutnosti dosáhnout většího souladu s pokyny vypracovanými Evropskou organizací pro spolupráci v oblasti akreditace, Evropským výborem pro normalizaci (CEN) a Mezinárodní organizací pro normalizaci (ISO);<sup>309</sup> postup Komise uvítaly i jednotlivé členskými státy. Pro dosažení vysokého stupně *transparentnosti* a zpřehlednění postupů ze strany členských států se tento postup jeví jako pozitivní krok.<sup>310</sup>

S ohledem na provázanost povinností monitorování, vykazování a ověřování se sankčními mechanismy, lze na tyto oblasti nahlížet jako na jeden nedílný celek.<sup>311</sup> Automatické uplatnění **sankčních mechanismů**, nicméně, závisí na příslušné národní úpravě konkrétních členských států. Směrnice EU ETS v preambule apeluje na členské státy, aby sankce byly *účinné, přiměřené a dostatečně odrazující* (bod 12); na druhé straně sama směrnice EU ETS, trochu netypicky, upravuje *pokuty za překročení emisí*.<sup>312</sup> Podle některých autorů by ale měl být zvolen *flexibilnější přístup*, neboť fixní stropy a automatické uplatňování finančních postihu nemusí vždy odpovídat požadavku, aby sankce byly „dostatečně odrazující“.<sup>313</sup> Opodstatněným doplňkem této finanční sankce zůstává ustanovení, jež stanoví, že platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele povinnosti

<sup>308</sup> Tamtéž.

<sup>309</sup> Bod č. 14 rozhodnutí Komise č. 2007/589/ES.

<sup>310</sup> Obecným přínosem revidovaných pokynů je i poměrně rozsáhlý definiční aparát (příloha I), který sjednocuje odbornou terminologii; lze konstatovat, že pokyny ponechávají sice úpravu na členských státech, nicméně, prostor pro uvážení se vzhledem k detailnosti pokynů podstatným způsobem zúžil – i ve srovnání s pokyny z roku 2004. Jelikož rozhodnutí jako právní předpis práva ES/EU je v celém rozsahu závazné pro své adresáty (čl. 249 SES) a podle Komise je možnost odchýlení od pokynů dovolena pouze v případě, že to pokyny výslovně stanoví, lze namítat, že forma nařízení by byla adekvátnějším řešením, na druhé straně, pro některé členské státy řešením nepřijatelným.

<sup>311</sup> PEETERS, M. Enforcement of the EU greenhouse gas emissions trading scheme, s. 171.

<sup>312</sup> Čl. 16 odst. 3.

<sup>313</sup> PEETERS, M. Enforcement of the EU greenhouse gas emissions trading scheme, s. 182. Autor dále upřednostňuje postup *případ od případu* než systém automatických sankcí.

vyřadit povolenky ve výši tohoto překročení emisí, až bude vyřazovat povolenky pro následující kalendářní rok. Diskutabilní, z hlediska vynucování povinnosti, může být sankce spočívající ve zveřejnění provozovatelů, kteří nedostáli své povinnosti (taktika *naming-and-shaming*), předvídaná čl. 16 odst. 2.<sup>314</sup> Nicméně, záleží-li jednotlivým provozovatelům na jejich dobré pověsti v očích veřejnosti, lze považovat i takovouto formu trestání za účinnou. Nelze opomenout ani, již výše zmíněnou, sankci v podobě *pozastavení možnosti převodu povolenek*, dokud provinilý provozovatel nebude schopen zajistit, aby výsledek zprávy o ověřování byl uspokojující.<sup>315</sup> Protože stanovení dalších sankčních mechanismů zůstává v diskreční pravomoci členských států, lze odkázat na příslušnou národní úpravu v zákoně č. 695/2004 Sb. (§§ 18 a 19), která rozšiřuje katalog sankcí o sankce související s neplněním povinností provozovatele ohledně držby povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů, případně dodatečně nastalé změny údajů uvedených v povolení.<sup>316</sup> Správní delikty byly dále novelizovány v souladu s požadavky vyplývajícími z nařízení Komise 2216/2006 (mimo jiné postih za nesplnění oznamovací povinnosti oznámit změnu údajů, které jsou poskytovány správcí rejstříku podle ustanovení § 9a zákona č. 695/2005 Sb.).

---

<sup>314</sup> Pravomoc zveřejnit tento seznam byla zákonem č. 695/2004 Sb. dána Ministerstvu životního prostředí (§ 16 písm. g) tohoto zákona).

<sup>315</sup> Čl. 15. Nesplní-li provozovatel své povinnosti tak, aby zpráva byla uspokojující, do 31. března, neznamená to automaticky, že by nebyl schopen splnit povinnost vyřadit dostatečné množství povolenek do 30. dubna, jelikož nemožnost provádět povolenky se vztahuje pouze na nemožnost *prodeje* povolenek.

<sup>316</sup> Rozsah („domácích“) pokut se pohybuje v rozmezí od 10 tisíc Kč (za neoznámí správcí rejstříku změnu příslušných údajů) do 5 milionů Kč (za nesplnění základní povinnosti, tzn. provozuje-li někdo zařízení bez emisního povolení). Pokuty vybírá a vymáhá příslušný celní úřad v souladu se zákonem o správě daní a poplatků emisního povolení). Pokuty vybírá a vymáhá příslušný celní úřad v souladu se zákonem o správě daní a poplatků emisního povolení). Dále nelze opomenout, že v souladu s požadavkem směrnice EU ETS se uplatňuje i pokuta za překročení emisí (v současnosti ve výši 100 EUR za každý ekvivalent tuny CO<sub>2</sub>, pro který ve stanovené lhůtě provozovatel zařízení nevyřadil z obchodování povolenku).

## 6. Závěr

Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, resp. v prvních fázích pouze emisí CO<sub>2</sub>, jako jeden z klíčových nástrojů environmentální politiky Společenství pro řešení klimatické změny prochází v současnosti procesem revize, který z velké části odvisí od pozice Evropského parlamentu a Rady jakožto hlavních legislativních orgánů Společenství. S ohledem na časovou náročnost legislativního procesu na komunitární úrovni nebude schvalování změn směrnice EU ETS jednoduchou záležitostí. Na druhé straně, současná rozříštěnost národních úprav podkopává možnost snižovat emise skleníkových plynů efektivním způsobem z hlediska mezních nákladů. Jako nejcitlivější a nejvíc problematická oblast se jeví počátečné přidělování povolenek jednotlivým provozovatelům zařízení. Z novelizačního návrhu na změnu směrnice EU ETS lze usuzovat, že nejen Komise, ale i samotné členské státy si uvědomují nezbytnost větší harmonizace v této oblasti. Názory jednotlivých členských států na potřebný rozsah sjednocení komunitárního systému obchodování se však různí. Harmonizační úsilí Komise, kterým se snaží reagovat na negativní zkušenosti s nadměrným přidělováním povolenek ze strany některých členských států, nicméně, neřeší problém politických tlaků v pozadí tvorby národních alokačních plánů. Vzhledem k rozsáhlému prostoru pro uvážení, který směrnice EU ETS členským státům poskytuje, by právě ony měly být iniciátory změn. Nevyváženost zkušeností s tímto ekonomickým nástrojem mezi jednotlivými členskými státy se negativním způsobem odráží i na jejich postoji k tomuto mechanismu a celkovém přesvědčení o vhodnosti volby řešit problémy změny klimatu tímto způsobem. Ačkoliv komunitární systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů lze považovat za celosvětově největší systém tohoto typu, který může být jasným příkladem pro ostatní smluvní strany Protokolu o připravenosti Společenství jako celku plnit své závazky z Kjóta, nelze opomíjet skutečnost, že samotné obchodování není jediným řešením v boji proti klimatické změně. Rovněž tzv. klimatický balíček z ledna 2008 nasvědčuje tomu, že i když obchodování s povolenkami hraje důležitou roli mezi instrumenty ekologické politiky Společenství při dosahování konečného cíle v podobě požadovaného snížení emisí skleníkových plynů, není řešením jediným. Do budoucna se očekává orientace environmentální politiky Společenství zejména na snižování energetické náročnosti, kde potenciál není dosud využíván na maximum. Dalšími prioritami se stalo zvýšení podílu využití obnovitelných zdrojů energie a podpora technologií na zachycování a geologické uskladňování oxidu uhličitého.

Na globální úrovni se Společenství projevuje jako aktivní účastník mezinárodních jednání o budoucí dohodě, jež by měla nanovo vymezit vynutitelné závazky pro jednotlivé státy, jejichž produkce emisí skleníkových plynů je z hlediska celosvětové produkce těchto plynů nejvyšší. Na druhé straně, panující nejednotnost mezinárodního společenství ohledně relevantních ukazovatelů pro vytyčení konkrétních závazků předznamenává komplikovanost procesu přijímání takovéto dohody. Již nyní je například zřejmé, že EU nepodpoří tzv. brazilský návrh, podle kterého by měl být zohledněn historický podíl rozvinutých států na současné koncentraci skleníkových plynů v atmosféře, neboť v tomto případě by požadavky z toho plynoucí mohly znamenat podstatnou zátěž pro některé tzv. staré členské státy (jako příklad lze uvést zejména Spolkovou republiku Německo). Jako přijatelnější řešení se jeví ukazovatel, podporovaný rovněž Spojenými státy americkými, který zohledňuje snižování energetické náročnosti a další makroekonomická hlediska. Nicméně, vzhledem na striktní požadavek Spojených států amerických, aby konkrétní závazky byly stanoveny i pro hospodářsky silné rozvojové státy (např. pro Čínu s ohledem na enormní nárůst emisí skleníkových plynů a rychle se rozvíjející čínské hospodářství), které prozatím konkrétní závazky odmítají, bude proces schvalování budoucí dohody poznamenán řadou kompromisů: otázkou zůstává, kdo sleví ze svých požadavků.

Pro Českou republiku byla, stejně jako pro jiné státy, jejichž ekonomiky se v době přijímání Protokolu nacházely v procesu transformace, konstrukce kjótského závazku pro období let 2008 – 2012 příznivá. Nelze však přehlížet dočasnost této situace. Z dlouhodobého hlediska lze očekávat vzrůstající tlak na snižování energetické náročnosti české ekonomiky, neboť stávající vysoké hodnoty mohou být zohledněny nejen na mezinárodní úrovni v případě budoucí dohody s revidovanými kvantifikovanými závazky pro rozvinuté (popř. i rozvojové) státy, ale rovněž v rámci EU v případě nového přerozdělení závazku mezi jednotlivé členské státy. Z hlediska přístupu České republiky k obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů na komunitární úrovni nelze Českou republiku řadit mezi členské státy, které jsou ochotny jít nad rámec požadavků směrnice EU ETS; zohledňovány jsou prozatím zejména národní zájmy, resp. požadavky jednotlivých odvětví průmyslu spadajících pod regulaci směrnice EU ETS. Na druhé straně, tento přístup není ojedinělý. Nicméně, s ohledem na kroky ze strany Komise, projevující se zejména při schvalování národních alokačních plánů, kdy lze do budoucna očekávat, že požadavky se budou dále zpříšňovat, by pro Českou republiku mohlo být přínosem přehodnocení stávající pozice z hlediska na jejich reálných možnostech. Jelikož České republice dosud chybí mnohaleté zkušenosti s využitím

tohoto ekonomického nástroje, inspirací mohou být i fungující národní systémy obchodování s emisními povolenkami vytvořené např. v Nizozemí nebo ve Velké Británii. Pro české provozovatele zařízení, zejména z odvětví energetiky, se dále naskytuje rovněž možnost využít finanční prostředky z fondů EU, které zohledňují realizaci projektů zaměřených na úspory energie,<sup>317</sup> nebo využití kreditů z realizace projektů zaměřených na snižování emisí skleníkových plynů (v rámci projektů společné realizace nebo mechanismu čistého rozvoje), s nimiž má Česká republika větší zkušenosti mimo jiné i s ohledem na realizované pilotní projekty. Kladně lze hodnotit i investice do projektů zaměřených na geologické zachycování a ukládání oxidu uhličitého,<sup>318</sup> případně zkušenosti získané z realizace projektů aktivit společné realizace (Activities Implemented Jointly - AIJ) jako pilotní fáze mechanismu společné realizace (realizovány v období 1996 – 2000).<sup>319</sup>

---

<sup>317</sup> SUCHÝ, J. Emisní obchodování v České republice: novinky z projednávání Národního alokačního plánu II aneb co s povolenkou.

<sup>318</sup> V této souvislosti lze zmínit Evropským parlamentem projednávaný návrh směrnice o geologickém skladování oxidu uhličitého, který předložila Komise v lednu 2008 (v rámci tzv. klimaticko-energetického balíčku) jako jedno z chystaných *alternativních opatření* pro dosažení snížení emisí skleníkových plynů. Viz KOM(2008) 18 v konečném znění, 23.1.2008.

<sup>319</sup> Stručné shrnutí zkušeností z těchto projektů lze najít na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí ([http://www.mzp.cz/AIS/web.nsf/pages/Activities\\_Implement\\_Jointly](http://www.mzp.cz/AIS/web.nsf/pages/Activities_Implement_Jointly), citováno 10.6.2008), resp. ve Čtvrtém národním sdělení k UNFCCC, jehož součástí je i Zpráva o dosaženém pokroku v plnění Kjótského protokolu (podle stavu v roce 2005).

## Seznam použité literatury

### *I. Monografie a sborníky*

- CAMERON, P. D. – ZILLMAN, D. *Kyoto: From Principles to Practice*. Haag : Kluwer Law International, 2004
- DEKETELAERE, K. – PEETERS, M (ed.) *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006
- DELBEKE, J. (ed.) *EU Energy Law - Volume IV - EU Environmental Law - The EU Emissions Trading Scheme*. Leuven : CLAYES & CASTEELS, 2006
- FREESTONE, D. – STRECK, CH. (ed.) *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanism: Making Kyoto Work*. Oxford : Oxford University Press, 2005
- GERRARD, M. B. (ed.) *Global Climate Change and U.S. Law*. Chicago : American Bar Association Publishing, 2007
- HANSJÜRGENS, B. (ed.) *Emissions Trading for Climate Policy: US and European perspectives*. Cambridge : Cambridge University Press, 2005
- SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge : Cambridge University Press, 2. vydání, 2003

### *II. Články v odborných časopisech*

#### *-periodika v angličtině:*

- ANTTONEN, K. – MEHLING, M. – UPSTON-HOOPER, K. Breathing Life into the Carbon Market: Legal Frameworks of Emissions Trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2007, svazek 16, číslo 4
- BOEMARE, C. et al. The evolution of emissions trading in the EU: tensions between national trading schemes and the proposed EU directive. *Climate Policy*, 2003, svazek 3, číslo 2
- GRAN MORTENSEN, B. O. The EU Emissions Trading Directive. *European Environmental Law Review*, 2004, svazek 13, číslo 10
- HEPBURN, C. – GRUBB, M. – NEUHOFF, K. – MATTHES, F. – TSE, M. Auctioning of EU ETS phase II allowances: how and why? *Climate policy*, 2006, svazek 6, číslo 1
- EVERS, R. – REES, M. Proposal for Emissions Trading in the United Kingdom. *RECIEL Review of European Community & International Environmental Law*, 2000, svazek 9, číslo 3
- LEFEVERE, J. Emission Allowance Trading in the EU. *The Yearbook of European Environmental Law*. Svazek 3, New York : Oxford University Press, 2003
- PEETERS, M. Emission trading as a new dimension to European environmental law: the political agreement of the European Council on greenhouse gas allowance trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2003, svazek 12, číslo 3
- PEETERS, M. Inspection and market-based regulation through emissions trading. The striking reliance on self-monitoring, self-reporting and verification. *Utrecht Law Review*, 2006, svazek 2, číslo 1
- SVENDSEN, G. T. – VESTERDAL, M. How to design greenhouse gas trading in the EU? *Energy Policy*. November 2003, svazek 31, číslo 14
- WOERDMAN, E. Hot Air Trading under the Kyoto Protocol: An Environmental Problem or Not? *European*

**-periodika v češtině:**

- DUDORKIN, J. Systém obchodování s emisemi v EU: výjimečná příležitost, nebo jen chiméra? *Energetika*, 2004, číslo 11
- HARTMAN, O. Emise a systém emisního obchodování. *Ekologie a právo*, 2006, číslo 3
- CHMELÍK, T. Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán. *Energetika*, 2004, číslo 11
- LINHART, P. Globální klimatické změny, Kjótský protokol a obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. *Energetika*, 2005, číslo 1
- SUCHÝ, J. Emisní obchodování v České republice: novinky z projednávání Národního alokačního plánu II aneb co s povolenkou. *PRO-ENERGY magazín*, 2004, číslo 2
- SUCHÝ, J. Povolenky bez dezertu: Evropská komise snížila český návrh emisí o 15 procent. *EURO*, 2007
- PAZDERA, L. Východiska pro přípravu druhého Národního alokačního plánu pro období 2008 až 2012. *Energetika*, 2005, číslo 11
- ZOTHOVÁ, I. Stav zavádění obchodování s povolenkami na emise CO<sub>2</sub> v České republice. *Jurisprudence*, 2005, ročník XIV., číslo 4

**III.**

- Non-paper on synergies between the EC emissions trading proposal (COM(2001)581) and the IPPC Directive
- Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, COM(2000) 87 final. 8.3. 2000
- Communication from the Commission on guidance to assist Member States in the implementation of the criteria listed in Annex III to Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, and on the circumstances under which force majeure is demonstrated, COM(2003) 830 final, 07.01.2004
- Sdělení Komise - „Další pokyny k alokačním plánům systému EU pro obchodování s emisemi na období 2008 až 2012“, KOM(2005) 703 v konečném znění, 22.12.2005
- Budování světového trhu s uhlíkem – zpráva podle článku 30 směrnice 2003/87/ES. KOM(2006) 676 v konečném znění, 13.11.2006
- Zpráva Evropské agentury pro životní prostředí o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy. 2007, číslo 4
- Inclusion of Additional Activities and Gases into the EU Emissions Trading Scheme - Report under the project „Review of EU Emissions Trading Scheme“
- Small Installations within the EU Emissions Trading Scheme – Report under the project “Review of EU Emissions Trading Scheme“
- The Approach to New Entrants and Closures in the EU ETS - Report under the project „Review of EU Emissions Trading Scheme“
- Auctioning of CO<sub>2</sub> Emission Allowances in the EU ETS – Report under the project “Review of EU Emissions Trading Scheme”

MARŠÁK, J. – SLAVÍK, J. *Integrovaná prevence a omezování znečištění. Stručný průvodce provozovatele*



zařízení s praktickými výklady zákona o integrované prevenci. Praha : Ministerstvo životního prostředí, 2007

Důvodová zpráva k zákonu č. 695/2004

NAPřístě snížit: Hlavní doporučení ekologických organizací pro alokační plán 2008-2012. Centrum pro dopravu a energetiku (CDE) a Hnutí DUHA

#### **IV. Internetová stránky**

[www.alokacniplan.cz](http://www.alokacniplan.cz) [Centrum pro dopravu a energetiku, Hnutí DUHA – NAP]

<http://www.cbot.com/> [Chicago Board of Trade]

<http://www.cop15.dk> [COP 15, UN Climate Change Conference, Copenhagen 2009]

<http://www.mzp.cz/AIS/web.nsf/pages/klima> [Ministerstvo životního prostředí - Změna klimatu a obchodování s emisemi]

<http://ec.europa.eu/environment/climat/emission.htm> [European Commission - DG Environment – EU ETS]

<http://www.epa.gov/airmarkets/progsregs/arp/s02.html> [U.S. Environmental Protection Agency – SO<sub>2</sub> Reductions and Allowance Trading Under the Acid Rain Program]

<http://www.g8summit.go.jp/eng/> [G8 Hokkaido Toyako Summit]

<http://www.irz.cz/> [Integrovaný registr znečištění]

<http://www.pewclimate.com/> [Pew Centre for Global Climate Change]

[www.povolenky.cz](http://www.povolenky.cz) [Rejstřík obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů]

[http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php) [UN Framework Convention on Climate Change – Kyoto Protocol]

#### **V. Doplňující**

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 3. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2001

KING, D. – WALKER, G. *The Hot Topic. How to tackle global warming and still keep the lights on*. Londýn : Bloomsbury Publishing, 2008

LENEARTS, K. – VAN NUFFEL, P. – BRAY, R. (Ed.) *The Constitutional Law of the European Union*. Second Edition. Londýn : Sweet & Maxwell, 2005

NÁTR, L. *Země jako skleník. Proč se bát CO<sub>2</sub>?* Praha : Academia, 2006

## Abstract

A market-based instrument such as greenhouse gas (GHG) emissions trading represents an innovative regulatory tool for decreasing GHGs concentration in the atmosphere. In comparison with traditional command-and-control instruments, carbon trading motivates participants to reduce marginal abatement costs in a cost-effective manner according to their individual potential. After a few decades, the 1997 Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) finally entered into force (February 16, 2005), therefore so-called flexible mechanisms (Joint Implementation, Clean Development Mechanism and International Emissions Trading) are already available to Annex B countries (UNFCCC Annex I countries) to meet their binding Kyoto targets. Under Article 17 of the Kyoto Protocol, a global cap-and-trade system for emissions trading allowed Annex B countries to trade emissions rights between each other for compliance purposes; all of the so-called Kyoto Units (Assigned Amount Units equal to Annex B countries' aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of GHGs in 1990, Emissions Reduction Units earned under JI and Certified Emissions Reductions earned under the CDM) are suitable, tradable commodities if they were acquired in accordance with the relevant rules of the Kyoto Protocol (and Marrakesh Accords guidelines, modalities and rules).

At the EU level, a complex scheme for emissions trading has been elaborated with respect to the Kyoto Protocol. Recently, European Union's emissions trading scheme (EU ETS) is the largest worldwide cap-and-trade system for carbon trading. In this context the European Union might be considered as a global leader in promoting of GHG emissions trading. On the other hand, EU ETS, primarily based on Directive 2003/87/EC (entered into force on October 25, 2003), gives considerable leeway to the member states to develop all necessary details of implementation in accordance with framework text of the EU ETS Directive. Moreover, the amount of GHG reduction across the European Union differs among member states due to the so-called "bubble concept" introduced by the Kyoto Protocol (for EU-15) and respective Kyoto targets for member states with "economies in transition". While the second phase of EU emissions trading is underway (until 2012), the Commission has already started the process of revising the EU ETS Directive to identify the areas where the effectiveness of the current EU carbon trading system can be improved. A new proposal to amend Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading system of the Community is one part of further legislative measures

outlined by the Commission in January 2008 to meet the Community's GHG reduction commitments at the international level. Special attention is therefore paid to changes arising from the Commission's proposal, especially with respect to areas where the harmonisation process will be developed in the future (e.g. extension of the scope of EU ETS Directive or common rules for auctioning, participation of new entrants and the harmonisation of allocation methodologies).

In the context of EU ETS, while carbon trading system of Czech Republic is operating under the same framework rules arising out from EU ETS Directive and further Community's legislation in this field, Czech national program differs in some details with respect to certain implementation measures. Generally, an "umbrella" document, the National Program to Abate the Climate Change Impacts in the Czech Republic lays down national priority targets and a list of instruments to meet binding commitment set by the Kyoto Protocol for the Czech Republic. Act. No. 695/2004 Coll., concerning the conditions for trading in greenhouse gas emission allowances, as amended, as well as Decree No. 696/2004 Coll. stipulating the procedure for determining, reporting and verifying greenhouse gas emissions, have transposed the above-mentioned EU ETS Directive and have together built a solid base for further legislative measures. Pursuant to the EU ETS Directive, each member state shall develop a national allocation plan stating the total quantity of allowances that it intends to allocate for the relevant trading period and how it proposes to allocate them among the installations covered. The modified Czech national allocation plan for the second trading period was approved by the Czech government on May 31, 2007 according to changes proposed by the Commission.

From a long-term perspective, the European Union is prepared to work with other developed countries to reach a future global climate change agreement for post-2012 action. Participation of developing countries with emerging economies, as well as the attitude of the USA towards binding reduction commitments set by such international agreement, raises some important issues that need to be resolved. European Commission emphasises a shift towards an energy-efficient, low-carbon European economy according to the possibilities of each member states. In this context, the Czech Republic will have to achieve real demonstrable progress especially with respect to its unexploited potential to increase energy efficiency and savings.