

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí

Bc. Lukáš Petr

© 2017 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Lukáš Petr

Podnikání a administrativa

Název práce

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí

Název anglicky

Economic instruments of environmental protection

Cíle práce

Hlavním cílem práce je zhodnocení využívání převoditelných práv ke znečištění, jakožto ekonomického nástroje ochrany životního prostředí. Dílčím cílem bude zhodnotit, zda převoditelná práva ke znečištění naplňují cíle, které o nich byly očekávány. Dalším dílčím cílem bude pak zhodnotit význam těchto práv pro předem vybrané společnosti.

Metodika

Dipolomová práce bude rozdělena na teoretickou a praktickou část.

Teoretická část bude věnována charakteristice životního prostředí, a s ním spojeným právním předpisům a udržitelnému rozvoji. Navazovat bude problematika ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. V rámci této části práce bude použita metoda literární rešerše, analýza odborné literatury a právních předpisů.

Praktická část se bude zabývat především poplatky za znečišťování a poškozování životního prostředí, tedy emisními povolenkami. Bude řešeno využití tohoto nástroje v České republice a posuzováno jejich praktické využití ve vybraných společnostech. Pro získání primárních dat bude použita metoda rozhovorů se zainteresovanými zaměstnanci či zástupci předmětných společností. Pro dosažení stanovených cílů budou v této části použity metody analýza a vyhodnocení podkladů, komparace a analýza a syntéza výstupů.

Doporučený rozsah práce

60 až 80 stran

Klíčová slova

Ochrana přírody, životní prostředí, udržitelný rozvoj, ekonomické nástroje,

Doporučené zdroje informací

DAMOHOŘSKÝ, M. Právo životního prostředí: 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

HÁK, T., KOLÁŘOVÁ, H., MOLDAN, B. K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek. Praha: Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí, 2002. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 80-238-8378-X

JENÍČEK, V. *Globalizace světového hospodářství*. Praha: C.H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-787-1.

MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. V Praze: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015. ISBN 978-80-246-2999-5.

QUASCHNING, V. *Obnovitelné zdroje energií*. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3250-3.

SIRŮČEK, P. *Hospodářské dějiny a ekonomické teorie : (vývoj, současnost, výhledy)*. Slaný: Melandrium, 2007. ISBN 978-80-86175-53-9.

TOŠOVSKÁ, E. a kol. Makroekonomické souvislosti ochrany životního prostředí. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-308-0.

TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. Právo životního prostředí: praktický průvodce. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5464-2.

ZAJÍČEK, M., ZEMAN, K. Obchodování s emisními povolenkami v EU. Praha: Národohospodářská fakulta VŠE, 2012. ISBN 978-80-245-1872-5.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Předběžný termín obhajoby

2016/17 LS – PEF

Vedoucí práce

JUDr. Ing. Renata Korcová

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 8. 11. 2016

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 9. 11. 2016

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 12. 02. 2017

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucí diplomové práce, s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 27. 3. 2017 _____

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval vedoucí diplomové práce JUDr. Ing. Renatě Korcové za vedení diplomové práce, zejména pak za její rady, připomínky, odborný a pozitivní přístup. Dále pak všem, kteří ke splnění cílů této práce přispěli, tedy respondentům, kteří věnovali čas vyplnění dotazníku a zejména pak Ing. Janu Tůmovi za poskytnutí cenných informací. Závěrem bych rád poděkoval své manželce a dceři za trpělivost, neboť mi umožnily věnovat se plně této práci na úkor společně strávených chvil.

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí

Souhrn

Tato diplomová práce se zabývá systémem emisního obchodování EU ETS, zejména pak posuzuje jeho praktické fungování, jednotlivé fáze a mechanismy. Práce je rozdělena na dvě části. Část teoretická uvádí do problematiky ochrany životního prostředí, je zaměřena na trvale udržitelný rozvoj a celkově na souvislosti mezi člověkem a životním prostředím. Dále popisuje vývoj ochrany životního prostředí a především analyzuje její nástroje. Teoretická část čerpá zejména z odborných publikací, právních předpisů a elektronických zdrojů, zabývajících se problematikou ochrany životního prostředí. Praktická část práce je věnována jednotlivým etapám systému EU ETS, příslušným mechanismům a opatřením systému. Hlavní pozornost je věnována právě probíhajícímu 3. obchodovacímu období. Vzhledem k charakteru problematiky a stanoveným cílům je v této části práce použita metoda analýzy právních předpisů, kvantitativního výzkumu a řízeného rozhovoru. Výstupy použitých metod jsou analýzy platných právních předpisů, názory a stanoviska provozovatelů zařízení, zapojených do systému, a pracovníka MŽP, odpovědného za implementaci evropských právních předpisů do českého právního řádu. Syntézou těchto výstupů jsou pak vyvozené závěry, jednotlivá stanoviska a doporučení, hodnotící praktické fungování systému EU ETS.

Klíčová slova:

Ochrana životního prostředí, trvale udržitelný rozvoj, ekonomické nástroje, implementace, Kjótský protokol, Evropská unie, EU ETS, obchodovací období, emisní povolenky, alokace, benchmarking, derogace, MSR, Backloading

Economic instruments of environmental protection

Summary

This thesis deals with the EU emission trading scheme ETS, especially assesses its practical operation, phases and mechanisms. The work is divided into two parts. Theoretical part presents the issue of environmental protection is focused on sustainable development and overall the links between people and the environment. It also describes the development of environmental protection and especially analyze its tools. The theoretical part mainly draws from scientific publications, legislation, and electronic resources, dealing with environmental protection. The practical part is devoted to each stage of the EU ETS, the respective mechanisms and measures system. The main attention is devoted to the ongoing Dealing third period. Due to the nature of the issues and objectives set in this part of the work methods of analysis of legislation, quantitative research and controlled interview. The outputs are used methods of analysis applicable legislation, the views and opinions of operators involved in the system, and the employee MOE, responsible for the implementation of European legislation into Czech law. Synthesis of these outputs are then concluded individual opinions and recommendations, evaluating the practical functioning of the EU ETS.

Key words:

Environmental protection, sustainable development, economic instruments, implementation, Kyoto protocol, the European Union, EU ETS, trading period, emission allowances, allocation, benchmarking, derogation, MSR, backloading

Seznam zkratk

GHG	green house gases – emise skleníkových plynů
MSR	market stability reserve – tržní stabilizační rezerva
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
ETS	emission trading systém – systém obchodování s emisními povolenkami
resp.	respektive
EUA	European union allowances – emisní povolenky obchodované v rámci ETS
NAP	národní alokační plán
např.	například
ZoŽP	Zákon o životním prostředí
OSN	Organizace spojených národů
ČSSR	Československá socialistická republika
ČSFR	Československá federativní republika
tzv.	takzvaný
Sb.	Sbírka zákonů
tis.	tisíc
mil.	milion
mld.	miliarda
ZoSVR	Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů
EDR	ekologická daňová reforma
OZE	obnovitelné zdroje energie
ZoPZE	Zákon o podporovaných zdrojích energie
ERÚ	Energetický regulační úřad
Kč	Koruna česká
č.	číslo
SFŽP	Státní fond životního prostředí
ZPF	Zemědělský půdní fond
CAP	cap and trade – omez a obchoduj
IET	international emission trading – mezinárodní obchodování s emisemi
LULUCF	land use, land use change and forestry - využívání území, změny ve využívání území a lesnictví
OTE	operátor trhu s elektřinou
MŽP	Ministerstvo životního prostředí

ES	Evropské Společenství
Č.j.	číslo jednací
NSS	Nejvyšší správní soud
HDP	hrubý domácí produkt
EEX	European energy exchange – Evropská energetická burza
a.s.	akciová společnost
s.r.o.	společnost s ručením omezeným
FN	fakultní nemocnice

Obsah

1 Úvod	12
2 Cíl práce a metodika	14
2.1 Cíle práce	14
2.2 Metodika práce.....	15
3 Teoretická východiska	17
3.1 Příroda a životní prostředí.....	17
3.1.1 Vliv člověka na životní prostředí	18
3.1.2 Ekonomický růst a udržitelný rozvoj	20
3.1.3 Globální problémy související se znečištěním ovzduší	21
3.2 Příroda a životní prostředí.....	25
3.2.1 Počátky ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni	25
3.2.2 Instituce zabývající se ochranou životního prostředí	28
3.2.3 Právní úprava	30
3.2.4 Zásady ochrany životního prostředí	33
3.3 Nástroje ochrany životního prostředí	35
3.3.1 Právní nástroje.....	36
3.3.2 Koncepční nástroje.....	36
3.3.3 Administrativní nástroje.....	36
3.3.4 Dobrovolné nástroje	38
3.3.5 Informační nástroje	39
3.3.6 Ekonomické nástroje a jejich uplatnění v České republice.....	39
3.3.6.1 Ekologické daně a daňová zvýhodnění	40
3.3.6.2 Podpory a dotace	41
3.3.6.3 Poplatky za využívání přírodních zdrojů	44
3.3.6.4 Poplatky za znečišťování a poškozování životního prostředí	45
4 Emisní povolenky - EU ETS	47
4.1 Obchodovací fáze EU ETS a jejich realizace v ČR.....	51
4.1.1 1. Obchodovací období 2005 – 2007 - Národní alokační plán I.....	51
4.1.2 2. Obchodovací období 2008 – 2012 - Národní alokační plán II.....	53
4.1.3 3. Obchodovací období 2013 – 2020	56
4.1.4 Rizika a překážky spojené s EU ETS.....	62
4.2 Vyhodnocení dotazníkového šetření.....	64

5	Diskuse a doporučení.....	72
6	Závěry	75
7	Seznam použitých zdrojů	77
7.1	Odborná literatura	77
7.2	Právní předpisy	78
7.3	Judikatura.....	79
7.4	Elektronické zdroje	79
8	Přílohy.....	82

Seznam příloh:

Příloha č. 1 - Dotazník.....	82
Příloha č. 2 - Řízený rozhovor s Ing. Janem Tůmou.....	86

Seznam grafů:

Graf č. 1: Procentuální vyjádření odpovědi na dotaz: Jaká je primární činnost Vašeho podniku/zařízení?	65
Graf č. 2: Procentuální vyjádření odpovědi na dotaz: Jaké stanovisko/postoj zaujala Vaše firma k 3. obchodovací fázi pro období 2013-2020?	65
Graf č. 3: Procentuální vyjádření odpovědi na dotaz: Jste spokojeni s počtem bezplatně přidělených povolenek v průběhu 3. obchodovacího období?.....	67
Graf č. 4: Procentuální vyjádření odpovědi na dotaz: Plánujete v horizontu jednoho roku investice do nových efektivnějších technologií, které sníží emise skleníkových plynů při Vaší činnosti?	68
Graf č. 5: Procentuální vyjádření odpovědi na dotaz: Je podle Vašeho názoru systém EU-ETS fungující nástroj pro snižování emisí skleníkových plynů?	69

Seznam tabulek:

Tabulka č. 1 - Porovnání postojů a stanovisek zařízení v závislosti na odvětví	73
--	----

1 Úvod

Téma životního prostředí je v současné době značně diskutováno, a to zejména v souvislosti se změnami klimatu, kdy dopady neohospodárného a bezohledného nakládání s přírodními zdroji nezůstává bez odezvy a lidstvo začíná pomalu ale jistě pociťovat důsledky svého bezohledného chování. Negativní dopady takového jednání se však prozatím daří zakrývat a varovné signály, např. období sucha v posledních letech, bývají širokou veřejností ignorovány. Pokud se bude k životnímu prostředí odpovědně chovat pouze zlomek domácností a podniků, současný nepříznivý vývoj se zcela jistě nepodaří zvrátit. Aby současný moderní svět začal respektovat principy trvale udržitelného rozvoje, musel by zcela změnit svůj dosavadní konzumní styl života, který nerespektuje přírodní zákonitosti a bezohledně drancuje přírodní zdroje. Krátkodobý ekonomický blahobyt je upřednostňován před dlouhodobým zachováním přírodních zdrojů a planety Země pro další generace. Nicméně snahy o sjednání nápravy a omezení škodlivých vlivů činnosti člověka existují, nejsou však globálního charakteru, neboť vždy se najdou subjekty, které upřednostní svůj prospěch, opatření ignorují a nepřipojí se k němu. Takovým příkladem je Kjótský protokol.

Tato diplomová práce se zabývá systémem EU ETS, jakožto jedním z ekonomických nástrojů na ochranu životního prostředí, prostřednictvím kterého Evropská unie a její členské státy plní cíle stanovené Kjótským protokolem. Jedná se o velmi aktuální téma, neboť v současné době probíhá 3. obchodovací fáze pro období 2012 až 2020. Jedná se o nástroj, jehož hlavním účelem je motivovat provozovatele jednotlivých zařízení produkujících emise skleníkových plynů, aby dobrovolně činili opatření směřující ke snižování těchto emisí, a to zejména investicemi do moderních technologií, které zefektivní výrobní procesy, což logicky vede k poklesu těchto emisí na jednotku produkce. Doposud každé obchodovací období prošlo zásadními změnami oproti období předchozímu, zejména pak byla zavedena opatření za účelem eliminace nedostatků detekovaných v předchozí fázi. Tím se vyznačuje právě 3. obchodovací období, v rámci kterého došlo k zásadním změnám v mechanismech alokace emisních povolenek v podobě kombinace dražeb a bezplatné alokace. Dále byla zavedena opatření jako MSR rezerva a Backloading.

Hlavním cílem práce je zhodnotit systém EU ETS, zejména pak odpovědět na otázku, zda se jedná o efektivní a fungující nástroj ke snižování emisí skleníkových plynů

a zda plní cíle, které od něho byly očekávány. Dalším cílem je pak zjištění postojů jednotlivých provozovatelů zařízení a zmapovat tak fungování systému v praxi.

Úvodní kapitola práce seznamuje s problematikou životního prostředí. Popisuje, jak se člověk postupem času stal v globálním měřítku hlavním činitelem utvářejícím prostředí na Zemi, a jak se jeho činnost postupně dostala do rozporu s principy trvale udržitelného rozvoje. Následují jednotlivé etapy vývoje ochrany životního prostředí, a to od fáze uvědomění si problému až po současnost, dále instituce, které se ochranou životního prostředí zabývají na úrovni národní i nadnárodní a v neposlední řadě i právní úpravou problematiky. Dále jsou popsány jednotlivé nástroje ochrany životního prostředí, zejména pak ty ekonomické. Na shora uvedené kapitoly, které uvádějí do problematiky a čerpají zejména z odborné literatury, navazují kapitoly zaměřené na samotný systém EU ETS, kdy popisují průběh jednotlivých obchodovacích fází systému, a to z hlediska legislativy, splnění stanovených cílů a z hlediska jednotlivých opatření, která byla přijata za účelem zajištění řádného fungování systému. Pozornost byla zaměřena zejména na probíhající 3. obchodovací období. V této části práce byly analyzovány aktuální informace z ověřených zdrojů a právní předpisy, které upravují problematiku. Další podstatné informace, které jsou nezbytné pro splnění cílů práce, byly čerpány z dotazníkového šetření, do kterého se zapojili provozovatelé zařízení, spadající do systému EU ETS, a dále z rozhovoru s vedoucím Oddělení emisního obchodování na Ministerstvu životního prostředí, Ing. Janem Tůmou. V závěrečné části je pak obsaženo vyhodnocení zjištěných informací a vyvozeny závěry, které odpovídají na otázky vyplývající z cílů této diplomové práce, které byly tímto splněny. Téma diplomové práce přímo souvisí se studovaným oborem autora.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Hlavním cílem této diplomové práce je zhodnotit fungování systému EU ETS, zejména pak odpovědět na otázku, zda se jedná o efektivní a fungující nástroj ke snižování emisí skleníkových plynů a zda plní cíle, které od něho byly očekávány. Aby bylo možné stanovený cíl splnit, je nezbytné splnit níže popsané cíle dílčí.

Dílčí cíl č. 1 spočívá v uvedení do problematiky ochrany životního prostředí, jednotlivých nástrojů k této ochraně sloužících, souvislostí mezi člověkem a životním prostředím, a faktorů, které mají na tento vztah zásadní vliv. Podstatné je pak seznámení s důsledky, které má vývoj společnosti, resp. ekonomický růst, na životní prostředí, a dále s vývojem samotné ochrany životního prostředí.

Dílčím cíl č. 2 je seznámení s aspekty jednotlivých obchodovacích fází EU ETS zejména z hlediska praktického fungování systému. Vzhledem k tomu, že v současnosti probíhá 3. fáze, je této věnována větší pozornost. Jednotlivé obchodovací fáze se od sebe postupem času začaly odlišovat, a to zejména v principech a objemech alokace emisních povolenek a v jednotlivých přijímaných opatřeních, která mají zabezpečovat efektivní fungování systému. Proto je nezbytné jednotlivé fáze mezi sebou na základě těchto odlišností porovnat a dále zpracovat právní úpravu, která se vztahuje na danou problematiku v příslušných obdobích se zaměřením na jednotlivé nástroje, které mají ochraně životního prostředí napomáhat a v praxi ji realizovat.

Dílčí cíl č. 3 je zjištění postojů, názorů a zkušeností jednotlivých provozovatelů zařízení ve vztahu k EU ETS.

Dílčí cíl č. 4 je zjištění postojů a náhledu na problematiku ze strany odpovědného pracovníka státní správy.

V případě dílčích cílů č. 3 a č. 4 se pak jedná se o významné součásti této diplomové práce, na základě jejichž splnění je možné splnit hlavní cíl a v závěrech této diplomové práce odpovědět na základní otázky.

2.2 Metodika práce

Diplomová práce je rozdělena na teoretickou a praktickou část.

Teoretická část je zpracována zejména metodou literární rešerše, deskripce a analýzy odborné literatury, souvisejících publikací a právních předpisů, díky čemuž je v ní obsaženo důkladné seznámení s problematikou ochrany životního prostředí, a to jak z hlediska obecného, tak i právního. Z roviny obecné se zabývá zejména podstatou a vývojem ochrany životního prostředí, přes trvale udržitelný rozvoj dále pokračuje k nástrojům ochrany životního prostředí, podrobně se pak zabývá nástroji ekonomickými. Na základě uvedeného pak jsou v práci vysvětleny základní pojmy a popsány souvislosti, což je nezbytné pro pochopení tématu v celém kontextu. V celé teoretické části práce jsou průběžně zpracovány a analyzovány právní předpisy přímo související s příslušnou kapitolou, a to jak právní předpisy českého právního řádu, tak i mezinárodního. Tímto jsou položeny základní stavební kameny pro dále navazující část praktickou.

Praktická část, která čerpá z východisek části teoretické, se již zabývá konkrétním ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí, a to systémem EU ETS. Pro zmapování jednotlivých obchodovacích fází je použita metoda analýzy, na základě které jsou jednotlivá období od sebe odlišena, zejména pak z hlediska alokace emisních povolenek, dále jsou v práci zpracovány a analyzovány jednotlivé právní předpisy upravující jednotlivé aspekty systému, a to se zaměřením na jeho fungování v praxi.

Pro zmapování a zhodnocení praktického fungování systému EU ETS, jeho jednotlivých nástrojů a opatření, je jako stěžejní použita metoda kvantitativního výzkumu. Sběr primárních dat je realizován formou dotazování v podobě strukturovaného dotazníku, rozeslaného elektronicky (viz příloha č. 1). Z hlediska výběru cílové skupiny dotazovaných osob je logicky zvolena metoda výběru „na základě úsudku“, tedy na základě očekávané reprezentativnosti jejich názorů ve vztahu k řešenému projektu.¹ Jedná se o značně limitující kritérium, neboť počet zařízení zapojených do systému EU ETS, která provozují svoji činnost na území České republiky, je omezen a v průběhu období se neustále mění. K tomu dochází zejména proto, že jednotlivá zařízení v důsledku změn v objemu produkce, ve výrobním procesu, nebo i z jiných příčin, produkují v čase různé objemy emisí. Vzhledem k uvedenému jsou osloveni provozovatelé zařízení, uvedení v oficiálním seznamu Evropské komise, který zahrnuje přibližně 300 provozovatelů zařízení. Jak se

¹ KOZEL, Roman. Moderní marketingový výzkum: nové trendy, kvantitativní a kvalitativní metody a techniky, průběh a organizace, aplikace v praxi, přínosy a možnosti. Praha: Grada, 2006. Expert (Grada). ISBN 80-247-0966-X, s. 158

později ukázalo, tak tento seznam, trpí nedostatky co do své aktuálnosti, neboť nemalé množství oslovených provozovatelů uvedlo, že ze systému vystoupily, avšak jsou v seznamech i nadále evidováni. Do výzkumu se zapojilo celkem 55 respondentů, což značí poměrně nízkou návratnost, kdy počet respondentů je ovlivněn zejména tím, že celkový počet zařízení je omezen. Část oslovených provozovatelů uvádí, že do systému již nejsou zapojeni, další uvádí, že sice v systému zapojeni jsou, ale pouze plní zákonnou povinnost a dále se o systém nezajímají, proto nejsou schopni zodpovědět otázky systému se týkající. Zbytek oslovených provozovatelů se do výzkumu nezapojil z neznámých pohnutek. Strukturovaný dotazník je sestaven z deseti polytomických otázek, u kterých je současně možnost doplnění odpovědi volnou formou. Vzhledem k tomu, že je zvolena metoda kvantitativního přístupu k výzkumu, jsou provozovatelé osloveni prostřednictvím e-mailu, kdy jim byly rozeslány internetové odkazy na elektronický dotazník, tedy je použita metoda EMS (electronic mail survey). Výhodné pro respondenta je v případě zvolené metody možnost zvolení času vyplnění dotazníku, což se projevilo v praxi, neboť k vyplnění docházelo i 3 týdny po oslovení.

Pro získání kompletního náhledu na problematiku byl dne 16. 11. 2016 proveden řízený rozhovor s Ing. Janem Tůmou (viz příloha č. 2), který je od roku 2009 vedoucím Oddělení emisního obchodování na Ministerstvu Životního prostředí. Hlavní činností jeho oddělení je správa EU ETS v rámci České republiky a dále implementace evropských právních předpisů. Vzhledem k tomu, že se jedná o velice kompetentní osobu se značným přehledem o problematice, je použita metoda řízeného rozhovoru.

Výstupy z výzkumu a rozhovoru jsou následně analyzovány, přičemž je použita i metoda komparace (porovnání postojů a pozice provozovatelů zařízení dle příslušnosti k odvětví). Následně je provedena syntéza výstupů z analýz, která tvoří základy závěru této diplomové práce.

3 Teoretická východiska

3.1 Příroda a životní prostředí

Příroda je vnímána jako něco, co doposud nebylo dotčeno člověkem, často je chápána jako vše, co nás obklopuje. Ve skutečnosti se pod tímto pojmem skrývá podstatně více. Lze ji definovat jako místo, prostor či soubor živých organismů a neživých součástí našeho světa. Přírodu, resp. biosféru lze chápat i jako výrobní podnik využívající sluneční energii a přitom neprodukující jakýkoliv životu škodlivý odpad. Jedná se o nadřazený globální systém, který je domovem všech živých bytostí včetně člověka, kdy je základním předpokladem pro jeho existenci. Příroda člověkem nedotčená je označována jako prvotní příroda, druhotnou přírodou se rozumí příroda ovlivněná či přetvořená člověkem. V minulosti byl člověk integrován do přírody, v dnešní době se situace jeví opačně, vzhledem k podmanění přírody člověkem. Příroda je systém, který se vyznačuje značnou mírou stability, avšak vypořádání se s problémy přináší velké ztráty, především v případě následků plynoucích ze zásahů člověka.²

Přírodu tvoří ucelené části, ekosystémy, které nejsou nijak specifikovány svou velikostí, může jím být jak louka, tak celá biosféra. Ekosystémy se člení podle vlivu člověka na přírodní, neboli původní, kdy se jedná o řeky, louky, hory, a ekosystémy umělé, neboli vytvořené či jinak ovlivňované člověkem, v tomto případě se může jednat o rybníky, sady, pole apod. V rámci ekosystému dochází k tokům energie, kterou přijímá v rámci přeměny energií, nebo z ekosystému jiného, což jsou společně s koloběhem látek jeho nejdůležitější funkce. Komunikuje s ostatními částmi přírody, v minulosti byl však považován za uzavřenou jednotku, což bylo později vyvráceno prokázáním výměny látek a informací mezi jednotlivými ekosystémy. Dle ustanovení § 3 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „ZoŽP“) je ekosystém *„funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.“*

³ Příroda, ekosystém a životní prostředí jsou tak zcela provázané, mění se v čase, jejich součásti jsou v neustálé interakci.

Životní prostředí je novějším pojmem, nezabývá pouze tím, co se kolem nás nachází, ale především vztahy mezi přírodou a člověkem. Životní prostředí bezprostředně obklopuje každý organismus včetně člověka a je v zájmu všech, aby nebylo

² MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, s. 341

³ § 3 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

znečišťováno a jakkoli poškozováno. Dle ustanovení § 2 ZoŽP je životní prostředí „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“⁴ Podle dynamické definice norského profesora, Larse Wika, je „životní prostředí ta část světa, se kterou je živý organismus ve stálé interakci, kterou používá, mění a které se musí přizpůsobovat.“⁵

3.1.1 Vliv člověka na životní prostředí

Člověk je nedílnou součástí životního prostředí a jeho vliv na něj neustále sílí, bohužel především vliv negativní. Již v době, kdy se stal člověk součástí životního prostředí, začal jej do jisté míry ovlivňovat. Zpočátku se mu přizpůsoboval, později jej začal měnit v souladu s jeho potřebami, s postupem času stále intenzivněji. Tento jev úzce souvisí s vývojem lidské společnosti. Původně se člověk živil pouze sběrem a lovem, v této fázi měl na životní prostředí minimální vliv, stále se přizpůsoboval. Postupně vynalezl oheň, začal vytvářet skupiny a společenství, vynalezl dokonalejší zbraně a techniky lovu zvířat a za zdrojem potravy se začal přesouvat, tím již začínal ekosystém ovlivňovat, avšak pouze lokálně a v nepatrném měřítku, neboť populace a tím i spotřeba byly minimální.⁶

Na počátku osmého století došlo ke značnému rozvoji zemědělství a urbanizaci krajiny. Zásahy člověka do životního prostředí tak začaly nabývat na intenzitě, nyní již člověk začal výrazněji přizpůsobovat životní prostředí svým potřebám. Rozvoj zemědělství způsobil odlesňování a nadprodukcii potravin, což vedlo k nárůstu populace a vyšší spotřebě zdrojů. Výrazným milníkem pro společnost byla první průmyslová revoluce, někdy označovaná též jako Anglická, neboť v Anglii započala nejdříve, a to kolem šedesátých let osmnáctého století, postupem času se rozšířila i do zbytku Evropy. Díky technologickému pokroku a významným inovacím, které byly zavedeny do výroby, byla ruční výroba, doposud probíhající v manufakturách a řemeslná výroba, postupně nahrazována výrobou tovární. Za spouštěče průmyslové revoluce je považován vynález parního stroje z roku 1784, který se kromě výroby uplatnil zejména v dopravě v podobě parní lokomotivy, a dobytí Bastily v roce 1789, které znamenalo zánik

⁴ § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁵ VYMĚTAL, J. *Informační zdroje v životním prostředí*. Praha: WoltersKluwer, Česká republika, 2012, s. 12

⁶ SIRŮČEK, P. *Hospodářské dějiny a ekonomické teorie: (vývoj, současnost, výhledy)*. Slaný: Melandrium, 2007, s. 26, 27

feudalismu, dále vydání knihy *Bohatství národů* od Adama Smithe z roku 1776.⁷ Průmyslová revoluce spustila rozsáhlou výstavbu továren a infrastruktury, měla značný vliv i na pohyb obyvatelstva, masy se začaly stěhovat z venkova do měst, kde v okolí továren vznikaly dělnické čtvrti. Tyto změny již měly významný vliv na životní prostředí a na člověka ve všech oblastech. V důsledku výstavby infrastruktury a provozu továren došlo k výraznému zvýšení objemu využívaných přírodních zdrojů, na rozdíl od zemědělství a ruční výroby. Velmi negativní vliv na krajinu měla především těžba uhlí, kamene, železné rudy a dalších kovů. Provozem továren docházelo ke znečištění ovzduší, půdy a vodních toků v jejich blízkosti. Tyto vlivy byly stále ještě lokálního charakteru.⁸

Druhá polovina dvacátého století byla ve znamení globalizace, jejímž hlavním symbolem byl internet, umožňující sdílení informací mezi lidmi na celém světě. Globalizace je považována za druhou průmyslovou revoluci, při které došlo k masivnímu rozvoji automobilové dopravy a volného obchodu, neboť došlo k uvolnění ochranných pravidel. Brzdou globalizace však i nadále zůstal prvek suverénního státu. Někdy bývá za druhou průmyslovou revoluci považováno zavedení pásové výroby Henrym Fordem ve Spojených státech, což vedlo k masivní produkci. V důsledku rozvoje informačních technologií a levnější dopravy výrazně klesaly náklady přepravy osob, zboží a peněz. V tomto období byly hlavními zdroji energie ropa, zemní plyn, uhlí, postupně byla využívána i jaderná energie. V důsledku globalizace člověk svojí činností začal ovlivňovat celou planetu a poškozovat životní prostředí v globálním měřítku. Hlavními důsledky tohoto pokroku jsou ozonová díra, skleníkový efekt a znečištění oceánů. Vzhledem k rozsahu a uvědomění si závažnosti těchto problémů se svět začal o ochranu životního prostředí více zajímat, do té doby se jednalo o téma, které nebylo diskutováno. Za třetí průmyslovou revoluci je označováno období nástupu 3D tisku, revoluce v energetice a komunikacích, velká pozornost se nyní upírá zejména k nanotechnologiím a obnovitelným zdrojům energie, postupně nahrazujícím fosilní paliva. Jedná se o období od počátku jednadvacátého století po současnost.⁹

Technologický pokrok a vývoj společnosti úzce souvisí s rozvojem lidské populace. Pokrok znamenal kvalitnější lékařskou péči, došlo k postupnému nasazení imunizace a zlepšení hygienických podmínek, věk se díky tomu neustále prodlužoval a výrazně

⁷ MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, s. 15

⁸ SIRÚČEK, P. *Hospodářské dějiny a ekonomické teorie: (vývoj, současnost, výhledy)*. Slaný: Melandrium, 2007, s. 28

⁹ JENÍČEK, V. *Globalizace světového hospodářství*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy ekonomické učebnice, s. 9-11

poklesla mortalita. Na počátku našeho letopočtu čítala populace přibližně 200 až 300 milionů lidí, populace rostla velmi pomalu právě díky vysoké mortalitě. Na počátku dvacátého století lidská populace čítala přibližně 1,5 miliardy a v současnosti je to již více než 7,3 miliardy, odhad amerického Úřadu pro sčítání lidu uvádí číslo 7,332 miliardy, a to k 19. 6. 2016.¹⁰ Největší přírůstky obyvatel jsou Africe a Jihovýchodní Asii, zejména v zaostalých zemích, kde je paradoxně nedostatek pitné vody, potravin a zdravotní péče. Kromě trendu v růstu populace však neustále roste produktivita zemědělství, technologický rozvoj, dostupnost lékařské péče a mobilita obyvatelstva. Růst populace znamená růst spotřeby přírodních zdrojů, což jsou dva zásadní globální problémy, se kterými se lidstvo snaží vypořádat a které mají obrovský vliv na životní prostředí jako celek. Postupem času na každého jednotlivce zbývá stále méně půdy a veškerých omezených zdrojů. Nabízí se tak otázka, kolik obyvatel je Země schopna pojmout, jaký rozvoj společnosti je ještě udržitelný.¹¹

3.1.2 Ekonomický růst a udržitelný rozvoj

Ekonomický růst přímo souvisí s nárůstem spotřeby omezených přírodních zdrojů. Existují názory, že technologický pokrok, díky němuž k ekonomickému růstu dochází, je schopen tuto spotřebu překlenout, a to především investicemi do lidského kapitálu, šetrných a čistých technologií apod. Vztah mezi kvalitou životního prostředí a životní úrovní popisuje Environmentální Kuznětsova křivka.¹² V počátcích ekonomického růstu poškozování životního prostředí roste, nevyspělé státy, které se zaměřují především na zemědělství, poškozují prostředí v závislosti na zavedených procesech zpravidla minimálně, teprve se zavedením průmyslové výroby dochází k výraznějším škodám, spočívajících v emisích škodlivých látek. Při dosažení určité ekonomické úrovně začne kvalita životního prostředí růst. Tento jev souvisí s dostatkem prostředků na vypořádání se s nežádoucími následky a předcházení jejich vzniku a současně se změnou priorit občanů, kteří po uspokojení základních potřeb v oblasti spotřeby začnou stále více poptávat vhodné a kvalitní prostředí pro život. Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2493/2000 formuluje udržitelný rozvoj takto: „*Udržitelný rozvoj znamená zlepšování*

¹⁰ MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, s. 29

¹¹ OSN: V roce 2050 bude žít na planetě 9,7 miliardy lidí. *OSN: oficiální web*[online]. 2015 [cit. 2016-07-15]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/osn-v-roce-2050-bude-podle-odhadu-na-planete-97-miliardy-lidi-nejvetsi-narust-se-ocakava-v-rozvojovych-oblastech-zejmena-v-africe/>

¹² TOŠOVSKÁ, E. *Makroekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice ekonomie, s. 2

*životní úrovně a blahobytu lidí v mezích kapacity ekosystémů při zachování přírodních hodnot a biologické rozmanitosti pro současné a příští generace.*¹³ Evropský parlament již upustil od pojmu trvale udržitelný rozvoj. Další definice říká, že „*Udržitelný rozvoj je takový rozvoj, který zajistí naplnění potřeb současné společnosti, aniž by ohrozil možnost splnění potřeb generací příštích.*“¹⁴ Jinými slovy se jedná o rozvoj lidské společnosti, při kterém dochází k hospodářskému a společenskému růstu při zachování životního prostředí pro příští generace. Cílem je zachování kvalitního prostředí pro život, klade důraz na soulad mezi přírodou a člověkem, který bere na vědomí určitou odpovědnost vůči sobě samému. Udržitelný rozvoj má základní tři pilíře, ekonomický, sociální a environmentální.¹⁵

Ve druhé polovině dvacátého století se člověk stal hlavním hybatelem utvářejícím prostředí na Zemi. Těžbou a výstavbou několikanásobně překročil objem globálních horninových cyklů, využíváním významné části sladkovodní vody ovlivňuje hydrologické cykly, spalováním fosilních paliv dochází k uvolňování škodlivých látek do ovzduší, svojí činností uvádí do oběhu látky, k jejichž pohybu by přirozenou cestou nikdy nedošlo a současně látky, které se v přírodě přirozeně nevyskytují. Člověk v těchto ohledech zcela předčil globální přírodní procesy, jejichž dopady si začal brzy uvědomovat. Již se nejednalo pouze o lokální smogové znečištění a ekologické havárie, neboť poškození životního prostředí dospělo do globálního rozměru. V šedesátých letech dvacátého století započaly první protesty proti znečišťování, společnost si začala uvědomovat závažnost problému. Nicméně hranice udržitelného rozvoje již byly překročeny, velké množství států ignorovalo a nadále ignoruje hranice svého ekonomického růstu, což je v kolizi s mezemi ekologickými. Současná světová politika zaměřená na neustálý ekonomický růst nemůže trvat nekonečně, veškeré zdroje jsou omezené. Současná situace ve světě však nenavědčuje tomu, že by mělo dojít k zásadním změnám.¹⁶

3.1.3 Globální problémy související se znečištěním ovzduší

Vzduch obklopuje člověka neustále na každém kroku a vzhledem ke svému složení je nezbytný pro život na Zemi. I přesto dochází k jeho znečištění, a to buď pevnými částicemi (polétavý prach a popel), chemickými látkami (skleníkové plyny a freony), nebo

¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady číslo 2493/2000

¹⁴ CENIA: *Udržitelný rozvoj* [online]. [cit. 2016-08-03]. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHV0HSB](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHV0HSB)

¹⁵ HÁK, T., KOLÁŘOVÁ, H., MOLDAN, B. *K udržitelnému rozvoji ČR: vytváření podmínek*. Praha: Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí, 2002. Beckovy ekonomické učebnice, s. 13

¹⁶ Tamtéž, s. 14

v důsledku biologických činitelů, což v celosvětovém měřítku vede k řadě úmrtí, způsobené nemocemi srdce a dýchacích cest. Ke znečišťování ovzduší dochází v především v hustě osídlených oblastech. Je nejvíce patrné při smogových kalamitách, což je problémem převážně velkých průmyslových měst, v posledních letech se ve velké míře vyskytují záběry z Peking, kde jsou lidé kvůli masivnímu znečištění používat roušky a respirátory, několikrát zde byl vyhlášen výjimečný stav, kdy byly uzavřeny školy, což poukazuje na závažnost situace. Prvním závažným projevem byl tzv. Velký londýnský smog, kdy v roce 1952 v jeho důsledku zahynulo nejméně 4.000 lidí.¹⁷ Problematika znečišťování ovzduší je upravena zejména v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, kdy v § 1 je uvedeno, že „*Ochranou ovzduší se rozumí předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví způsobená znečištěním ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší.*“¹⁸ V případě ochrany ovzduší je myšleno ovzduší mimo budovy, tedy ve volném prostoru. Ochrana ovzduší vyžaduje zvýšenou pozornost zejména z toho důvodu, že v případě jeho znečištění toto přesahuje hranice obcí, krajů, v krajním případě i států a kontinentů.¹⁹ Právě proto může mít takové znečištění vliv na celou planetu a negativně ovlivňovat ekosystémy v globálním měřítku.

Skleníkový efekt: Činností člověka dochází ke znečištění ovzduší dále v energetickém průmyslu spalováním fosilních paliv, v chemickém a metalurgickém průmyslu, v dopravě a v lokálních topeništích. Hlavními důsledky této činnosti jsou tzv. skleníkové plyny, jako oxid uhličitý, metan a oxidy dusíku, způsobující skleníkový efekt. Skleníkové plyny jsou v atmosféře zastoupeny i ve své přirozené míře a podílí se na tzv. přirozeném skleníkovém efektu, stejně jako vodní pára, která se na něm podílí přibližně z jedné poloviny, v atmosféře se vyskytuje v závislosti na hydrologických cyklech. Skleníkový efekt je proces, kdy atmosférou prochází sluneční záření k zemskému povrchu, ale odražené teplo již dále není skleníkovými plyny propuštěno zpět a tyto zahřívají atmosféru. Pokud by se teplo, zadržované v důsledku skleníkového efektu, odrazilo zpět do vesmíru, činila by průměrná zemská teplota -18°C namísto nynějších $+15^{\circ}\text{C}$, což dokládá, že bez přirozeného skleníkového efektu by život na Zemi nebyl takový,

¹⁷ MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. V Praze: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, s. 326

¹⁸ § 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

¹⁹ DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 256

jak jej známe. Skleníkový efekt je přírodní jev, nicméně produkce skleníkových plynů z činnosti člověka jej umocňuje, což způsobuje nadměrné oteplování klimatu nad přirozenou mez. Oxid uhličitý se na přirozeném skleníkovém efektu podílí přibližně z jedné třetiny. Díky jeho nadměrným emisím, které neustále stoupají v důsledku spalování fosilních paliv, kácení lesů a deštných pralesů, se na druhotném skleníkovém efektu podílí z 64 %. V současné době činí emise oxidu uhličitého 7 mld. tun ročně. Ostatní skleníkové plyny jsou v atmosféře zastoupeny v podstatně menší míře, ale jejich koncentrace stoupají několikanásobně.²⁰ Za účelem omezení skleníkového efektu, následně vedoucímu ke globálnímu oteplování, bylo přijato mnoho opatření v podobě mezinárodních úmluv a protokolů, která jsou dále popsána v kapitole 3.2.3.

Globální oteplování: Rozhodující vliv na světové klima mají mořské proudy, které jsou zodpovědné za klimatické změny v minulosti. Nejvýznamnější je Golský proud, který vzniká v Mexickém zálivu. Jedná se o přibližně 50 km široký pás vody, ohřáté v tropickém pásmu, který je dále unášen podél pobřeží Severní Ameriky přes Atlantský oceán až k Evropě, následně končí v Severním moři. Teplá masa vody ohřívá vzduch, který se vlivem větru dostává nad Evropu. Stejně jako v případě Antilského a Karibského proudu jde o teplé proudění. Oteplování způsobuje tání ledovců, kdy sladká voda ředí slanou mořskou vodu, může způsobit zásadní změny ve fungování Golského proudu a tím i změny ve světovém klimatu.²¹ Tání ledovců je úzce spjato s oteplováním, ke kterému dochází v důsledku skleníkového efektu. Za posledních 100 let se průměrná globální teplota zvýšila minimálně o 0,7 °C. Hladina světových oceánů se v současné době zvyšuje v průměru o 3 mm ročně, tání ledovců arktických i vysokohorských se na procesu podílí ze 40 %, zbytek zapříčiňuje tepelná roztažnost vody. Od roku 1960 roztálo 10 % veškeré ledové pokrývky na Zemi a reálně hrozí, že do konce století stoupnou hladiny světových oceánů o více než půl metru. Tím jsou nejvíce ohrožena pobřežní města, státy jako Holandsko, Severní Polsko, Bangladéš a ostrovní státy. Oteplování přispívá k desertifikaci, což vede k neúrodnosti této půdy, i v Evropě budou zemědělci nuceni pěstovat plodiny, které lépe odolávají nedostatku závlahy a horkým obdobím. Četnější suchá období bez srážek zapříčiní nedostatek sladké vody, to vše může v budoucnu směřovat k masivní migraci obyvatel takto postižených území. Zvyšující se vlny veder mohou způsobit náhlé úmrtí, současně oteplování umožňuje snadnější šíření a výskyt

²⁰ JENÍČEK, V., FOLTÝN, J. *Globální problémy světa: v ekonomických souvislostech*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 217, 218

²¹ MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, s. 235

tropických nemocí, jako malárie a horečka dengue. Je zcela zjevné, že skleníkový efekt může z dlouhodobého hlediska výrazně přispět ke změnám v chodu celé planety.²²

Kyselý déšť: První souvislost mezi kyselým deštěm a znečištěním ovzduší byla objevena již v roce 1852, po vědecké stránce mu však byl věnována pozornost až v sedmdesátých letech dvacátého století. Běžné pH deště je 6, je tedy mírně kyselý, přirozené okyselení je příčinou reakce vody a oxidů uhlíku za vzniku slabé kyseliny uhličitě. V případě, že pH klesne pod hodnotu 5,6, již se jedná o kyselý déšť. Byly zaznamenány i případy, kdy byl déšť kyselejší než ocet. Kyselý déšť vzniká mísením vodních par s plyny v atmosféře, především s oxidem siřičitým a oxidy dusíku, kdy chemickými reakcemi vznikají jejich kyseliny. Plyny se do atmosféry dostávají přirozenou cestou, sopečnou činností a dalšími geologickými procesy, ale i v důsledku činnosti člověka, zejména při spalování fosilních paliv, při kterém vzniká oxid siřičitý, který je v malých dávkách neškodný, zapříčiňuje dráždivé pálení očí, oxidy dusíku vznikají především v automobilovém průmyslu. V České republice jsou nejvyšší emise v Praze a Severních Čechách. Současný trend je takový, že spalovny a elektrárny disponují komíny až 300 m vysokými, které zamezují tomu, aby zápach a kouř obtěžoval domácnosti, plyny jsou ale poté unášeny velké vzdálenosti větrem a v podobě kyselého deště nebo sněhových srážek škodí stovky kilometrů od místa svého vzniku. První debaty o kyselém dešti zazněly v roce 1972 na konferenci OSN, kde vědci ze Skandinávie poukázali na devastaci životního prostředí kyselým deštěm ve Švédsku a Norsku v důsledku emisí oxidu siřičitého produkovaného britskými a německými elektrárnami. Kyselý déšť poškozují půdu, rostliny, ale i vodu. V České republice je znám případ rozsáhlého poškození lesů v Jizerských a Krušných horách v sedmdesátých a osmdesátých letech dvacátého století. Ve Skandinávii došlo ke zničení veškerého života v několika tisících jezerech v důsledku okyselení vody. U půdy dochází k překyselení v závislosti na typu půdy, což vede k její neúrodnosti. Dalším negativním dopadem je koroze materiálu, který je vystaven povětrnostním podmínkám. Nezanedbatelný vliv má i na zdroje pitné vody, usnadňuje rozpouštění těžkých kovů ve vodě, a to i v souvislosti s korozi vodovodního potrubí, kdy např. měď poškozují játra a ledviny. Kyselý déšť poškozují životní prostředí v mnoha směrech, včetně lidského zdraví.²³ Omezení tohoto negativního jevu je možné pouze snížením emisí oxidů síry, což bylo realizováno

²² QUASCHNING, V. *Obnovitelné zdroje energií*. Praha: Grada, 2010. Stavitel, s. 42-44

²³ MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, s. 310

především prostřednictvím Protokolů k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší, přecházejícím hranice států, blíže v kapitole 3.2.3.

Narušení ozónové vrstvy: Ozón působí pro člověka dráždivě, zejména při smogových situacích, kdy klesá k zemskému povrchu. Na rozdíl od stratosférického ozónu jej přibývá v důsledku škodlivých emisí. Stratosférickou ozónovou vrstvu poškozují fluorované uhlovodíky a freony, které se používají v chladničkách a klimatizacích, jejich používání v těchto zařízeních se však velmi omezilo. Ultrafialové záření tyto plyny štěpí, v důsledku čehož vznikají radikály chlóru, ty následně přeměňují molekuly ozónu na molekuly kyslíku, dochází tak ke ztenčování a v krajním případě až k narušení ozónové vrstvy, při vážném narušení může vzniknout ozónová díra. Nejrozsáhlejší poškození ozónové vrstvy o rozsahu 25 milionů km² bylo již v roce 1996 patrné nad Antarktidou. V dnešní době je již zcela zacelena, a to i díky omezení používání freonů.²⁴

3.2 Ochrana životního prostředí

Životní prostředí je činností člověka poškozováno v mnoha směrech a současný hospodářský rozvoj je zcela neudržitelný. Uspokojování neustále narůstající spotřeby surovin a energie způsobuje značné emise škodlivých látek a produkci odpadů. Celá řada těchto škodlivých jevů společně s dalšími globálními problémy působí exponenciálně a kumulativně. Veškeré tyto jevy spolu souvisí a navzájem na sebe působí. Lidská populace již dosahuje takových rozměrů, že dochází k naprosto neúměrnému drancování přírodních zdrojů, značnému a mnohdy nenávratnému poškozování životního prostředí. Příroda sama není schopná se takovému náporu bránit a svůj boj s člověkem prohrává. Pro zmírnění dopadů způsobených škod je nezbytné do tohoto procesu zasáhnout.

3.2.1 Počátky ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni

O životní prostředí se člověk zajímal už ve starém Řecku, v dochovaných textech se objevují zmínky o odlesňování Středomoří. Následovaly další dílčí projevy snahy o ochranu přírody, člověk k ní měl od prvopočátku pozitivní vztah, ten se prohloubil v období Romantismu, ve kterém byl soulad člověka s přírodou vyzdvihován. Ochrana životního prostředí tak, jak ji známe dnes, se objevila až ve druhé polovině dvacátého století, do té doby se jednalo pouze o dílčí problémy neřešené v globálním měřítku. Tomu však předcházelo mnoho vážných projevů poškození životního prostředí činností člověka.

²⁴ QUASCHNING, V. *Obnovitelné zdroje energií*. Praha: Grada, 2010, s. 33, 34

Jedním z nich byly prашné bouře v USA ve třicátých letech dvacátého století a Velký londýnský smog z roku 1952.²⁵ Na základě těchto a dalších katastrof si společnost, resp. člověk začal uvědomovat vážnost situace a svoji zodpovědnost, kdy má povinnost negativní vlivy své činnosti řešit a předcházet jejich vzniku.

Rachel Carsonová – Tiché jaro: Revoluci v tomto směru způsobila americká biologka a spisovatelka, Rachel Carsonová, svojí knihou Tiché jaro, ve které se zaměřila na nadměrné používání pesticidů, v té době zejména DDT. Z knihy se stal bestseller jak v USA, tak v zámoří, zejména díky stylu psaní Carsonové, která nepsala pouze stroze vědecky, ale poutavě a tím získala pozornost veřejnost. Její publikace se však nesetkala s pochopením lobbyistů z oblasti chemického průmyslu a zemědělství, na Carsonovou byl vyvíjen z jejich strany velký tlak a vedeny mnohé útoky za účelem jejího zdiskreditování. Kniha odstartovala vznik ekologických hnutí ve světě a boj za ochranu životního prostředí.

Římský klub: Klub byl založen v roce 1968, sjednocuje světové elity, jeho členové upozorňují zejména na neudržitelný rozvoj, nadměrné čerpání přírodních zdrojů, růst globální populace a poškozování životního prostředí. Členy klubu jsou např. Al Gore, Michail Gorbačov, královna Beatrix z Nizozemí, v minulosti Václav Havel. Zásadním prvotním počinem klubu bylo vydání zprávy s názvem Meze růstu v roce 1972, která varovala před vyčerpáním přírodních zdrojů, především ropy již v roce 1992. Další publikací byla kniha Lidstvo v bodu zvratu, z roku 1974, ve které je na první straně uveden citát: „*Země má rakovinu a tou rakovinou je lidstvo*“ a kniha Populační bomba z roku 1976.²⁶ Řešením je podle představitelů klubu jediná autoritativní vláda, která by bez omezení mohla prosazovat pravidla a opatření k podpoře udržitelného růstu. V dnešní době lze konstatovat, že se Římský klub ve svých publikacích v mnoha směrech mýlil, ale v mnoha měl pravdu. Nicméně vyslal do světa varování, které donutilo mnoho lidí zamyslet se nad tím, jaký má hospodářský rozvoj a nárůst lidské populace vliv na přírodní zdroje.

Stockholmská konference: Na mezinárodní scéně došlo na základě mnoha podnětů, mezi nimi publikace Rachel Carsonové a Římského klubu, k uvědomění si závažných globálních problémů, které již měly jasné a patrné symptomy, a které již nebylo možné nadále přehlížet a ignorovat. V červnu roku 1972 ve Stockholmu proběhla Konference OSN o

²⁵ MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, s. 326

²⁶ JENÍČEK, V., FOLTÝN, J. *Globální problémy světa: v ekonomických souvislostech*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy ekonomické učebnice, s. 18, 19

lidském životním prostředí, která je známá především pod názvem Stockholmská konference. Na základě tehdejších analýz bylo zjištěno, že čerpání přírodních zdrojů a znečištění životního prostředí každoročně exponenciálně narůstá a není do budoucna udržitelné. Dílčí opatření se dle modelů jevila jako nedostačující a bylo třeba přijmout opatření v celosvětovém měřítku. Výstupy z konference byly jednoznačné:

- Člověk svojí činností vážně ohrožuje Zemi, provádí svoje aktivity bez ohledu na životní prostředí, kdy zamožuje a znečišťuje veškeré jeho složky.
- Člověk si neuvědomuje omezenost a zranitelnost přírodních zdrojů.
- Současný hospodářský rozvoj není trvale udržitelný a musí neodvratně skončit katastrofou v podobě vyčerpání přírodních zdrojů nebo velkého znečištění planety.
- Činnost člověka, zejména v oblasti průmyslu, je nezbytné regulovat.

Konference položila základy pro politiku ochrany životního prostředí v globálním měřítku. Státy samotné, případně jejich společenství, započaly vytvářet orgány, které se ochranou prostředí zabývaly, jednalo se především o resorty, jako jsou ministerstva. Vůbec poprvé začala vznikat legislativa, která se zabývala ochranou životního prostředí a která regulovala především hospodářské aktivity člověka, na základě čehož došlo ke zmírňování dopadů jeho činnosti na životní prostředí.²⁷ Efektivita konference spočívala mimo jiné v tom, že jejím výstupem byl osmistránkový stručný dokument, který jasně definoval problémy a způsoby jejich řešení, byl zcela přehledný a srozumitelný. Součástí Stockholmské deklarace je 26 principů, kterými by se měli státy řídit, aby se situace životního prostředí zlepšila a hospodářský rozvoj se stal udržitelným.

Summit Země: Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, známá pod názvem Summit Země, se konala v roce 1992 v Riu de Janeiro. Hlavními výstupy konference byly důležité dokumenty navazující na Stockholmskou deklaraci. Jedním z těchto byla Deklarace konference OSN o životním prostředí, která opět těžila ze své stručnosti, má pouze 5 stran, opět stručně a výstižně definuje své cíle v oblasti ochrany životního prostředí. Dalším důležitým dokumentem zde přijatým je Agenda 21, která popisuje, jak se přiblížit k udržitelnému rozvoji opatřeními na regionální a místní úrovni. Na jejím vzniku se podílel tehdejší československý ministr životního prostředí, Josef Vavroušek. Klade důraz na participaci a spolupráci mezi jednotlivými složkami veřejného a soukromého sektoru, ať se jedná o neziskovou organizaci, podnikatele či zdravotnickými zařízeními. Jednou ze čtyř základních kapitol je nejrozsáhlejší druhá kapitola s názvem

²⁷ MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, s. 326, 327

Uchování a šetrné využívání zdrojů a hospodaření s nimi ve prospěch rozvoje. Ta udržitelný rozvoj rozebírá z úhlu životního prostředí, hlavní důraz klade na ochranu atmosféry a hydrosféry, zachování biodiverzity a nakládání s odpady.²⁸

3.2.2 Instituce zabývající se ochranou životního prostředí

Ochranou životního prostředí se zabývají instituce napříč státy i na nadnárodní a celosvětové úrovni. Pro účely této práce jsou podstatné instituce v rámci Evropské a České republiky.

Instituce Evropské unie

V posledních obdobích je Evropská unie nejvýraznějším aktérem v oblasti ochrany životního prostředí v globálním měřítku. Česká republika je po svém vstupu do Evropské unie povinna řídit se její politikou v této oblasti, v níž jsou nastavena velmi přísná pravidla, jejichž nedodržování jsou často přísně sankcionována. Téměř každý orgán Evropské unie má odbor, výbor či sekci pro životní prostředí. Mezi základní instituce, podílející se na tvorbě legislativy v oblasti životního prostředí, patří Evropský parlament. Dalším legislativním orgánem je Rada pro životní prostředí, která zasedá 4 krát ročně, zodpovídá za oblast životního prostředí a mezi její hlavní činnosti patří právě tvorba legislativy za účelem plnění cílů stanovených Evropskou unií, které se současně snaží začlenit do mezinárodních smluv. Pod Evropskou komisi spadá Generální ředitelství pro životní prostředí, jedná se o útvar, jehož hlavní činností je kontrola dodržování právních předpisů Evropské unie v oblasti životního prostředí. Dohlíží současně na plnění dlouhodobých akčních plánů a zastupuje Evropskou unii na mezinárodních jednáních. Jeho průměrný roční rozpočet se pohybuje okolo 200 mil. Eur. Evropská investiční banka se také nemalou měrou podílí na ochraně životního prostředí, každoročně uvolňuje na tuto problematiku značné prostředky, kdy investuje především od velkých projektů, které zamezují škodám na životním prostředí, nebo tyto škodlivé následky odstraňují. Další institucí, která však již nespadá pod Evropskou unii, je Evropská agentura pro životní prostředí. Ta se nijak nepodílí legislativě, ale poskytuje informace zejména ve formě publikací. Informace poskytuje orgánům Evropské unie, ale také členským státům, institucím i veřejnosti.²⁹

²⁸ JENÍČEK, V., FOLTÝN, J. *Globální problémy světa: v ekonomických souvislostech*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy ekonomické učebnice, s. 255-257

²⁹ Evropská Unie: *Institucionální záležitosti* [online]. [cit. 2016-08-16]. Dostupné z: http://europa.eu/european-union/topics/institutional-affairs_cs

Instituce v České republice

V ochraně životního prostředí se angažují zejména orgány státní správy, ale i samosprávné celky, převažuje zde trend centralizace, kdy hlavní úlohu má MŽP. Ministerstvo a kraje se zabývají závažnější částí problematiky, méně závažná poté spadá pod obce, resp. obecní úřady s rozšířenou působností.³⁰

Ministerstvo životního prostředí ČR: Jako ústřední orgán státní správy provádí koordinaci činností a kontrolu postupů ostatních ministerstev v oblasti životního prostředí. Vzniklo v roce 1990, do té doby mělo jeho agendu rozděleno Ministerstvo kultury, Ministerstvo vnitra a dnes již neexistující Ministerstvo lesního a vodního hospodářství. Jeho hlavní činností je legislativa, tvorba a realizace programů a projektů na ochranu životního prostředí včetně plnění cílů, stanovených směrnicemi Evropské unie. Mezi obecné činnosti, patří mimo jiné „*zajišťování ochrany ovzduší, přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu a vodních zdrojů a jejich jakosti.*“³¹

Státní fond životního prostředí: Je institucí zabezpečující financování aktivit v oblasti ochrany životního prostředí, zejména v rovině plnění cílů státní politiky, plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv a směrnic či nařízení Evropské unie. Zřízen byl na základě Zákona České národní rady č. 388/1991, o Státním fondu životního prostředí České republiky, ze dne 10. září 1991 a jak je obsaženo v názvu, má status fondu. Jeho činnost je vázána na prováděcí předpisy, kterými jsou Směrnice ministerstva životního prostředí v oblasti poskytování finančních prostředků z Fondu a Jednací řád Rady Fondu. Na doporučení Rady rozhoduje o použití prostředků ministr životního prostředí. Fond hospodaří s prostředky, které pramení zejména z poplatků za znečišťování a poškozování životního prostředí, dále státních dotací, poplatky za odběr podzemní vody, pokuty uložené Českou inspekcí životního prostředí. Tyto příjmy nejsou součástí státního rozpočtu, nejsou tedy dále přerozdělovány a od počátku je znám jejich účel.³²

Česká inspekce životního prostředí: Jedná se o orgán s celostátní působností spadající pod Ministerstvo životního prostředí. Byla zřízena zákonem č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Dle místní příslušnosti ji tvoří deset inspektorátů, dále 2 pobočky a ředitelství v čele s ředitelem, který je jmenován ministrem životního prostředí. Její hlavní činností je výkon dozoru nad dodržováním

³⁰ DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 266

³¹ Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2016-08-21]. Dostupné z: <http://mzp.cz/cz/ministerstvo>

³² Státní fond životního prostředí [online]. [cit. 2016-08-21]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/sekce/92/statni-fond-zivotniho-prostredi-cr/>

předpisů v oblasti životního prostředí a sankcionování jejich nedodržování. Provádí kontroly prostřednictvím inspektorů, a to na základě vlastní činnosti, nebo podnětů dalších subjektů a veřejnosti, ukládá opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Na mezinárodní scéně prosazuje legislativu v oblasti ochrany životního prostředí, provádí kontroly příhraničního pohybu nebezpečných odpadů a obchodu s ohroženými druhy.³³

CENIA: Česká informační agentura životního prostředí byla založena zřizovací listinou, vydanou Opatřením Ministerstva životního prostředí č. 6/12, o vydání úplného znění zřizovací listiny státní příspěvkové organizace CENIA, česká informační agentura životního prostředí. Předmětem její činnosti je získávání, shromažďování a vyhodnocování informací jejich poskytování. Jejimi výstupy jsou poté statistiky, týkající se všech oblastí životního prostředí.³⁴

3.2.3 Právní úprava

Cílem právní úpravy problematiky je omezit znečišťování složek životního prostředí, tato kapitola je věnována právě složce ovzduší. Úplně zamezit znečišťování ovzduší je prakticky nemožné, cílem je tedy průběžné snižování emisí škodlivých látek na udržitelnou a dosažitelnou úroveň. V kapitole bude rozlišena právní úprava mezinárodní a právní úprava v České republice. Na legislativě v oblasti ochrany životního prostředí se Evropská unie podílí nemalou měrou prostřednictvím značného množství směrnic, jimiž reaguje závazky vyplývající z mezinárodních smluv.

Mezinárodní právní dokumenty

Mezinárodně právní dokumenty tvoří zcela zásadní roli v ochraně životního prostředí v oblasti ovzduší, a to právě z důvodu toho, že znečištění ovzduší nerespektuje státní hranice.³⁵ V této kapitole budou zmíněny mezinárodní smlouvy, ke kterým ČR přistoupila. Úmluva o dálkové znečišťování ovzduší, přecházejícím hranice států: Byla vydána Evropskou hospodářskou komisí roku 1979 v Ženevě, přičemž vstoupila v platnost roku 1983. Po podpisu se pro ČSSR stala platnou v od března roku 1984. Základním cílem úmluvy bylo postupné snižování znečišťování ovzduší a zejména pak výměna informací,

³³ Česká inspekce životního prostředí [online]. [cit. 2016-08-21]. Dostupné z: <http://www.cizp.cz/CIZP/area50>

³⁴ CENIA: *Multimediální ročenka životního prostředí* [online]. [cit. 2016-08-03]. Dostupné z: <http://vitejtenazemi.cenia.cz/>

³⁵ DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 259

společné konzultace, monitoring a výzkumy. K úmluvě byly postupně vydány 4 protokoly, které stanovily jednotlivé cíle právě v oblasti mezinárodní spolupráce.

Protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu: Protokol je známý spíše pod názvem Montrealský protokol navazuje na Úmluvu o ochraně ozónové vrstvy Země z roku 1985, byl podepsán v Kanadě v roce 1988, omezuje používání látek, jejichž emise vedou k poškozování stratosférické ozonové vrstvy, zejména freonů. Pro ČSFR se stal platným od roku 1991. Hlavním cílem bylo snížení spotřeby freonů nejméně o 50 % do roku 1999 oproti roku 1986.³⁶ V rámci plnění cílů protokolu bylo v průběhu let přijato několik dodatků, které spotřebu a používání freonů dále omezují.

Kjótský protokol: Je součástí Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, která byla podepsána v rámci konference OSN o životním prostředí v Riu de Janeiro v roce 1992. Jednalo se velmi nekonkrétní a obecnou úmluvu, proto byl v roce 1997 v Kjótu přijat právě Kjótský protokol, jako opatření proti rostoucím emisím skleníkových plynů a jako prostředek k zamezení globálního oteplování. Ke Kjótskému protokolu se připojily všechny tehdejší členské státy Evropské unie a další státy jako USA, Kanada, Austrálie a další uvedené v příloze Protokolu. Signatářské státy se zavázaly ke snížení emisí skleníkových plynů. Oba dokumenty Česká republika podepsala a ratifikovala, a jsou tak součástí Českého právního řádu v souladu s Ústavou ČR, článkem 10. V prvním období v letech 2008 až 2012 bylo cílem snížit tyto emise o 5,2 % ze stavu v roce 1990.³⁷ Jedná se o společný cíl, který se státy zavázaly splnit jako celek, v rámci protokolu měly některé z nich dokonce povoleno emise navyšovat, dle plánu však toto navýšení bylo nutno kompenzovat snížením emisí v jiných státech, docházelo tak k obchodování s emisemi. Státy Evropské unie se zavázaly k až 8% snížení emisí skleníkových plynů. Po skončení prvního období, byl schválen dodatek k protokolu, v rámci kterého se pokračovalo v plnění cílů v období druhém. Druhé období bylo stanoveno od r. 2013 až r. 2020. Pro druhé období byla stanovena ještě přísnější kritéria, a to snížit emise o 20 % vzhledem ke stavu v roce 1990.³⁸ Česká republika Protokol podepsala 23. 11. 1998 na základě usnesení vlády č.669/1998, ratifikován byl poté dne 15. 11. 2001.

³⁶ DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 260

³⁷ Ministerstvo životního prostředí: *Kjótský protokol* [online]. [cit. 2016-08-16]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/kjotsky_protokol

³⁸ OSN: *Kjótský protokol k rámcové úmluvě organizace spojených národů o změně klimatu*, 1997.

Právní úprava v České republice

V současné době je součástí českého právního řádu značné množství zákonů, nařízení a vyhlášek, které se zabývají problematikou ochrany životního prostředí. Právní normy se v některých případech prolínají, zabývají se problematikou jako celkem a oblastmi dílčími, současně musí reagovat na právní předpisy Evropské unie. Tyto právní normy, zařazené do českého právního systému, lze podle svého rozsahu členit do třech skupin. Jedná se o právní normy průřezové, které se zabývají ochranou životního prostředí jako celku, příkladem je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a právní normy složkové, které upravují pouze část problematiky, kdy takovou právní normou je mimo jiné zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Další skupinou jsou právní normy obecné, mezi které patří zejména Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod. V rámci Ústavy je nutné zmínit článek 7, ve kterém je uvedeno, že „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“³⁹ Listina základních práv a svobod zohledňuje životní prostředí v článku 35, ve kterém je mimo jiné uvedeno, že „Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“⁴⁰

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí: Zákon o životním prostředí byl přijat Federálním shromážděním České a Slovenské Federativní Republiky, a to za účelem vymezení základních pojmů a stanovení zásad v oblasti ochrany životního prostředí. Hlavním cílem je zlepšování stavu životního prostředí při trvale udržitelném rozvoji. Tvoří základní pilíř legislativního rámce v ČR ochrany životního prostředí. V § 17 odst. 1 ZoŽP je uvedeno, že „Každý je povinen, především opatřeními přímo u zdroje, předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí.“⁴¹ V § 27 odst. 1 ZoŽP je uvedeno, že „Každý, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části.“⁴² Zcela jasně říká, že životní prostředí je třeba chránit, předcházet jeho poškozování a současně stanovuje postup a odpovědnost při jeho poškození.

³⁹ Článek 7 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁴⁰ Článek 35 zákona č. 2/1993 Sb., USNESENÍ předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

⁴¹ § 17 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

⁴² § 27 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, obecnou ochranu územní a druhů a zvláštní ochranu územní a druhů: V § 1 je uvedeno, že „*Účelem zákona je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji.*“⁴³ Zákon je zaměřen především na zachování ekologické stability, rozmanitosti druhů, péči o vzácné součásti přírody, jako jsou vzácní živočichové, paleontologické nálezy apod. Současně kategorizuje chráněná území, které je třeba chránit před činností člověka, jako jsou národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace a další. Tak jako ZoŽP, vymezuje povinnosti subjektů, stanoví sankce při porušování povinností ze zákona vyplývajících.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí: Podle § 1 odst. 1 „*Zákon v souladu s právem Evropských společenství upravuje posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví a postup fyzických osob, právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků (obcí a krajů) při tomto posuzování.*“⁴⁴ Zákon vymezuje záměry a koncepce, jejichž realizace by mohly mít závažný vliv na životní prostředí. § 1 odst. 3 pak uvádí, že „*Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti.*“⁴⁵

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě: Zákon upravuje zejména práva a povinnosti osob při nápravě ekologické újmy a jejím předcházení. V § 3 odst. 1 je uvedeno, že „*Provozovatel musí předcházet vzniku ekologické újmy a v rozsahu stanoveném tímto zákonem přijímat preventivní opatření. Provozovatel, který svou provozní činností způsobí ekologickou újmu, musí v rozsahu stanoveném tímto zákonem přijímat nápravná opatření.*“⁴⁶

3.2.4 Zásady ochrany životního prostředí

Ochrana životního prostředí jako taková je založena na zásadách, které určují směr environmentální politiky a jsou nezbytné pro její realizaci. Ty buď přímo vycházejí z právních norem, nebo jsou s nimi úzce spjaty, a naopak, což poukazuje na jejich značnou vzájemnou provázanost.⁴⁷

⁴³ § 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

⁴⁴ § 1 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

⁴⁵ § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

⁴⁶ § 3 odst. 1 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě

⁴⁷ TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. Právo životního prostředí: praktický průvodce. Praha: Grada, 2015, str. 20,21

Zásada nejvyšší ochrany: Zdůrazňuje významnost ochrany životního prostředí jako místa pro život člověka. Vychází zejména z článku 35 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, který říká, že „Každý má právo na příznivé životní prostředí.“⁴⁸

Zásada ochrany životního prostředí jako všeobecné povinnosti: Poukazuje na to, že ochrana životního prostředí je povinností každého jedince a je v jeho zájmu. Je mimo jiné obsažen v § 58 odst. 1 zákona o ochraně krajiny, který říká, že „Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem. Každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona.“⁴⁹

Zásada prevence: Účelem tohoto obecného právního principu je předcházet škodám na životním prostředí a jeho ohrožení. Je zakotvena mimo jiné v § 3 odst. 1 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, kde je stanoveno, že „Provozovatel musí předcházet vzniku ekologické újmy a v rozsahu stanoveném tímto zákonem přijímat preventivní opatření.“⁵⁰

Zásada předběžné opatrnosti: Navazuje na zásadu prevence, je zaměřena na potencionálně hrozící nebezpečí, kdy nejsou známy nebo dostatečně vyhodnoceny informace, na základě kterých by bylo možné stanovit důsledky zamýšlené činnosti, kdy v takových případech je vhodné od této činnosti s nejistými dopady upustit. Úzce souvisí s rozhodováním za nejistoty, analýzou a řízením rizik. Jeho podstata je vyjádřena v § 13 ZoŽP, který říká, že „Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.“⁵¹

Zásada původce znečištění: Obecně je známa jako pojem „znečišťovatel platí“. Je založena na tom, že veškeré náklady související s odstraněním, zamezením či zmírněním dopadů škod vždy hradí původce, tedy znečišťovatel. Na své náklady je tedy současně povinen přijímat preventivní opatření. § 3 zákona o předcházení ekologické říká, že „Provozovatel, který svou provozní činností způsobí ekologickou újmu, musí v rozsahu stanoveném tímto zákonem přijímat nápravná opatření.“⁵²

⁴⁸ Článek 35 zákona č. 2/1993 Sb., USNESENÍ předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

⁴⁹ § 58, odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, obecnou ochranu územní a druhů a zvláštní ochranu územní a druhů

⁵⁰ § 3, odst. 1 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě

⁵¹ § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

⁵² § 3, odst. 1 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě

3.3 Nástroje ochrany životního prostředí

Poškozování životního prostředí přímo souvisí s příčinami tržního selhání, kdy část nákladů probíhá mimo trh, jedná se o tzv. externí efekty, externality. V případě poškozování životního prostředí jde o negativní externality, kdy ekonomické subjekty nenesou veškeré náklady své činnosti a jejich část přenášejí na subjekty, které se na této aktivitě nepodílejí, a to bez kompenzace.⁵³ Tedy svojí činností negativně ovlivňují druhého. Typickou negativní externalitou je vypouštění škodlivin do ovzduší, vody a půdy při činnosti továrny, což negativně ovlivňuje život osob v jejím širokém okolí, tyto jsou nuceny nést tyto náklady bez kompenzace. Nicméně negativní externalita není pouze důsledkem výroby, ale také spotřeby. I při spotřebě statků dochází k negativním externalitám, příkladem budiž provoz vozidla, při kterém také dochází k emisím škodlivin. Externality jsou tak součástí každé činnosti a je prakticky nemožné, aby činnost jednoho subjektu neovlivňovala subjekt druhý, vždy dojde k většímu či menšímu přenesení nákladů. Jednou z možností internalizace externalit je Coaseho teorém, který spočívá v soukromém vyjednávání o kompenzaci, náklady na vyjednávání jsou nulové či minimální, jsou vyjasněna vlastnická a závazková práva.⁵⁴ Vzhledem k nutnosti splnění těchto podmínek je zřejmé, že jej není možné využít k řešení komplexnějších a rozsáhlejších problémů. V případech, kdy si příroda ani trh neporadí s těmito negativními vlivy, je nutno zasáhnout. Jak již bylo řečeno v kapitole 3.2, příroda je poškozována člověkem v takovém rozsahu, že není schopna tyto škody sama eliminovat a uvádět do původního stavu. Opatření ke zlepšení stavu životního prostředí jsou tak zcela nezbytná. Nástrojů, jak eliminovat negativní dopady na životní prostředí a plnit cíle environmentální politiky je celá řada. Jejich použití se liší dle politik nastavených jednotlivými státy. Rozumí se jimi soubory opatření k regulaci a ovlivňování činnosti subjektů, kdy hlavní autoritou je stát, který se podílí na vytváření příslušné legislativy a jejím vymáhání. Jednotlivé nástroje vycházejí ze zásad a principů ochrany životního prostředí, viz podkapitola 3.2.4. Damohorský člení tyto nástroje do čtyř skupin, a to právní, koncepční, administrativní a ekonomické.⁵⁵ Kromě těchto nástrojů budou zmíněny i nástroje informační a dobrovolné, které mají též nezanedbatelný význam.

⁵³ JUREČKA, V. *Mikroekonomie*. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada), str. 316

⁵⁴ HOLMAN, R., BROŽOVÁ, D. *Mikroekonomie: středně pokročilý kurz*. 2. aktualiz. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy ekonomické učebnice, str. 499

⁵⁵ DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 173

3.3.1 Právní nástroje

Právní nástroje spočívají právě v právních předpisech, které souvisejí s ochranou životního prostředí, viz kapitola 3.2.3.

3.3.2 Koncepční nástroje

Jedná se o důležité nástroje k realizaci politiky životního prostředí a plnění závazků a cílů stanovených právními předpisy Evropské unie či mezinárodními smlouvami. Jedná se o akční programy, tzv. Bílé knihy a Zelené knihy, sdělení a rezoluce, které dohromady tvoří ucelený koncepční rámec.⁵⁶

Bílé a Zelené knihy: V případě Zelené knihy se jedná o proces zahájení konzultací v určité oblasti. Příkladem může být Zelená kniha k vlivům dopravy na životní prostředí. Na Zelené knihy zpravidla navazují Bílé knihy. Jedná se o dokumenty Evropské komise, obsahující konkrétní návrhy realizace opatření v jednotlivých oblastech. Po schválení se může stát akčním programem.

Akční programy: Akční program nejen že obsahuje právě konkrétní návrhy a postupy na realizaci opatření a řešení problémů, ale má jasně stanoven časový horizont pro jejich realizaci a současně termín, do kterého má být dosaženo požadovaných cílů. Od roku 1973 bylo v rámci Evropské unie vydáno 7 akčních programů. Tím posledním je program s názvem „Spokojený život v mezích naší planety.“ Program představuje prioritní cíle politiky EU do roku 2020 a dále dlouhodobé vize k řešení problémů. Navazuje na další politické rámce, jako je strategie Evropa 2020, strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti, plán pro Evropu účinněji využívající zdroje a mnoho dalších.

Rezoluce a sdělení: V obou případech se jedná o právně nezávazné dokumenty. Rezoluce jsou přijímány Evropským parlamentem a reagují pružně na aktuální otázky zejména v oblasti legislativního procesu. Sdělení pak slouží zejména pro komunikaci mezi jednotlivými orgány Evropské unie, bývají zpravidla součástí dalších koncepčních nástrojů.⁵⁷

3.3.3 Administrativní nástroje

Mají základ v právních normách, bývají též označovány jako nástroje přímého působení, prostřednictvím nichž stát, resp. státní správa využívá donucovacího principu, kdy přímo působí na subjekt, od kterého vyžaduje nějaké konání nebo zdržení se jednání,

⁵⁶ DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 174-175

⁵⁷ Tamtéž

kdy dodržování těchto norem je státní správou kontrolováno a při zjištění jejich porušení uděluje sankce. Zahrnují největší podíl opatření ze všech nástrojů. Jsou však charakteristické značným množstvím nedostatků. Zejména působí plošně, tedy nezohledňují jednotlivce a jeho individuální náklady na zamezení znečištění, což je v rozporu s hlavní ekonomickou myšlenkou minimalizace nákladů. Vyžadují rozsáhlou byrokracii, která zajišťuje legislativní rámec, kontrolu a další související činnosti, což přináší značné náklady. Další jejich nevýhodou je právě donucovací princip, který dotčené subjekty staví do pozice oběti, která proti své vůli a zájmům musí usměrňovat své aktivity, což vede k plnění povinností pouze ve stanoveném rozsahu, nikoliv nad rámec, na rozdíl od nástrojů, ve kterých má subjekt možnost volby nebo u nástrojů dobrovolných.

Ukládání povinností: Orgány státní správy vydávají zákazy, příkazy. Jedná se o povinnosti stanovené zákonem, případně návaznou právní normou příslušného orgánu. Ukládá subjektu povinnost něčeho se zdržet, něco strpět nebo konat.⁵⁸ V praxi se může jednat např. o zákaz táboření a rozdělování ohňů v chráněných oblastech, zákaz týrání zvířat, které může v krajním případě dospět až k trestnímu postihu, zákaz výroby a používání některých látek, zde je na místě uvést příklad DDT, kdy bylo zjištěno, že se jedná o zdraví vysoce škodlivou karcinogenní látku.

Udělování povolení, vydávání závazných stanovisek a povolení: Tyto mají ve většině případů podobu správního rozhodnutí. Povolení je zpravidla předpokladem konkrétní činnosti označené zákonem a činnost povoluje přímo, příkladem je stavební povolení. Vyjádření již nemá podobu rozhodnutí, pouze se jedná o sdělení obsahující informace, které mohou být dále použity pro správní rozhodnutí. Závazné stanovisko se nachází na úrovni mezi povolením a vyjádřením, je závazné v jeho výrokové části.⁵⁹

Stanovení standardů: Jedná se o ukazatele znečištění životního prostředí, které jsou právně závazné. Jinými slovy se jedná o požadavky na maximální přípustnou mez znečištění, kterou je ještě možné akceptovat. Bývají tak jistým kompromisem mezi škodami na životním prostředí a náklady na jejich zamezení. Nejdůležitějšími a nejznámějšími standardy jsou emisní limity, které stanoví, jaké množství škodliviny je přípustné vypouštět do ovzduší, vodního systému a půdy.

Kategorizace objektů ochrany: Podle přidělené kategorie je objektu přidělen stupeň ochrany. Nejznámějším příkladem jsou Národní parky, Chránění krajinné oblasti, Národní

⁵⁸ TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. Právo životního prostředí: praktický průvodce. Praha: Grada, 2015, s. 22

⁵⁹ Tamtéž, s. 23

přírodní rezervace, Národní chráněné památky, Přírodní rezervace a Chráněné památky. Tyto jsou podrobně vymezeny v Zákoně o ochraně přírody a krajiny, v části třetí, kde jsou mimo jiné stanoveny i základní ochranné podmínky podle daného statusu. Národní parky jsou v České republice 4, Krkonošský národní park, Národní park Šumava, Národní park Podyjí a Národní park České Švýcarsko.⁶⁰ Jedná se o rozsáhlé oblasti o celkové ploše 110 tis. hektarů, Chráněných krajinných oblastí 25 a 112 Národních přírodních rezervací. Hlavním účelem je ochrana území, která jsou minimálně zasažena činností člověka, mají zachovalou charakteristickou krajinu a jejichž součástí jsou vzácné přirozené ekosystémy.

Výkon kontroly a dozoru: Kontrolu a dozor vykonávají orgány státní správy. Jedná se o nezbytný administrativní nástroj sloužící k vymáhání právní ochrany životního prostředí. Hlavním dozorovým orgánem je Inspekce životního prostředí, která na základě vlastních poznatků či externích podnětů provádí kontroly subjektů a vede správní řízení.

3.3.4 Dobrovolné nástroje

Umožňují subjektům dobrovolně se podílet na ochraně životního prostředí nad rámec právních předpisů. Podniky využívají tyto nástroje zejména za účelem za účelem zvýšení konkurenceschopnosti a posléze i zisku. Jsou tedy přínosem jak pro životní prostředí, tak pro podnik samotný Jsou uplatňovány na základě principu dobrovolnosti – nejsou stanoveny legislativou, principu prevence – neřeší následky, nýbrž příčiny a principu systematickosti – soustředí se na ty oblasti, kde dochází ke škodám na životním prostředí.

⁶¹ Tyto dobrovolné aktivity realizují podniky v rámci své činnosti a vedou ke snížení negativních dopadů provozu podniku. Současně jsou podporovány v rámci státní politiky životního prostředí, neboť je i pro stát výhodnější, když podnik sám přijme opatření a omezuje negativní vlivy své činnosti, než aby k tomu byl zdlouhavými a nákladnými procesy státní správou donucován. Mezi hlavní dobrovolné nástroje patří uzavírání environmentálních dohod podniků s institucemi státní správy, poskytování informací o vlivech výroby a produktů na životní prostředí, nebo environmentální manažerské účetnictví, prostřednictvím kterého poskytuje podnik informace o nákladech a výnosech v souvislosti s ochranou životního prostředí. Podniky jsou naproti tomu odměněny příznáním statutů či značek, např. tzv. Ekoznačka ČR/EU – ekologicky šetrný výrobek či služba, EMAS – systém řízení podniku a auditu s ohledem na životní prostředí, Čistší

⁶⁰ § 14 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, obecnou ochranu územní a druhů a zvláštní ochranu územní a druhů

⁶¹ Ministerstvo životního prostředí: *Dobrovolné nástroje* [online]. [cit. 2016-09-02]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/dobrovolne_nastroje

produkce – preventivní strategie pro efektivní využívání vstupních zdrojů.⁶² Podniky si jsou vědomé toho, že zákazníci zpravidla upřednostní výrobce, který při své činnosti ohledy na životní prostředí a tento fakt zohledňuje při budování své image.

3.3.5 Informační nástroje

Zabývají se zejména osvětou a poskytováním informací, kdy jejich příjemcem mohou být jak spotřebitelé a firmy, tak orgány státní správy. Hlavními zdroji informací jsou registry a informační systémy. Jedním ze základních je Integrovaný registr znečišťování, který spadá pod státní správu a je provozován Českou informační agenturou životního prostředí. Stanovuje přesný seznam škodlivých látek, jejichž nadlimitní emise jsou podniky povinny ohlašovat, data jsou poté do registru průběžně ukládána. Tuto a další povinnosti ukládá zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a změně některých zákonů a na jeho dodržování dohlíží Česká inspekce životního prostředí.⁶³ Poskytuje tak přehled emisí jednotlivých látek v čase i místě. Dalšími důležitými informačními zdroji je Informační systém ochrany přírody, který sdružuje informace o výskytu druhů živočichů a rostlin, na jejichž základě je možné činit preventivní opatření v rámci jejich ochrany, Informační systém kvality ovzduší, který poskytuje aktuální informace o kvalitě ovzduší. Pro správné rozhodování v oblasti environmentální politiky jsou tyto zdroje nezbytné.

3.3.6 Ekonomické nástroje a jejich uplatnění v České republice

Ekonomické nástroje jsou taktéž označovány jako nástroje nepřímého působení, neboť na rozdíl od nástrojů administrativních poskytují dotčeným subjektům určitou možnost volby. Jejich principem je dobrovolná změna chování jednotlivce či podniku, který ve své volbě spatřuje přínos pro sebe sama. Zpravidla jsou nákladově efektivní, náklady na jejich administraci jsou minimální. Na rozdíl od nástrojů dobrovolných jsou zakotveny v právních normách. Dle jejich využití se jedná o nástroje pracující na principu internalizace negativních externalit, kdy dochází k přenosu externích nákladů zpět na jejich původce – dodržení principu „*znečišťovatel platí*“, kdy se jedná zejména o poplatky a daně, a nástroje na principu podpory nákladů na zamezení vzniku negativních externalit, kam patří dotace a daňové úlevy. Ekonomické internalizační nástroje

⁶² CENIA: *Česká informační agentura životního prostředí* [online]. [cit. 2016-09-02]. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPAPFIVNKW4](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPAPFIVNKW4)

⁶³ CENIA: *Integrovaný registr znečištění* [online]. [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGRHB06](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGRHB06)

jsou zakotveny v ZoŽP, kdy v § 31 je uvedeno, že „*Za znečišťování životního prostředí, případně jeho složek a za hospodářské využívání přírodních zdrojů platí fyzické nebo právnické osoby daně, poplatky, odvody a další platby, stanoví-li tak zvláštní předpisy.*“

⁶⁴Ekonomické podpůrné nástroje jsou poté uvedeny v § 32, který říká, že „*Zvláštní předpisy stanoví, kdy mohou být právnické nebo fyzické osoby, které chrání životní prostředí nebo využívají přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, zvýhodněny úpravami daní a odvodů nebo poskytováním úvěrů a dotací.*“ ⁶⁵ V této kapitole budou přiblíženy ekonomické nástroje využívané v České republice. Dle Tuháčka lze ekonomické nástroje rozdělit do těchto skupin: poplatky za znečišťování a poškozování životního prostředí, poplatky za využívání přírodních zdrojů, daně, daňová zvýhodnění, dotace a povinná pojištění. ⁶⁶

3.3.6.1 Ekologické daně a daňové zvýhodnění

Jsou dalším z řady nástrojů k dosažení zvýšené kvality životního prostředí. Ekonomové obecně ekologické daně považují za velmi účinný nástroj. Česká republika v návaznosti legislativu Evropské unie, konkrétně na směrnici 2003/96/ES, o zdanění energetických produktů a elektřiny, byla povinna zavést ekologické daně, a to daň z elektřiny, zemního plynu a tuhých paliv. V rámci plnění této povinnosti byl vydán zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů (dále jen ZoSVR), účinný od 1. 1. 2008, upravující tuto problematiku. Plnění povinností bylo realizováno prostřednictvím ekologické daňové reformy (EDR), která se řídí Konceptí ekologické daňové reformy Ministerstva životního prostředí. Jedná se o postupný proces rozdělený do tří etap. V rámci první etapy došlo k vytvoření legislativního rámce, kdy došlo k zavedení již zmíněných daní. Předmětem daní jsou statky a služby, jejichž výroba spotřeba mají negativní dopad na lidské zdraví a životní prostředí, tedy jejich hlavním cílem je stimulace chování ekonomických subjektů k takovému jednání, které tyto negativní dopady omezí. ⁶⁷ Konkrétně se jedná o energetické produkty, tedy elektřina, zemní plyn a tuhá paliva. Plátcem daně je dodavatel, který na daňovém území dodal elektřinu, pevná paliva, zemní plyn, konečnému spotřebiteli. Ekologické daně, tak jako daně ostatní, spravuje Celní správa

⁶⁴ § 31 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

⁶⁵ § 32 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

⁶⁶ TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. Právo životního prostředí: praktický průvodce. Praha: Grada, 2015, s. 24

⁶⁷ Ministerstvo životního prostředí: *Ekologická daňová reforma* [online]. [cit. 2016-09-12]. Dostupné z: <http://mzp.cz/cz/edr>

České republiky a její orgány.⁶⁸ Cílem druhé etapy, 2010-2013, je snížení emisí skleníkových plynů, zejména v oblasti dopravy. V tomto období se jednalo o náhradě poplatků za znečištění ovzduší daní z oxidu uhličitého, tato myšlenka byla zavrhnuta, poplatky zůstaly zachovány, ale byla přijata novela, zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, která upravila předmětné daně, které se řídily ZoSVR. Třetí etapa, 2014-2017 probíhá již ve znamení realizace daní a vyhodnocení předchozích období. Daň ze zemního plynu je zakotvena ve 45. části ZoSVR, daň z tuhých paliv v části 46. a daň z elektřiny v části 47. Ze zprávy o činnosti celní správy za rok 2015 vyplývá, že za rok 2015 činily celkové příjmy ekologických, resp. energetických daní 2,8 mld. Kč, což představuje pokles 10 mil. Kč oproti roku 2014. Mírný pokles je patrný již od roku 2011, kdy příčinou tohoto trendu jsou příznivé klimatické podmínky, v důsledku čehož poklesla spotřeba elektrické energie, zemního plynu i tuhých paliv, což zapříčinilo meziroční pokles inkasa ekologických daní. Dalším vlivem je růst počtu zateplených budov, odpovědnější chování spotřebitelů i snižování energetické náročnosti průmyslu.⁶⁹ V oblasti daní existuje další nástroj, a to daňové zvýhodnění. Známým příkladem je zvýhodnění u biopaliv, která se získávají zejména z biomasy a biologického odpadu. Jejich podpora měla původně platit do roku 2015, ale schválením zákona č. 315/2015 Sb. byl novelizován zákon č.353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů a tato zůstala zachována. Daňová sazba pro biopaliva je zvýhodněna oproti sazbě paliv běžných. Např. v rámci podpory českých zemědělců se jim část zaplacených daní z již zvýhodněné sazby navrácí.⁷⁰ V každém případě se jedná o velmi kontroverzní téma, neboť ohledně biopaliv panuje mnoho pochybností prospěšnosti pro životní prostředí. Předmětem této části práce je však pouze uvést příklad daňového zvýhodnění, nikoliv posuzovat jeho prospěšnost.

3.3.6.2 Podpory a dotace

Principem dotací je podporovat a zvýhodnit takovou činnost, která je životnímu prostředí prospěšnější a zmírňuje tak její negativní dopady. Podpory a dotace pro ochranu životního prostředí jsou realizovány v souladu s Národním programem Životní prostředí, zejména ze Státního fondu životního prostředí ČR, jehož problematika je obsažena v podkapitole 3.2.2.2 a ze státního rozpočtu.

⁶⁸ Celní správa: *Ekologické daně* [online]. [cit. 2016-09-12]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/dane/ekologicke-dane/Stranky/default.aspx>

⁶⁹ Ministerstvo financí ČR.: Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/danove-a-Zprava_o_cinnosti_Financni_spravy_Ceske_republiky_a_Celni_spravy_Ceske_republiky_za_rok_2015celni-statistiky/zpravy-o-cinnosti-financni-a-celni-sprav/2015/zprava-o-cinnosti-financni-spravy-cr-a-c-25563

⁷⁰ Spotřební daně [online]. [cit. 2016-09-18]. Dostupné z: http://spotrebnidane.cz/?page_id=57

Podpora obnovitelných zdrojů energie: Zvláštní pozornost poté zasluhuje podpora obnovitelných zdrojů elektrické energie, která je nezbytná, neboť elektřina z OZE není sama konkurenceschopná v důsledku vysokých nákladů na její výrobu. Náhrada neobnovitelných zdrojů energie (dále jen OZE), zejména fosilních paliv, zdroji neobnovitelnými je další z významných kroků, jak snižovat emise skleníkových plynů a plnit cíle Kjótského protokolu. Oblast podpory OZE je v rámci Evropské unie upravena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/77/es ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou. Základní cíl, kterým byl podíl elektřiny z OZE na celkové spotřebě ve výši 22,1 % v EU do roku 2010, byl splněn. Indikativní cíl stanovený pro Českou republiku byl stanoven na 8% podíl a i tento byl splněn. Do roku 2020 se poté Česká republika zavázala k 13% podílu OZE na celkové spotřebě elektřiny.⁷¹ Česká republika plní cíle prostřednictvím národních akčních plánů, které navrhuje Ministerstvo průmyslu a obchodu. Oporu v právních normách měla podpora OZE původně v zákoně č. 180/2005 Sb. o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, který však byl zrušen, neboť v rámci podpory OZE byly nastaveny takové podmínky, které se později ukázaly jako neudržitelné. Jednalo se zejména a odvětví fotovoltaiky, která byla do roku 2010 dotována tak štědře, že došlo k masivnímu rozmachu výstavby fotovoltaických elektráren, jejichž podpora stojí státní rozpočet ročně desítky miliard korun. V současné době problematiku upravuje zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále jen ZoPZE). V § 2 odst. 1 písm. d) je uvedeno, že „*Účelem tohoto zákona je v zájmu ochrany klimatu a ochrany životního prostředí vytvořit podmínky pro naplnění závazného cíle podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v České republice při současném zohlednění zájmů zákazníků na minimalizaci dopadů podpory na ceny energií pro zákazníky v České republice.*“⁷² § 8 ZoPZE dále stanoví formy podpory. Jedná se o zelený bonus a výkupní ceny.⁷³ Provozovatel přenosové či distribuční soustavy má povinnost vykupovat elektřinu z OZE, tedy veškerá tato elektřina končí v síti a výrobce má jistotu, že elektřinu prodá. Výkupní cenu stanovuje Energetický regulační úřad (dále jen ERÚ), kdy tato je poté každoročně navyšována o index cen průmyslových výrobců. V případě využití zeleného bonusu musí výrobce sám vyhledat odběratele.

⁷¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/es ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou

⁷² § 1 odst. 2 písm. d) zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů

⁷³ § 8 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů

Prodejní cena elektřiny se poté z položky, za kterou výrobce elektřinu prodá a právě ze zeleného bonusu, který je poskytován právě za to, že elektřina byla vyrobena z OZE. Jeho výši opět stanoví ERÚ a tato plátí po dobu jednoho roku.⁷⁴ Zásadní otázkou je, jak správně stanovit výši podpory OZE, neboť v případě solárního boomu byla zjevné, že tato byla nastavena zcela nesprávně. Rovněž je otázkou, jaký zdroj energie je skutečně obnovitelný, v případě solárních elektráren je problém s recyklací fotovoltaických panelů, naproti tomu nejekologičtějším zdrojem jsou právě vodní elektrárny. Zejména díky špatně nastavené podpoře a následnému masivnímu rozmachu fotovoltaických elektráren jsou náklady na podporu OZE opravdu astronomické, dle ERÚ budou za rok 2016 činit až 45 mld. Kč, což zpochybňuje efektivitu takového snižování emisí GHG.

Zelená úsporám: Nejznámější a nejrozšířenější dotace je zahrnuta v programu Zelená úsporám, který je zaměřen na podporu energeticky úsporných rekonstrukcí rodinných domů, zejména, zateplení fasád a výměnu oken, výměnu nevyhovujících zdrojů vytápění (tzv. kotlíkové dotace) a v neposlední řadě využívání obnovitelných zdrojů energie v domácnostech. Tato opatření vedou k výrazným úsporám energií díky jejich efektivnějšímu využívání, snižování energetické náročnosti budov, a tím i snížení emisí skleníkových plynů. V současné době je v průběhu tzv. 3. výzva pro rodinné domy, která navázala na předchozí dvě úspěšná období. Dne 22. 10. 2015 byl zahájen příjem nových žádostí o dotace, kdy termín podání je stanoven na 31. 12. 2021 nebo do vyčerpání prostředků. Pro toto období činí celkový předpokládaný objem prostředků 27 mld. Kč.⁷⁵

Další vybrané podpory a dotace: Z letos schválených dotací si zaslouží pozornost zejména dotace na obnovu vodních ploch, které jsou důsledkem dlouhodobých suchých období v roce 2015, jejichž negativní dopady neohrožují pouze zemědělskou produkci, ale také ekosystémy a životní prostředí jako takové. V neposlední řadě je dotacemi podporována i osvěta v oblasti životního prostředí, zejména pak různé vzdělávací environmentální programy, zvyšující povědomí společnosti o problematice, což je zcela zásadní pro prevenci, neboť životnímu prostředí neškodí pouze velké podniky emitující škodlivé látky, ale i jednotlivci svou neohospodárností, která může plynout z neuvědomění si následků.⁷⁶

⁷⁴ Energetický regulační úřad: *Cenová rozhodnutí* [online]. [cit. 2016-09-20]. Dostupné z: <http://www.eru.cz/cs/elektrina/cenova-rozhodnuti>

⁷⁵ Nová zelená úsporám [online]. [cit. 2016-09-18]. Dostupné z: <http://www.novazelenausporam.cz/zadatele-o-dotaci/rodinne-domy/3-vyzva-rodinne-domy/o-programu-3-vyzva/>

⁷⁶ Státní fond životního prostředí: *Tisková zpráva ze dne 25.8.2016* [online]. [cit. 2016-09-20]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/clanek/799/3023/ministr-brabec-schvalil-dalsi-projekty-z-narodniho-programu-zivotni-prostredi-v-hodnote-temer-40-milionu-na-obnovu-vodnich-ploch-i-ekologicke-zpracovani-autovraku-obce-si-pozadaly-i-o-vyhodne-uvery/>

3.3.6.3 Poplatky za využívání přírodních zdrojů

Prostřednictvím těchto poplatků se stát snaží omezit nadměrné čerpání přírodních zdrojů a zamezit jejich poškozování. Stejně jako u výše podpory pro OZE, i zde se vyskytuje problém se stanovením výše jejich sazeb. Tato sazba by měla odrážet vzácnost daného zdroje. Inkasované poplatky jsou příjmem Státního fondu životního prostředí, dalšími příjemci jsou samosprávné celky. Vzhledem k tomu, že inkasované poplatky nejsou příjmem státního rozpočtu, ale ve značné míře je inkasuje právě SFŽP, je předem znám jejich účel. Poplatky jsou založeny na zásadě „znečišťovatel platí“, který je tak motivován k hospodárnému využívání přírodních zdrojů. Dochází k částečnému přenesení externalit zpět na původce.⁷⁷ Poplatků je celá řada, vybrané jsou popsány níže.

Poplatek za odebrané množství podzemní vody: Nakládání s podzemními vodami je upraveno zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů. V § 1 je uvedeno, že „Účelem tohoto zákona je chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod. Účelem tohoto zákona je též přispívat k zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou a k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů.“⁷⁸ Poplatek má povinnost uhradit ten, kdo odebere více než 6.000 m³, odebírat podzemní vodu může fyzická nebo právnická osoba, a to na základě časově omezeného povolení, uděleného vodoprávním úřadem. Výše poplatku je stanovena dle účelu použití podzemní vody, v případě pitné vody činí 2 Kč/m³, kdy pro tyto účely slouží ve více než 90 % případů, pro ostatní účely poté 3 Kč/m³. Vyúčtování probíhá na základě přiznání skutečného množství spotřebované podzemní vody, které odběratel podává na Státní inspekci životního prostředí. V roce 2015 činily příjmy SFŽP z poplatků za odebírání podzemní vody celkem 357 mil. Kč.⁷⁹ Místně příslušný kraj poté obdržel stejnou částku, celková výše poplatku tak činí 714 mil. Kč.

Odvodny za odnětí ze zemědělského půdního fondu: Zemědělský půdní fond (dále jen „ZPF“) je tvořen pozemky, které jsou zemědělsky obhospodařované. Další jeho součástmi jsou rybníky pro chov ryb, polní cesty, odvodňovací příkopy, ochranné hráze a další. Nejvíce je v něm zastoupena orná půda. Neustálý úbytek zemědělských pozemků znamená především jejich znehodnocení pro pěstování úrody. Cílem ochrany ZPF je snižovat

⁷⁷ Ministerstvo životního prostředí: *Poplatky* [online]. [cit. 2016-09-20]. Dostupné z: <http://www.mzp.cz/cz/poplatky>

⁷⁸ § 1 zákona č. 254/2001Sb., o vodách a o změně některých zákonů

⁷⁹ Státní fond životního prostředí: *Zpráva o hospodaření 2015* [online]. [cit. 2016-09-20]. Dostupné z: https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/57/17157-zprava_o_hospodareni_sfzp_cr_2015.pdf

úbytky zemědělské půdy, pečovat o její úrodnost a činit opatření k opětovnému využívání dočasně vyňatých a nevyžívaných zemědělských pro zemědělskou výrobu.⁸⁰ Právě pro tyto účely byly zavedeny poplatky, které mají zábor zemědělské půdy omezovat. Problematika je upravena zákonem č. 334/1992 Sb., Zákon České národní rady o ochraně zemědělského půdního fondu. Celková výše poplatků činila v roce 2013 více než 359 mil. Kč. Příjemcem poplatků je ze 75 % státní rozpočet, 15 % SFŽP a zbylých 10 % získá příslušná obec, v jejímž katastrálním území došlo k odnětí.⁸¹

Poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa: Jak je uvedeno v názvu poplatku, jedná se o opatření k ochraně pozemků, které jsou prohlášeny za lesní pozemky podle § 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů. Stejně jako u ochrany ZPF je cílem tohoto nástroje chránit zábor lesních pozemků, které jsou mnohdy využívány nešetrně a nevhodným způsobem. V roce 2013 činily výše poplatků celkem 53 mil. Kč, kdy z toho 39 mil. činily poplatky za trvalé odnětí, zbylá část za dočasné. Příjemcem poplatků je z 60 % SFŽP a 40 % obdrží příslušná obec.⁸² Obec je poté povinna tyto poplatky využít na opatření pro zachování lesa.

3.3.6.4 Poplatky za znečišťování a poškozování životního prostředí

Jedná se opět o nákladově efektivní řešení, kdy cíle v podobě snižování emisí škodlivých látek, je dosahováno s minimálními náklady. Tyto poplatky jsou v plné výši příjmem SFŽP. Poplatek je hrazen subjektem, který překročí povolený limit v podobě koncentrace škodlivé látky. V tomto případě je princip „znečišťovatel platí“ zcela dodržen. Negativní externalita je formou poplatku přenesena zpět na svého přímého původce. Motivuje subjekty, aby činily opatření ke snižování emisí škodlivin, a to zejména v podobě využívání nových technologií. Vzhledem k tomu je nutné mít správně nastavenou výši poplatků, aby byly tyto subjekty motivovány dostatečným způsobem.

Poplatky za vypouštění odpadních vod: Jedná se o nejdůležitější nástroj v oblasti ochrany vod. Problematiku upravuje přímo zákon č. 54/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů. Poplatek je uvalen na odpadní vody, které jsou vypouštěny do povrchových vod a překročí koncentrační limit škodlivin. Je tak stanoven poplatek právě za překročený limit znečištění a zároveň poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod, který je hrazen

⁸⁰ DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 300

⁸¹ CENIA, ČESKÁ INFORMAČNÍ AGENTURA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2014*. 2014, s. 303

⁸² CENIA, ČESKÁ INFORMAČNÍ AGENTURA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2014*. 2014, s. 296

znečišťovatelem v případě překročení limitu 100.000 m³ ročně.⁸³ V případě podzemních vod se jedná o ojedinělé případy vyžadující povolení, poplatek je stanoven na 350 Kč ročně bez ohledu na míru znečištění. Celková výše poplatků týkajících povrchových i podzemních vod činila v roce 2013 207 mil. Kč.⁸⁴

Poplatky za ukládání odpadů: Nakládání s odpady je upraveno zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, který však nepokrývá všechny oblasti, např. radioaktivní odpad aj., jsou upraveny jinými právními předpisy. Poplatek za uložení odpadů na skládku platí vždy jejich původce. Jeho výše je závislá na nebezpečnosti odpadu a současně na jeho množství. Poplatek má dvě složky, a to složku základní, která je hrazena vždy a odlišuje se dle druhu odpadu, a dále složka riziková, která je hrazena pouze v případě ukládání nebezpečného odpadu. Příjemcem základní složky je obec, v jejímž katastrálním území se skládka nachází a příjemcem rizikové složky SFŽP.⁸⁵ V roce 2013 činily vybrané poplatky celkem 1.594 mil. Kč, přičemž základní složka tvořila podstatnou část, a to 1.491 mil. Kč.⁸⁶

Poplatky za znečištění ovzduší: Poplatek je zakotven v § 15 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, kdy v odst. 2 je uvedeno, že „*Předmětem poplatku za znečišťování jsou znečišťující látky, které jsou vypouštěné stacionárním zdrojem nebo zdroji a pro které má provozovatel povinnost zjišťovat úroveň znečišťování podle § 6 odst. 1 písm. a).*“⁸⁷ Dle velikosti zdroje znečištění je stanoven příjemce poplatku. V případě velký a středních zdrojů je příjemcem SFŽP, u malých zdrojů poté příslušná obec. Poplatek je podobně jako při ukládání odpadů stanoven dle množství a nebezpečnosti vypouštěných látek.⁸⁸ Do roku 2016 je jeho příjemcem SFŽP, od roku 2017 poté SFŽP z 65 %, z 25 % příslušný kraj a z 10 % státní rozpočet. V roce 2013 činila výše poplatku 299 mil. Kč.

⁸³ DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 291, 292

⁸⁴ CENIA, ČESKÁ INFORMAČNÍ AGENTURA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2014*. 2014, s. 297

⁸⁵ DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 438

⁸⁶ CENIA, ČESKÁ INFORMAČNÍ AGENTURA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2014*. 2014, s. 299

⁸⁷ § 15 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

⁸⁸ DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 270, 271

4 Emisní povolenky - EU ETS

Převoditelná práva ke znečištění jsou významným ekonomickým nástrojem, jehož účelem je omezení negativních dopadů na životní prostředí prostřednictvím pevně stanovených limitů emisí škodlivých látek. V rámci redukce emisí skleníkových plynů (dále jen „GHG“ – green house gases) a plnění cílů Kjótského protokolu, který je jedním z hlavních součástí mezinárodního práva životního prostředí, bylo nutno přijmout opatření, které představuje mezinárodní obchodování s emisními povolenkami, které je založeno na systému „cap and trade“ (dále jen „CAP“), v překladu znamená „omez a obchoduj“, což zcela vystihuje principy, na kterých je založen. V globálním měřítku je stanoven celkový objem emisí skleníkových plynů, které mohou být emitovány. Jedná se o jednotky přiděleného množství. Jednotlivým státům je přidělen určitý počet emisních povolenek, prostřednictvím kterých pokrývají své emise. V případě produkce vyššího množství emisí je povinen stát tyto emise krýt nákupem dalších emisních povolenek, analogicky při jejich přebytku je mohou dále prodávat. Stejně tak mohou činit i subjekty, kterým jsou povolenky přidělovány. Ty se mohou rozhodnout, jaké množství škodlivin chtějí emitovat a podle toho emisní povolenky obchodují. Zde je zcela evidentní ekonomická efektivita a dosažení snížení znečištění s minimálními společenskými náklady. Jedná se o systém, který zohledňuje to, že každý subjekt má jiné náklady na zamezení znečištění. Ceny emisních povolenek nejsou pevně stanoveny, ale vychází z tržních mechanismů, subjekt tak porovná jejich cenu s vlastními náklady na zamezení znečištění a rozhodne se podle toho, co je pro něj výhodnější, zda omezit emise, nebo nakoupit emisní povolenky. Mezinárodním systémem (dále jen „IET“ – International Emission Trading), je využíván v rámci Kjótského protokolu, kde se obchoduje se třemi specifickými druhy emisních povolenek, jedná se o eliminační jednotky, emisní redukční jednotky a certifikované redukční jednotky. Nejvýznamnějším systémem, který v současné době funguje v rámci Evropské unie, je EU ETS, ten funguje samostatně mimo Kjótský protokol, nicméně funguje v souladu s ním.

EU ETS (Emissions trading systém) – systém obchodování s emisními povolenkami, byl zřízen Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Směrnice“), zaveden do praxe byl až v roce 2005.⁸⁹ V rámci Evropské unie je stanoven limit celkového množství oxidu uhličitého, které je možné vypustit

⁸⁹ ZAJÍČEK, M., ZEMAN, K. *Obchodování s emisními povolenkami v EU: odborná monografie*. Praha: Oeconomica, 2012, s. 18,19

do ovzduší, tímto limitem je právě výše zmíněný CAP. Systém zahrnuje více než 11.000 zařízení, zejména pak ze sektoru energetiky, ocelářského, chemického a sklokeramického průmyslu, cementáren a dalších uvedených v Příloze A Kjótského protokolu.⁹⁰ Evropská unie, resp. Evropská komise, zavedla 3 fáze, neboli obchodovací období, období 2005-2007 – Fáze I, 2008-2012 – Fáze II, 2013-2020 – Fáze III. Pro každé období je stanoven CAP na základě historických dat a současně i počet emisních povolenek, neboli převoditelných práv ke znečištění, kdy jedna emisní povolenka představuje emisi jedné tuny škodlivé látky, zpravidla jsou škodlivé látky převáděny na ekvivalent oxidu uhličitého.⁹¹ V systému EU ETS se používá pojem EUA (European Union Allowances – Evropská emisní povolenka). Základním principem je postupné snižování CAPu a tím i objemu alokovaného množství EUA, na základě čehož jsou emise skleníkových plynů postupně snižovány. Každému státu je přidělen určitý počet EUA, kdy alokace závisí zejména na vývoji a náročnosti ekonomik jednotlivých členských států. Státy samotné poté tyto emisní povolenky v průběhu 1. a 2. období přerozdělovaly prostřednictvím národních alokačních plánů (dále jen „NAP“), tyto plány musely projít schvalovacím řízením Evropské komise, která posuzuje, zda splňují požadovaná kritéria. NAPy vycházely zejména z úrovně emisní náročnosti výroby na jednotku produkce, přičemž by stát měl tyto plány tvořit objektivně a transparentně, aby neupřednostňoval pouze některé podniky a odvětví. V průběhu třetího období je možné část emisních povolenek obchodovat, a to v aukcích, ve kterých jsou draženy jednotlivými znečišťovateli za cenu, která se odvíjí od ceny tržní. Část povolenek poté znečišťovatelé obdrží zdarma. Pro správné fungování systému, evidenci a kontrolu byl v každém státě, který byl v EU ETS, zřízen národní rejstřík emisních povolenek. Obchodování s emisními povolenkami je nástroj, který při správném využití ostatní ekonomické nástroje předčí. *„Obchodováním s převoditelnými právy na znečištění lze dosáhnout snížení znečištění s minimálními náklady, tedy efektivně.“*⁹² Obchodování s emisními povolenkami mezi státy je dále upraveno v čl. 17 Kjótského protokolu, ve kterém je uvedeno, že *„Konference smluvních stran stanoví příslušné zásady, podmínky, pravidla a pokyny, zejména pro ověřování, podávání zpráv a skládání účtů v souvislosti s obchodováním s emisemi. Smluvní strany uvedené v příloze B se mohou účastnit obchodování s emisemi za účelem*

⁹⁰ Ministerstvo životního prostředí: *Kjótský protokol* [online]. [cit. 2016-10-09]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/kjotsky_protokol

⁹¹ Operátor trhu s elektřinou: *Rejstřík obchodování s povolenkami* [online]. [cit. 2016-09-12]. Dostupné z: http://www.povolenky.cz/uzitecneinformace/pojmy_otazky_files/FAQs2.pdf

⁹² HLADÍK, R. *Ekonomie: základní kurs (pro bakalářský stupeň vysokých škol)*. 2. vyd. Ústí nad Labem: Reneco, 2005, s. 150

plnění svých závazků podle článku 3. Takovéto obchodování musí být jen doplňkem vnitrostátních opatření přijatých ke splnění kvantifikovaných závazků na omezení a snížení emisí podle uvedeného článku.“⁹³ Je třeba zmínit, že mimo systém EUETS funguje obchodování právě pod Kjótským protokolem, což je paralelní systém k EU ETS. Takto obchodovat mohou pouze státy uvedené v Dodatku č. 1 Rámcové úmluvy o změně klimatu. Systém obchodování s emisními povolenkami nejméně v rovině teoretické předčí ostatní nástroje snižování emisí GHG, jakými jsou neefektivní podpora OZE, zateplení a tepelná čerpadla. Přestože je podpora fotovoltaiky, jako OZE, krok správným směrem, její realizaci provázela řada vážných pochybení, zejména v důsledku nesmyslně vysoké podpory došlo v roce 2010 k mimořádnému rozmachu fotovoltaických elektráren a obrovskému nárůstu nákladů na podporu jejich výroby ze strany státu.⁹⁴

Skleníkové plyny v EU v průběhu let 1990 do současnosti: Cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů jsou vázány k výchozímu roku 1990. V roce 1990 činily emise GHG 5665.495 mil. tun. Trend ve vývoji je v dlouhodobém hledisku klesající, nicméně v období hospodářského růstu docházelo k výkyvům směrem vzhůru. Cílem Evropské Unie bylo snížit emise GHG do roku 2012 o 8 % ve srovnání s rokem 1990, což se podařilo, neboť došlo ke snížení ještě výraznějším, a to na 4.557.002 mil. tun, tedy o 19,5 % v porovnání s referenčním obdobím. V roce 2014 emise klesly až na 4.282.096 mil. tun, tedy o 24,4 %. Tedy již v tomto období byl s předstihem splněn cíl pro období 2013 až 2020, který byl stanoven na 20 %. Evropská unie se dále zavázala k cíli ve výši 40 % do roku 2030. Uvedené hodnoty jsou uváděny bez LULUCF (land use, land use change and forestry - využívání území, změny ve využívání území a lesnictví), což je další faktor snižující emise GHG. Z globálního hlediska se však cíle Kjótského protokolu naplnit nepodařilo, zejména v souvislosti s tím, že Kjótský protokol nebyl ratifikován USA.⁹⁵

Skleníkové plyny v ČR v průběhu let 1990 do současnosti: Vývoj agregovaných emisí GHG od roku 1990 do roku 2014 je podobný jako v rámci celé EU, dokonce se České republice tyto emise daří snižovat ještě výraznějším tempem. V roce 1990 činily 196,1 mil. tun, následně v důsledku strukturálních změn v hospodářství došlo k poklesu a následné stabilizaci emisí. Další výkyvy ve vývoji byly způsobeny hospodářskými cykly, kdy jsou

⁹³ Čl. 17 Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu

⁹⁴ ZEMAN, K., ZAJÍČEK, M. *Ekonomické dopady výstavby FVE a VTE v ČR: Studie*[online]. VŠE, 2010, 39 [cit. 2016-09-25]. Dostupné z: <http://docplayer.cz/6222917-Ekonomicke-dopady-vystavby-fotovoltaickych-a-vetrnych-elektren-v-cr-15-9-2010-praha.html>

⁹⁵ Evropská agentura životního prostředí: *Emise skleníkových plynů v EU*[online]. [cit. 2016-10-09]. Dostupné z: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>

patrné nárůsty emisí v době růstu, tedy v letech 1995/96 a 2006/07, kdy poté při následném hospodářském poklesu došlo k opětovnému snížení. Pokud vývoj emisí v ČR porovnáme s cíly stanovenými EU, lze konstatovat, že ČR tyto cíle splnila s výrazným předstihem, dokonce již v době jejich stanovení. Kjótský protokol podepsala 23. 11. 1998 a ratifikovala jej 15. 11. 2001, avšak již v uvedené době měla s předstihem splněny cíle, které byly v rámci Protokolu stanoveny o několik let později. V případě prvního cíle, tedy snížení emisí GHG o 8 % v období od roku 2008 až 2012, měla ČR již na počátku tohoto období emise GHG nižší o 25,29 %, současně tak s výrazným předstihem splnila i cíle pro rok 2020 a je velmi blízko ke splnění cíle pro rok 2030 ve výši snížení agregovaných emisí CO₂ o 40 % oproti roku 1990, neboť v roce 2014 činily emise GHG 125,9 mil. tun, což je oproti výchozímu roku pokles o 36,82 %. Při zahrnutí LULUCF pokles dosahuje až 38,75 %.⁹⁶ Cíle stanovené mezinárodními smlouvami a Evropskou unií plní Česká republika prostřednictvím národních programů. Jedním z nejdůležitějších je Státní program životního prostředí České republiky 2012–2020, kdy jedním z jeho cílů je snížit emise skleníkových plynů v průmyslových a energetických zařízeních, zapojených do evropského systému obchodování s emisemi skleníkových plynů o 21 % oproti roku 2000 a snížení nárůstu emisí v ostatních odvětvích, tedy mimo EU ETS, na 9 % do roku 2020 oproti úrovni roku 2005.⁹⁷ Dalším je Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice, jehož cílem je pokles celkových agregovaných emisí skleníkových plynů o 25 % do roku 2020 v porovnání s rokem 2000, v současné době je dosaženo přibližně 10 %. Přestože je vývoj v množství emisí GHG příznivý, stále na každého občana ČR připadne přibližně jedna emitovaná tuna CO₂ měsíčně, což je jedna z nejvyšších hodnot v rámci EU. Na emisích se podílí především energetický průmysl, kdy díky jeho transformacím došlo právě k výrazné redukci zejména při spalovacích procesech ve zpracovatelském průmyslu a stavebnictví, pokles emisí GHG v těchto sektorech činil mezi lety 1990 a 2014 téměř 80 %, přičemž téměř ze dvou třetin se podílel na poklesu celkových agregovaných emisí.⁹⁸

⁹⁶ Ministerstvo životního prostředí: *Zpráva o životním prostředí české republiky 2014* [online]. [cit. 2016-10-09], s.11. Dostupné z: http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/ZPRAVA_ZPCR_2014.pdf

⁹⁷ Ministerstvo životního prostředí: *Státní politika životního prostředí České republiky 2012-2020* [online]. [cit. 2016-10-09], s. 19. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/OEDN-statni_politika_zp-20130110.pdf.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/OEDN-statni_politika_zp-20130110.pdf.pdf)

⁹⁸ Ministerstvo životního prostředí: *Zpráva o životním prostředí české republiky 2014* [online]. [cit. 2016-10-09], s.13. Dostupné z: http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/ZPRAVA_ZPCR_2014.pdf

4.1 Obchodovací fáze EU ETS a jejich realizace v ČR

Problematika obchodování s emisními povolenkami je v České republice upravena zákonem č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „zákon o emisních povolenkách“), který byl přijat na základě požadavků Evropské unie. Je zaměřen zejména na práva a povinnosti provozovatelů zařízení, postupy při vydávání a přidělování emisních povolenek, hospodaření s nimi, působnost státní správy a sankce za porušení povinností z tohoto zákona vyplývajících.⁹⁹ Dle § 2 písm. t) zákona o emisních povolenkách se emisní povolenkou rozumí „jiná majetková hodnota odpovídající právu provozovatele zařízení nebo provozovatele letadla vypustit do ovzduší ekvivalent tuny oxidu uhličitého.“¹⁰⁰ Správcem rejstříku v České republice je společnost OTE, a.s. – operátor trhu s elektřinou, který je tímto pověřen Ministerstvem životního prostředí. Operátor trhu alokuje bezplatné povolenky v termínu do konce února kalendářního roku, kdy přesné podmínky pro přidělování jsou stanoveny v § 10 až § 14 zákona o emisních povolenkách. Účelem rejstříku je vést evidenci vydávání, držení a převádění emisních povolenek.¹⁰¹ Nakládat s emisními povolenkami mohou pouze ty subjekty, které jsou registrovány v rejstříku. Každý subjekt musí mít v rámci rejstříku zřízen vkladový účet, na který mu správce přiděluje emisní povolenky, subjekt je poté z tohoto účtu odevzdává proti vykázaným emisím. V rámci správnosti je prováděn pravidelný monitoring emisí přímo u jednotlivých znečišťovatelů, současně jsou vykazované emise nezávisle ověřovány subjektem pověřeným Ministerstvem životního prostředí. V případě, že znečišťovatel na konci období (1 rok) neodevzdá množství povolenek pokrývajících jeho emise, může mu být uložena pokuta ve výši 100 Euro/EUA. V opačném případě může zbylé povolenky převést do období dalšího, nebo je prodat.

4.1.1 1. Obchodovací období 2005 – 2007 - Národní alokační plán I

První obchodovací období je mnohdy označováno jako zkušební, neboť se jednalo o fázi, která uváděla celý systém do činnosti. Došlo k vytvoření emisních povolenek EUA, které byly dle historických emisí přerozděleny mezi jednotlivé státy, tak, jak si o ně požádaly. EUA poté byly jednotlivými státy přerozdělovány mezi subjekty na základě grandfatheringu. Již na počátku však vznikl problém, neboť státy žádaly větší

⁹⁹ § 1 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

¹⁰⁰ § 2 písm. t) zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

¹⁰¹ Rejstřík obchodování s emisními povolenkami [online]. [cit. 2016-09-07]. Dostupné z: <http://www.povolenky.cz/domovska-stranka>

množství povolenek z toho důvodu, aby měly rezervy a ochránily svoje podniky. Počáteční cena jedné EUA činila 30 Euro, v důsledku nadměrného počtu EUA, které zůstaly nevyužity, však jejich cena výrazně klesla. K tomu došlo i přesto, že Evropská komise požadovala od některých států korekci alokačních plánů právě z důvodu požadavků na nadměrné množství EUA. Je tedy zřejmé, že již před spuštěním EU ETS vznikly obavy, že nadměrné množství EUA může celý projekt ohrozit. Počáteční cena 30 Euro/EUA byla cenou očekávanou, jedná se právě o cenu, která motivuje subjekty k zefektivnění výroby a snižování emisí GHG. Po následném prudkém poklesu ceny tak nebyly podniky k tomuto řádně motivovány a princip, na kterém je celý systém založen, přestal řádně fungovat. Česká Republika v 1. Obchodovacím období postupovala dle Národního alokačního plánu (dále jen „NAP“), který byl zakotven v Nařízení vlády č. 315/2005 Sb., o národním alokačním plánu České republiky na roky 2005 - 2007. Česká republika měla povinnost předložit plán Komisi do 31. 5. 2004, avšak učinila tak až s několikaměsíčním zpožděním, navíc bylo nutné provést dílčí úpravy, aby mohl být NAP I Komisí schválen.¹⁰² Při tvorbě NAP bylo nezbytné splnit kritéria přílohy III Směrnice 2003/87/ES ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Směrnice“), dále se tvorba odvíjela od obecných doporučení Evropské komise a vlastních potřeb. Jedním z problémů při tvorbě NAP I byla opožděná implementace Směrnice prostřednictvím zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, k níž mělo dojít již před vstupem ČR do EU. Dalším problémem bylo znevýhodnění subjektů, které investovaly do opatření snižujících emise GHG před zavedením EU ETS, neboť poté obdržely méně povolenek, než podniky, které tato opatření učinily až v průběhu. V NAP I je pevně stanoveno množství emisních povolenek pro dané období. Pro jednotlivé roky byl stanoven limit 97,6 mil. EUA, kdy tyto povolenky jsou rozděleny mezi jednotlivé subjekty, které jsou v NAP I uvedeny včetně přiděleného počtu EUA. Celkem tak bylo v ČR v rámci 1 obchodovacího období bezplatně přerozděleno 274,8 mil. EUA, přičemž 1 % bylo ponecháno jako rezerva pro nové účastníky. EU ETS pokryl v 1. období přibližně 60 % z celkového množství emisí GHG.¹⁰³

¹⁰² ZAJÍČEK, M., ZEMAN, K. *Obchodování s emisními povolenkami v EU: odborná monografie*. Praha: Oeconomica, 2012, s. 42

¹⁰³ Nařízení vlády č. 315/2005 Sb., o národním alokačním plánu ČR na roky 2005-2007

4.1.2 2. Obchodovací období 2008 – 2012 - Národní alokační plán II

Ve druhém obchodovacím období, již pětiletém, bylo možné lépe se vyvarovat chyb, ke kterým došlo v období prvním. Stejně jako u NAP I, musel i NAP II projít schvalovacím řízením před Komisí, která nyní kladla důraz na jednoduchost a transparentnost jednotlivých alokačních plánů. Státy předkládaly své plány v termínu do 30. 6. 2006, kdy o většině z nich Komise rozhodla již v letech 2006 a 2007. Některé plány však byly zamítnuty a schváleny později. Jednalo se zejména o Norsko (2009), Polsko (2010) a Estonsko (2011).¹⁰⁴ NAP II byl zakotven v Nařízení vlády č. 80/2005 Sb., o národním alokačním plánu České republiky pro obchodovací období roků 2008 - 2012. V původním návrhu Česká republika požadovala celkové množství emisních povolenek pro druhé období ve výši 509,5 mil., avšak na to Komise nepřistoupila. Zde je třeba poukázat na to, že Česká republika porušila při tvorbě NAP II povinnost nepřekročit úroveň alokace z plánu předcházejícího. ČR tak byla nucena ze svých požadavků slevit, a to až na 434 mil., tedy 86,8 mil. povolenek ročně. Vzhledem ke snížení objemu přidělených povolenek, které mělo mimo jiné předejít problémům, které vznikly při 1. období, bylo nutno reagovat, neboť ČR již s původně požadovaným množstvím kalkulovala ve svých plánech. Jednalo se o několik opatření, zejména o zrušení zvýhodnění pro KVVET (kombinovaná výroba elektřiny a tepla) a snížení rezervy pro nové účastníky z původních 1,5 mil. na 1,29 mil. povolenek ročně. Stejně jako NAP I i NAP II obsahuje kompletní výčet veškerých subjektů a počty bezplatně přidělených povolenek.¹⁰⁵ V této fázi došlo k opětovnému nárůstu ceny EUA, kdy přesáhla hranici 20 Euro/EUA, což je odhad pro spodní hranice pro správné fungování systému, kdy jsou subjekty ještě motivovány ke snižování emisí prostřednictvím modernizace zařízení a procesů, při kterých k emisím GHG dochází. Krátkodobě překonala i hranici 30 Euro/EUA, avšak do tohoto příznivého cenového vývoje se negativně promítla hospodářská recese v roce 2008, v důsledku níž došlo k omezování výroby a současně i spotřeby elektrické energie, což vedlo i ke snižování emisí GHG, opětovnému přebytku EUA a pádu jejich ceny. 2. obchodovací období tak skončilo neúspěchem stejně tak, jako obchodovací období 1., a to ze stejné příčiny v podobě nadbytku alokovaných povolenek, na základě čehož došlo v kombinaci s dalšími změnami na trhu k propadu cen. Pro takové případy nebyly nastaveny žádné mechanismy, které by negativnímu vývoji zabránily.

¹⁰⁴ ZAJÍČEK, M., ZEMAN, K. *Obchodování s emisními povolenkami v EU: odborná monografie*. Praha: Oeconomica, 2012, s. 47, 48

¹⁰⁵ Nařízení vlády č. 80/2005 Sb., o národním alokačním plánu ČR pro obchodovací období roků 2008 - 2012

Darovací daň uvalená na bezplatně alokované emisní povolenky – judikatura:

V souvislosti s alokací emisních povolenek se objevilo několik sporů ve věci platebních výměrů, které vyměřily příslušné finanční úřady provozovatelům zařízení, která vyráběla elektrickou energii pro třetí osoby a byla v letech 2008 až 2012 příjemcem bezplatně alokovaných emisních povolenek. „V průběhu uvedeného pětiletého období byla přijata novela zákona o dani darovací provedená zákonem č. 402/2010 Sb., který s účinností od 1. 1. 2011 včlenil do tohoto zákona § 6 odst. 8, podle něhož „předmětem daně darovací je bezúplatné nabytí povolenek na emise skleníkových plynů v letech 2011 a 2012 pro výrobu elektřiny v zařízení, které k 1. 1. 2005 nebo později vyrábělo elektřinu na prodej třetím osobám a ve kterém probíhá z činností, na které se vztahuje obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, pouze spalování paliv.“¹⁰⁶ Případy byly téměř identické. Příslušný finanční úřad vyměřil provozovateli darovací daň ve výši 32 % za bezúplatné nabytí povolenek, kdy se jedná o sazbu stanovenou § 14a zákona o dani darovací. Provozovatel zařízení následně podal proti rozhodnutí odvolání s odvoláním na nezákonnost platebního výměru u důvodu neústavnosti právní úpravy, který je v rozporu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, později upravenou Směrnicí č. 2009/29/ES. Odvolání bylo příslušným orgánem, tehdejším Finančním ředitelstvím v Praze, zamítnuto s odůvodněním, že uvedená daň byla stanovena na základě zákona a postup není v kolizi s právem Evropské Unie. Provozovatel se s takovým vyřízením věci nespokojil a došlo na soudní spory. Příkladem může být společnost ŠKO-ENERGO, s.r.o., která je dodavatelem tepla a energií pro spol. Škoda Auto a.s. „Finanční úřad v Mladé Boleslavi (dále jen „správce daně“) vydal dne 6. 6. 2011 platební výměr, kterým v souladu s § 7a a § 14a zákona o dani darovací vyměřil žalobkyni daň darovací ve výši 20 473 152 Kč. Předmětem daně bylo bezúplatné nabytí povolenek na emise skleníkových plynů v letech 2011 a 2012 pro výrobu elektřiny v zařízení, které ke dni 1. 1. 2005 nebo později vyrábělo elektřinu na prodej třetím osobám a ve kterém probíhá z činností, na něž se vztahuje obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, pouze spalování paliv výrobcem elektřiny.“¹⁰⁷ V této konkrétní věci podala spol. ŠKO-ENERGO žalobu, kterou se zabýval Krajský soud v Praze, který rozsudkem napadané rozhodnutí Finančního úřadu zrušil. Finanční úřad proti rozhodnutí podal kasační stížnost, kterou se zabýval Nejvyšší správní soud. V této kasační stížnosti se stěžovatel podívoval nad tím, jak by mohl vydat nezákonné rozhodnutí ve věci vyměření

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, Č.j. 1 Afs 6/2013-184

¹⁰⁷ Tamtéž

daně, když postupoval podle platných předpisů. Nejvyšší správní soud vyžádal od Evropského soudního dvora odpověď na předběžnou otázku, zda je třeba článek 10 Směrnice vykládat v tom smyslu, že brání uplatnění takových vnitrostátních předpisů, které podrobují bezplatné přidělení emisních povolenek v příslušném období dani darovací, a to v souvislosti právě s případem spol. ŠKO-ENERGO. Čl. 10 Směrnice přitom říká, že „Pro pětileté období počínající dnem 1. 1. 2008 členské státy přidělí alespoň 90 % povolenek zdarma.“¹⁰⁸ Senát Evropského soudního dvora se ve věci předběžné otázky vyjádřil takto: „Článek 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES musí být vykládán v tom smyslu, že brání uplatnění takové daně darovací, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, pokud tato daň nerespektuje 10% horní hranici pro přidělení emisních povolenek za úplatu, kterou stanoví tento článek, což musí ověřit předkládající soud.“¹⁰⁹ Na základě této předběžné otázky zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 7. 2015, Č.j. 1 As 6/2013-184, rozhodnutí Krajského soudu a vrátil věc k došetření žalovanému, tedy Finančnímu úřadu, a to zejména v souvislosti s dodržáním 10% hranice pro přidělení emisních povolenek za úplatu. Z rozsudku pak plyne: „Zavedení daně darovací z bezúplatného nabytí emisních povolenek (podle § 6 odst. 8, § 7a § 14 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí) je v rozporu s článkem 10 směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, pokud nerespektuje 10% horní hranici pro přidělení emisních povolenek za úplatu, kterou stanoví tento článek. Pokud by v dotčeném odvětví (v tomto případě v odvětví energetiky definovaném v souladu s uvedenou směrnicí) dopadlo zdanění na více než 10 % povolenek rozdělených v pětiletém období počínajícím rokem 2008, nebyla by stanovená hranice pro úplatné přidělení emisních povolenek dodržena. V takovém případě by bylo nutno respektovat přímý účinek směrnice 2003/87/ES a zákon o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí v rozsahu, ve kterém podrobuje dani počet povolenek přesahující stanovenou 10% hranici, neaplikovat.“¹¹⁰ Jádrem sporu bylo posouzení souladu české právní úpravy, stanovující daň darovací z bezúplatného nabytí emisních povolenek v letech 2011 a 2012, s článkem 10 Směrnice, kdy NSS ve věci rozhodl na základě součinnosti s Evropským soudním dvorem. Z judikatury pak jednoznačně vyplývá, že české právní předpisy je v problematice možno užívat

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, Č.j. 1 Afs 6/2013-184

¹⁰⁹ Tamtéž

¹¹⁰ Tamtéž

do té míry, aby nedošlo ke kolizi s nadřazenou Směrnicí, což zcela jednoznačně odpovídá principům a zákonitostem mezinárodního práva. V dalších podobných sporech pak došlo k tomu, že finanční úřady původní daň opětovně vyměřily tak, aby nepřekročila 10% hranici, tedy tak, jak vyplývá z předmětné judikatury.

4.1.3 3. Obchodovací období 2013 – 2020

Třetí období se již odlišuje v mnoha směrech od období předchozích, neboť předchozí dvě fáze nenaplnily očekávání. Systém přerozdělování se projevil jako neefektivní a na tyto změny bylo nutné reagovat. Již v průběhu 2. období byla proto Směrnice upravena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. Ta již měla možnost čerpat z předchozích zkušeností, zejména pak z problémů z 1. období a počátku období 2. Celý systém v mnoha směrech zefektivnila, současně stanovila nové cíle a prostředky k jejich dosažení. Směrnice stanovila nový cíl, a to snížení emisí GHG do roku 2020 o 21 % oproti roku 2005.¹¹¹ Nově systém EU ETS zahrnuje leteckou dopravu a dodavatele pohonných hmot po bok provozovatelů zařízení specifikovaných v § 2 písm. a) zákona o emisních povolenkách. Jedná se o letecké dopravce, kteří využívají letiště na území Evropské unie. V posledních letech dochází k nárůstu ve využívání osobní i nákladní letecké dopravy, což vede i k růstu emisí GHG v tomto sektoru, přičemž tato oblast nebyla i přes své značné emise v systému zahrnut. Ve třetím období došlo v oblasti alokace k výrazným změnám, zejména co do rozsahu a provedení. Celý systém alokace a výpočtu jejich objemů je podstatně složitější mechanismus, než u předchozích období, kdy se zjednodušeně řečeno stanovil počet povolenek pro jednotlivá zařízení a po celé období se neměnil.

Množství emisních povolenek ve 3. obchodovacím období: Změna v přístupu k alokaci povolenek je nejvýznamnější změnou oproti obdobím předchozím. Celkové množství povolenek pro jednotlivé roky 3. Období stále představuje CAP. Změnou ve výpočtu je však každoroční snižování CAPu, a to o 1,74 % ročního CAPu z 2. období, tedy snižování na základě historických emisí. CAP v roce 2013 činil 2.084.301.856 EUA, průběžným snižováním v roce 2020 klesne až na 1.816.452.134 EUA, celkem pro celé období činí 15.603.015.960 EUA, avšak bez jakýchkoliv omezujících opatření.¹¹² Obsahuje 3 složky emisních povolenek, kdy počet povolenek v každé z nich klesá právě

¹¹¹ Čl. 5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES

¹¹² ŠATRA, Jan. *Počty emisních povolenek ve 3. obchodovacím období: vlastní zpracování – interní neveřejný dokument*. Ministerstvo životního prostředí, 2016.

tak, jak je popsáno výše. Jedná se o povolenky, které jsou určeny k dražbě, povolenky pro bezplatnou alokaci provozovatelům. S těmito dvěma součástmi CAPu se zachází zcela samostatně. Česká republika má nárok na určitý procentuální podíl z celoevropského balíku povolenek k dražbě a české podniky mají nárok určitý podíl z celoevropského balíku povolenek určeného k bezplatné alokaci. Další složkou je NER 300, což je program, který má podporovat inovace v obnovitelných zdrojích a geologické ukládání uhlíku, je financován z prostředků dražby emisních povolenek z rezervy pro nové účastníky systému, kdy rezerva pro celé období činí 780.150.798 povolenek, draží se však pouze nevyužitá část těchto povolenek. Současně došlo k zavedení opatření, která mají předcházet nadměrné alokaci povolenek regulaci jejich množství a tím pádem i jejich cen. Jedním z těchto preventivních opatření je Backloading, spočívající v jejich odebrání z celkového z balíku povolenek určených pro dražbu. V roce 2014 bylo takto odebráno 400 mil., v roce 2015 300 mil. a v roce 2016 200 mil., celkem tedy 900 mil. EUA. Takto odebrané povolenky budou následně vloženy do MSR, povolenky se tedy neruší, pouze dojde k jejich dočasnému uložení mimo dražbu. O jejich dalším využití se bude teprve rozhodovat. Dalším opatřením je již zmíněné MSR - tržní stabilizační rezerva, jejímž cílem je zabezpečení stability trhu s EUA, k její aplikaci má však dojít v roce 2019, tedy před koncem obchodovacího období. Spočívá v omezení počtu přebytečných EUA, kdy do MSR budou vloženy přebytečné povolenky určené k dražbám pro roky 2019 a 2020, a dále povolenky odebrané ze systému Backloadingem, tedy dalších 900 mil. EUA. MSR by tak měla stimulovat cenu povolenek, zabránit převalokovanosti a podpořit tak správné fungování systému. Celkový počet povolenek, který bude zahrnut do MSR tak bude záležet především na vývoji počtu nevyužitých povolenek v oběhu. V případě potřeby, pokud by to aktuální situace vyžadovala, je možné z rezervy povolenky uvolňovat, ale pouze na základě rozhodnutí Komise. MŽP předpokládá převod povolenek z MSR do 4. obchodovacího období.

Alokace povolenek ve 3. obchodovacím období

K alokaci dochází ve 3. období třemi základními způsoby. Jak již bylo zmíněno, emisní povolenky jsou buď přidělovány zdarma (dvěma cestami), nebo se draží.

Právní úprava alokace emisních povolenek: Změny vyplývající z nové směrnice bylo třeba zanést do českého právního řádu. Zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, implementující Směrnici, byl novelizován zákonem č. 164/2010 Sb.,

kterým se mění zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Nicméně posléze byl kompletně nahrazen zákonem č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Tímto byla splněna podmínka implementace směrnice v termínu do 31. prosince 2012. Samotný proces přerozdělení je poté upraven v § 7 odst. 1 zákona o emisních povolenkách, který říká, že „*Povolenky pro provozovatele zařízení pro obchodovací období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2020 a pro každé následující obchodovací období, které nejsou přiděleny bezplatně podle tohoto zákona, jsou draženy v souladu s pravidly stanovenými nařízením Evropské komise (dále jen „Komise“)* o dražbách povolenek.“¹¹³ Jedná se o ustanovení implementující čl. 10 Směrnice, který stanoví, že „*pro obchodovací období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2020 a pro všechna následující obchodovací období jsou povolenky pro provozovatele zařízení draženy s výjimkou případů, kdy zákon v návaznosti na čl. 10a a 10c směrnice 2003/87/ES stanoví, že jsou povolenky přidělovány bezplatně.*“¹¹⁴ Bezplatné přidělování povolenek probíhá dle přesně stanovených pravidel, uvedených právě v čl. 10a a 10c Směrnice, které jsou v zákoně o emisních povolenkách upraveny v § 10 a § 12. Veškerou implementaci směrnice, mělo na starosti Oddělení emisního obchodování společně s Legislativním oddělením Ministerstva Životního prostředí. „*Během implementace se nevyskytly žádné problémy, vše proběhlo včas a v pořádku. Při tvorbě zákona však došlo k přetahování ohledně výnosů z aukcí emisních povolenek, kdy docházelo k politickým tlakům, jak tyto výnosy přerozdělit. Tehdejší vláda chtěla nakládat s výnosy v rozporu se směrnicí.*“¹¹⁵

Dražby emisních povolenek: Dražby jsou upraveny samostatně Nařízením Komise č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. V článku č. 1 Směrnice je uvedeno, že: „*Základním způsobem přidělování by mělo být dražení, neboť je nejjednodušším a podle všeobecného mínění hospodářsky nejúčinnějším prostředkem. Účinnost systému pro obchodování s emisemi spočívá v jasném signálu o ceně uhlíku, aby bylo dosaženo snížení emisí skleníkových plynů s co nejmenšími náklady. Dražba by tento signál o ceně uhlíku měla*

¹¹³ § 7 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

¹¹⁴ Čl. 10 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES

¹¹⁵ Rozhovor s Ing. Janem Tůmou ze dne 16.11.2016

podpořit a posílit.“¹¹⁶ V aukcích je dražena pouze část emisních povolenek, jedná se o objem povolenek, určený k dražbě, který se rozděluje mezi členské státy v poměru stanoveném Směrnicí. Tento poměr se v celém období nemění. Ke změně by mohlo dojít pouze v případě přistoupení či vystoupení nějakého státu z EU ETS, takovým příkladem je přistoupení Chorvatska. Celkový počet povolenek k dražbě za 3. období činil 8.176.193.157 EUA, nicméně po odebrání části backloadingem činí 7.276.193.157 EUA. Z celkového ročního balíku, ochuzeného o povolenky pro backloading a derogaci, je pro ČR stanoven podíl ve výši 4,53 %, který se skládá ze základní sazby + bonusy. Základ je vypočten z nižších průměrných historických emisí buď za rok 2005, nebo období 2005-2007. Zde je evidentní vazby na výchozí rok pro cíle 3. období. Tato základní sazba činí 3,41 %. Dále ČR čerpá bonus v podobě 1,04 %, na který dosáhla z hlediska solidarity, jakožto stát s nízkým HDP. Jedná se o podíl vyčleněných 10 % povolenek určených do dražby, které se dle koeficientu HDP přerozdělí právě mezi „chudší“ státy. Další bonus ve výši 0,08 % čerpá díky snižování emisí a plnění cílů ve výrazném předstihu. Pro tyto účely byla vyhrazena 2 % z povolenek do dražby. V součtu tak bonusy představují 32,8 % z celkového počtu povolenek přidělených ČR do dražby. V roce 2017, kterého se již netýká backloading, tak pro ČR připadá celkem pro dražbu 46.072.923 EUA, nicméně se jedná o odhad, neboť z tohoto přiděleného objemu pro dražbu stát uvolňuje povolenky pro derogaci, což je bezplatná alokace povolenek pro výrobce elektřiny. Samotné dražby jsou řízeny správcem rejstříku. Probíhají třikrát týdně na burze European Energy Exchange (dále jen „EEX“), kde členské státy tyto své přidělené povolenky draží.¹¹⁷ Množství dražených povolenek a termíny dražeb probíhají dle dražebního kalendáře. Vzhledem k tomu, že emisní povolenky jsou nedělitelné, nelze obchodovat jejich podíly. Dražeb se mohou účastnit jak sami provozovatelé zařízení, tak investiční společnosti, které k tomu mají oprávnění. V dubnu 2016 byla skladba dražitelů povolenek následující: operátoři trhů včetně obchodních uskupení – 63 %, investiční společnosti 23 %, 14 % úvěrové společnosti. Shora popsané principy se týkaly stacionárních zařízení. V případě leteckých dopravců je situace taková, že jejich CAP se nemění, značnou část emisních povolenek, celkem 85 %, dostávají zdarma na základě historických emisí a draží tak pouze 15 % povolenek.

¹¹⁶ Čl. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES

¹¹⁷ Operátor trhu s elektřinou: *Rejstřík obchodování s povolenkami* [online]. [cit. 2016-09-12]. Dostupné z: http://www.povolenky.cz/uzitecne-informace/pojmy_otazky_files/FAQs2.pdf

Bezplatná alokace emisních povolenek: K bezplatné alokaci dochází dvěma cestami, a to z již zmiňovaného objemu bezplatných povolenek určené pro podniky a prostřednictvím derogace z povolenek přidělených státům pro dražby. Bezplatné povolenky, vyhrazené pro podniky, se přidělují právě v souladu s čl. 10a Směrnice a § 10 zákona o emisních povolenkách. Objem těchto povolenek tvoří podstatnou část CAPu, za celé období činí celkem 6.646.672.007 EUA, netýká se jich ani backloading, ani derogace. Tento objem je poté ještě rozdělen mezi příjemce dle druhu výroby, část je vyhrazena pro průmyslové výrobce, celkem 6.058.511.450 EUA, a část pro výrobce tepla, celkem 588.160.557 EUA.¹¹⁸ Ti však neobdrží bezplatné povolenky automaticky. Musí podat žádost o bezplatnou alokaci, kterou dále musí schválit Komise, která na základě podkladů posoudí její oprávněnost. Příklad bezplatných povolenek je tak nově stanoven na základě benchmarků, nikoliv na základě historických emisí. Benchmarky představují množství bezplatných emisních povolenek na jednotku produkce při efektivní výrobě, neboť tyto stanovené hodnoty vychází z emisí 10 % nejefektivnějších zařízení v odvětví, kritérium je tak pro běžné podniky velmi přísné. V praxi fungují benchmarky tak, že podnik vykáže svůj objem produkce a na základě příslušného benchmarku, vztahující se na jeho produkt, je mu přidělen příslušný počet povolenek. Benchmarky pro jednotlivé produkty jsou upraveny v Rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES. Benchmarky jsou zcela jasně definovány produktem a výrobním procesem, ke kterému je přiřazena příslušná referenční hodnota. Jejich detailní popis je obsažen v Metodickém pokynu č. 9 k harmonizovanému přidělování povolenek v rámci EU-ETS po roce 2012, dostupném na webu MŽP. Zvýhodnění jsou především ta zařízení, která mají nižší emise na jednotku produkce, tedy vyrábějí efektivně, což je v souladu s myšlenkou EU ETS - zvýhodnit čistší zařízení oproti ostatním. Ti méně efektivní musí zbytek povolenek nakupovat v dražbách. Co se poté týče samotných povolenek, tyto tedy čerpají přímo provozovatelé, nikoliv stát. Jejich počet však každoročně klesá v důsledku aplikace redukčních faktorů, které postupně klesají z 80 % v roce 2013 až na 30 % v roce 2020, z čehož vyplývá, že podniky buď musí dále zefektivnit výrobu a snížit tak emise, nebo nakupovat více povolenek v dražbě. Další možností bezplatné alokace je již zmíněná derogace. Jedná se o alokaci bezplatných povolenek pro výrobce elektřiny, ačkoli původně

¹¹⁸ ŠATRA, Jan. *Počty emisních povolenek ve 3. obchodovacím období: vlastní zpracování – interní neveřejný zdroj*. Ministerstvo životního prostředí, 2016.

ti neměli mít na bezplatnou alokaci nárok. Nicméně ČR a některé další členské státy si vyjednali výjimku. Komise bezplatnou alokaci pro výrobce elektřiny povolila Rozhodnutím Komise ze dne 6. 7. 2012 o žádosti podle § 10c odst. 5 Směrnice. Celý proces je upraven čl. 10c Směrnice a § 12 zákona o emisních povolenkách. Aby mohl výrobce elektřiny dosáhnout bezplatně na povolenky, musí splnit stanovená kritéria. Nejdříve musí investovat prostředky do modernizace a opatření v oblasti omezování emisí a ochrany životního prostředí, a na základě toho jsou mu poté přiděleny bezplatně povolenky v hodnotě právě těchto investic. Derogace se v některých případech vztahují i na teplárny, které současně vyrábějí elektřinu. Výrobcem elektřiny se totiž dle Směrnice rozumí zařízení vyrábějící elektřinu na prodej 3. osobám a v němž neprobíhá i jiná činnost uvedená v příloze 1, tedy jiná než „spalování paliv“. Jedná se tak o spalovací zařízení, které dodává elektřinu k prodeji. Specifické jsou poté podnikové teplárny, kdy vyrobenou elektřinu spotřebuje samotný podnik a nedochází tedy k prodeji 3. osobám a současně v rámci podniku dochází k jiným činnostem, než pouze ke spalování paliv. Běžně se tak tyto teplárny nemohly zapojit do derogace, některé podniky tuto situaci řešily vyčleněním tepláren do dceřiných společností, ty poté prodávaly elektřinu „svému podniku“, nyní však jako 3. osobě, současně bylo jejich činností pouze spalování paliv, a splnily tak podmínky pro derogaci. Objem prostředků pro derogaci je vyčleněn z povolenek, které ČR obdržela pro dražby. V roce 2016 se jednalo o 15.380.953 vyčleněných povolenek¹¹⁹, z nichž bylo doposud vyčerpáno 15.142.018 povolenek, tento počet se může v průběhu času dále měnit, neboť je možné je dočerpávat ve lhůtě 2 let. Pro dražby tak, jako v předchozích letech, zůstávají řádově desetitisíce povolenek. Objem takto vyčleněných povolenek je stanoven na základě Národního plánu investic, který schválila vláda ČR a Evropská komise. Celkem se tak počítá se 107 mil. EUA pro výrobce elektřiny za celé období, kdy každoroční objem povolenka klesá. Vzhledem k současným průměrným cenám emisních povolenek tak byly investice výrobců elektřiny odhadnuty na přibližně 140 mld. Kč.¹²⁰

Další vývoj systému EU ETS: 3. Obchodovací období bude probíhat do roku 2020, k dalšímu postupu se vyjádřil Ing. Jan Tůma: „*V současné době se zabýváme přípravou pro 4. obchodovací období 2021-2030, kdy nepředpokládáme významné změny oproti období třetímu, dále řešíme alternativy ohledně zavedení uhlíkové daně, kdy do konce roku 2016 budeme předkládat analýzu o proveditelnosti jejího zavedení vládě. Uhlíková daň,*

¹¹⁹ ŠATRA, Jan. *Počty emisních povolenek ve 3. obchodovacím období: vlastní zpracování – interní nevěřejný zdroj*. Ministerstvo životního prostředí, 2016.

¹²⁰ Ministerstvo životního prostředí: *Národní plán investic ČR k alokaci bezplatných povolenek pro výrobce elektřiny* [online]. [cit. 2016-11-25]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/narodni_plan_investic_cr

pokud by došlo k jejímu zavedení, by se vztahovala na subjekty mimo EU ETS a fungovala by souběžně s tímto systémem. O zavedení se uvažuje pouze na úrovni ČR.“¹²¹ V současné době nepanuje vůle ke změnám, což může ovlivnit úspěšnost MSR v roce 2019.

4.1.4 Rizika a překážky spojené s EU ETS

Nízké ceny emisních povolenek: V obou předchozích obdobích se cena povolenek udržela na požadované výši okolo 30 Eur pouze na počátku období. Postupně v důsledku vícero vlivů došlo k propadu cen, které již na původní úrovně nedosáhly. I v současné době probíhajícího 3. období je trh s emisními povolenkami pod tlakem. V roce 2013 došlo ke strmému pádu až na 3 Eura, poté cena pozvolna vzrůstala až do konce roku 2015 na téměř 9 Eur, avšak na počátku roku 2016 došlo opět k výraznému propadu. V současné době (leden 2017) se cena pohybuje okolo 5 Eur.¹²² K poklesu ceny došlo v reakci na ceny energetických komodit, zejména ropy a elektřiny. Dalšími vlivy jsou ekonomické krize, kdy k nejvýraznějším propadům docházelo v minulosti právě v době krizí, kdy dochází k omezování výroby a tím pádem i poklesu spotřeby energií, stejný efekt mají i výrazně teplejší zimy, kdy průměrné teploty v posledních letech jsou vyšší než v obdobích předchozích. Nezanedbatelný vliv mají i spekulanti na trhu s povolenkami. Tyto jevy společně se špatně zvolenými objemy alokací povolenek a chybějícími regulačními opatřeními v předchozích dvou obdobích způsobují přebytek povolenek, v důsledku čehož je trh s povolenkami dlouhodobě přesycen, což vede k jejich nízkým cenám. V důsledku toho neplní systém EU ETS řádně svoji funkci, neboť za současného stavu se vyplatí provozovat zdroje, které nejsou modernizované a produkují značné množství emisí, neboť jejich provoz je ve výsledku méně nákladný, než provoz a investice do šetrnějších a efektivnějších technologií. Nejenže zde není naprosto žádná motivace pro investice do čistších zařízení, ale současně nedochází ani k omezování používání neefektivních zdrojů, ba naopak. V ČR je i v současné době značné množství zařízení, která spalují uhlí namísto zemního plynu. Pokud nebude cena v takové výši, aby podniky motivovala k provádění změn, nebude systém fungovat. Do současné doby se však nepodařilo ceny rozhýbat, lze však předpokládat, že ceny porostou po aplikaci MSR na konci období. „V současné době je cena povolenky přibližně 5 Euro, tato cena je spekulativní, udržuje ji pouze důvěra v další fungování trhu, nejedná se tedy o tržní cenu, tržní mechanismus

¹²¹ Rozhovor s Ing. Janem Tůmou ze dne 16.11.2016

¹²² Burza EEX: *Vývoj aukčních cen emisních povolenek*[online]. [cit. 2016-11-19]. Dostupné na: <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/auction-market/european-emission-allowances-auction#!/2016/10/14>

naprosto nefunguje. Taková cena nikoho nemotivuje. Aby systém fungoval a cena povolenky motivovala k zefektivnění výroby, musela by být v rozmezí minimálně 15 až 20 Euro. Se současnou cenou povolenek je neefektivní vůbec provozovat efektivní zdroje, zkrátka více se vyplatí provozovat zdroje, které produkují větší množství emisí.“¹²³

Únik uhlíku - Carbon Leakage: V důsledku vyšších nákladů, spojených s opatřeními ke snižování emisí GHG, mohou být energeticky náročná odvětví hospodářsky znevýhodněna oproti silné zahraniční konkurenci. U těchto odvětví lze očekávat přesun výroby do třetích zemí, kde nejsou zavedena opatření ke snižování emisí, případně by mohlo dojít k úplnému nahrazení dovozem z těchto zemí.¹²⁴ Na tento negativní jev pamatuje čl. 10a odst. 6 Směrnice, který říká, že „Pro odvětví nebo pododvětví, u nichž bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny, mohou členské státy rovněž přijmout finanční opatření ke kompenzaci těchto nákladů, jsou-li v souladu s platnými a připravovanými pravidly státní podpory v této oblasti.“¹²⁵ V zákoně o emisních povolenkách je uvedený odstavec implementován v § 10 odst. 2, který říká, že „Pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny, může vláda přijmout finanční opatření ke kompenzaci, které se zakládá na referenčních hodnotách nepřímých emisí oxidu uhličitého na jednotku výroby vypočítaných pro dané odvětví.“¹²⁶ Za účelem zamezení úniku uhlíku byl vytvořen seznam odvětví ohrožených únikem uhlíku, který byl nejdříve stanoven Rozhodnutím Komise č. 2010/2/EU, který se uplatnil při alokaci v obdobích let 2013 a 2014. V současné době je platný seznam na základě Rozhodnutí Komise 2014/746/EU. Sestavení seznamu vycházelo z posouzení jednotlivých odvětví na základě kvantitativních kritérií uvedených v čl. 10a odst. 15 a 16 směrnice 2003/87/ES., která vycházejí ze součtu přímých a nepřímých dodatečných nákladů spojených s uplatňováním směrnice 2003/87/ES.¹²⁷ V případě neohrožených odvětví jsou na benchmarky aplikovány redukční faktory, přičemž zařízení v ohroženém odvětví obdrží stále 100 % povolenek zdarma, tedy nikoliv na celou svoji produkci, zbytek povolenek musí vydražit jako zařízení v odvětvích neohrožených. Na odvětví ohrožená se žádné

¹²³ Rozhovor s Ing. Janem Tůmou ze dne 16.11.2016

¹²⁴ Evropská komise: *Carbon Leakage* [online]. [cit. 2016-12-03]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_en

¹²⁵ Čl. 6 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES

¹²⁶ § 10 odst. 2 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

¹²⁷ Bod č. 7 úvodního textu Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES

redukční faktory nevztahují. Zařízení v ohroženém odvětví tak může zcela pokrýt svoji potřebu povolenek z bezplatné alokace, u emisně méně efektivních pak platí, že jejich potřeba dokupovat emisní povolenky je alespoň výrazně snížena oproti neohroženým zařízením. V současné době se diskutuje o zavedení vícestupňového systému, kdy by ohrožená odvětví byla rozdělena dle stupně ohrožení, kdy každý stupeň by obdržel garantovaný podíl bezplatných emisních povolenek. „*Je nezbytné motivovat podniky ke snižování emisí, nicméně je třeba najít rovnováhu, aby nedošlo ke stěhování výroby do jiných zemí a následnému dovozu produktů, jejichž výroba je energeticky náročná. Za současného stavu vzhledem k cenám emisních povolenek taková situace nehrozí.*“¹²⁸

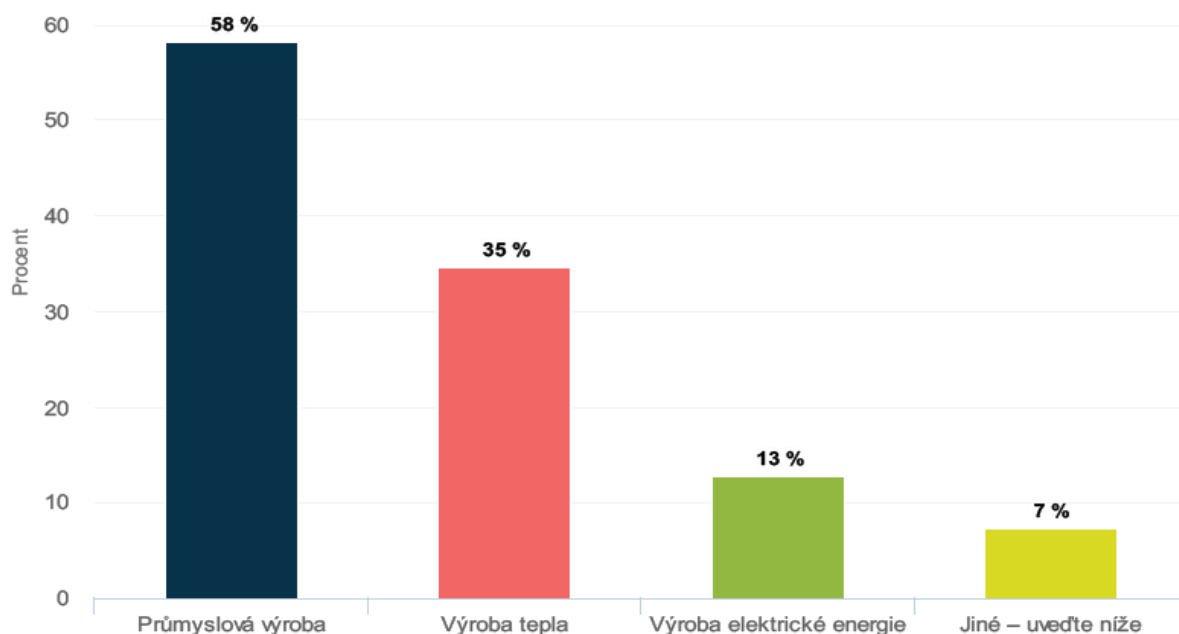
4.2 Vyhodnocení dotazníkového šetření

Vzhledem k tomu, že systém EU ETS se neustále vyvíjí, vstupují a vypadávají z něho zařízení téměř každý den, jednotlivá zájmová zařízení zveřejňují informace k problematice buď ve velmi omezeném rozsahu, anebo vůbec žádné, byla pro sběr primárních dat použita metoda dotazníkového šetření. Do dotazníkového šetření se zapojilo celkem 55 provozovatelů zařízení z 265 oslovených, zapojených do 3. Obchodovacího období EU ETS. Osloveni byli všichni provozovatelé ze seznamu Evropské komise, a to bez rozdílu. Některá zařízení však v průběhu 3. období ze systému vypadla, a to z důvodu snížení emisí buď modernizací zařízení, nebo snížením objemu výroby. Dotazníkové šetření proběhlo v období od 1. 11. 2016 do 31. 12. 2016, a to formou strukturovaného dotazníku.

Úvodní otázky mají za úkol rozlišit zařízení podle primární činnosti, v rámci které využívají emisní povolenky, a podle velikosti zařízení dle počtu zaměstnanců. Šetření se zúčastnilo 58 % průmyslových výrobců, 35 % výrobců tepla, kdy 13 % vyrábělo současně s teplem i elektřinu, a to v obdobném poměru, dále 7 % jiných činností (letecký dopravce, sklad zemního plynu a potravinářský výrobce). 56 % respondentů zahrnuje velké podniky/zařízení s více než 250 zaměstnanci, 27 % střední s 250 a méně zaměstnanci a 16 % malé s 50 a méně zaměstnanci. Respondenti byli dále rozlišeni dle kritéria, zda spadají do odvětví ohrožené únikem uhlíku, kdy 62 % se vyslovila pozitivně. Jednalo se zejména o průmyslové výrobce, pouze jediný z 32 průmyslových výrobců uvedl, že nespadá do ohroženého odvětví, a to spol. Ostroj, a.s. Jedná se o významné kritérium, které výrazně ovlivňuje bezplatnou alokaci emisních povolenek, resp. její objem.

¹²⁸ Rozhovor s Ing. Janem Tůmou ze dne 16.11.2016

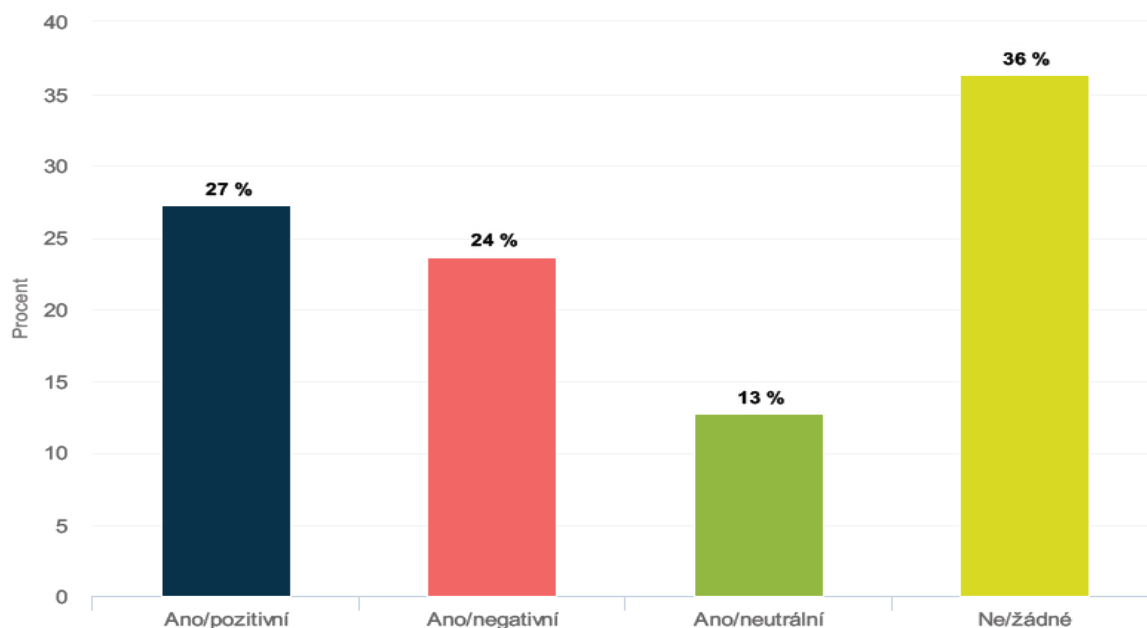
Graf č. 1: Procentuální vyjádření odpovědi na otázku č. 1: **Jaká je primární činnost Vašeho podniku/zařízení?**



Zdroj: Vlastní zpracování

Zjištění obecného postoje provozovatelů k EU ETS: Otázka č. 4: Jaké stanovisko/postoj zaujala Vaše firma k 3. obchodovací fázi pro období 2013-2020?

Graf č. 2: Procentuální vyjádření odpovědi na dotaz: **Jaké stanovisko/postoj zaujala Vaše firma k 3. obchodovací fázi pro období 2013-2020?**



Zdroj: Vlastní zpracování

Respondenti, až na výjimky, svá stanoviska nikde neuvádějí veřejně. Ke třetímu obchodovacímu období nezaujalo 36 % respondentů žádné stanovisko. Některá zařízení se přitom vyslovila ve smyslu, že jim nezbylo nic jiného, než respektovat zákony. 24% přijala negativní stanovisko, 27 % zařízení třetí obchodovací období přijalo s kladným stanoviskem. Celkově lze konstatovat, že postoje a stanoviska jsou v rovnováze

Zjištění, dle jakého mechanismu provozovatelé zařízení obdrželi bezplatné povolenky:

Otázka č. 5: Obdrželi jste ve 3. období v rámci primární činnosti nějaké emisní povolenky zdarma? Na základě jakého mechanismu?

Co se týče bezplatné alokace emisních povolenek, naprostá většina, 85 % zařízení, obdržela bezplatné emisní povolenky na základě benchmarků, avšak v těchto 85 % jsou zahrnuty i zařízení, která vyrábí současně elektřinu i teplo a získávají tak bezplatné povolenky jak prostřednictvím benchmarků, tak i derogace – 14%. V rámci samotné derogace pak probíhá alokace u 6 % zařízení. Teplárna Strakonice, a.s., mimo jiné uvedla, že získala bezplatné povolenky i na základě skutečnosti, že dodává teplo zařízení, které spadá do ohroženého odvětví, současně provedla významné rekonstrukce směřující k vyšší účinnosti výroby, díky čemuž splnila podmínky pro bezplatnou alokaci dle čl. 10a a 10c Směrnice. Zařízení, která uvedla, že žádné bezplatné povolenky neobdržela, to odůvodnila tím, že ze systému buď vypadla z důvodu snížení emisí, nebo byla do systému zařazena až v průběhu roku 2016.

Zjištění spokojenosti provozovatelů s příslušným systémem bezplatné alokace: Otázka č.

6: Jak hodnotíte bezplatnou alokaci emisních povolenek, resp. způsob, na základě kterého jste obdrželi bezplatné povolenky?

Zajímavostí je pohled jednotlivých zařízení na způsob alokace bezplatných povolenek, tedy na benchmarky a derogaci. 11 % respondentů vyslovilo, že negativně, tedy 6 respondentů, z nichž 4 byli výrobci tepla, 49 % pozitivně, neutrálně se vyjádřilo 40 %, kdy tento podíl byl zastoupen ze 73 % průmyslovými výrobci. Způsob a systém alokace tedy zařízení hodnotí spíše pozitivně.

Zjištění spokojenosti provozovatelů s počtem bezplatně alokovaných povolenek: Otázka

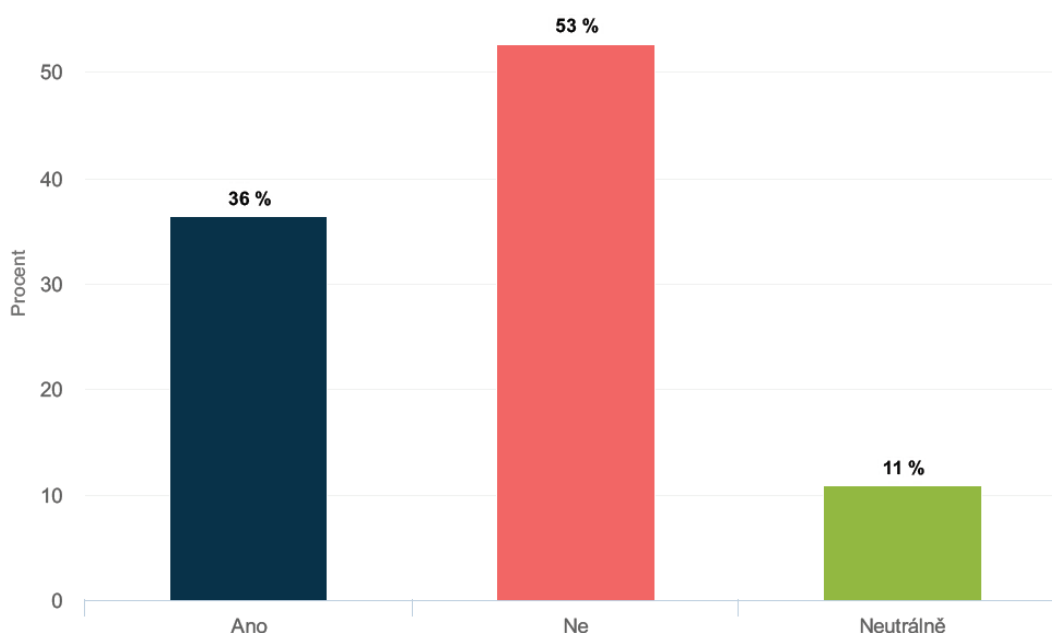
č. 7: Jste spokojeni s počtem bezplatně přidělených povolenek v průběhu 3. obchodovacího období?

Zde se respondenti vyjádřili oproti předchozí otázce rozdílně. 53 % z nich není spokojeno s počtem bezplatně přidělených povolenek. Z tohoto podílu se negativně

vyjádřila více než polovina výrobců tepla, což je 79 % všech výrobců tepla z šetření. Z toho lze vyvodit závěr, že daleko více jsou s počtem bezplatně přidělených emisních povolenek nespokojeni výrobci tepla.

Průřezově bez ohledu na činnost zařízení se tato vyjádřila ve smyslu, že na systému spatřují pozitiva a současně i negativa. Až na výjimky současný způsob bezplatné alokace nezavrhuje. Zařízení, která se vyjádřila k počtu jejich bezplatně přidělených povolenek z celkového potřebného počtu, uvedla podíl lehce se pohybující nad hranicí 50 % s tím, že v následujících letech se bude tento podíl ještě snižovat. Jako negativa uvádějí především růst nákladů v souvislosti s nutností nákupu emisních povolenek v aukcích.

Graf č. 3: Procentuální vyjádření odpovědi na dotaz: **Jste spokojeni s počtem bezplatně přidělených povolenek v průběhu 3. obchodovacího období?**



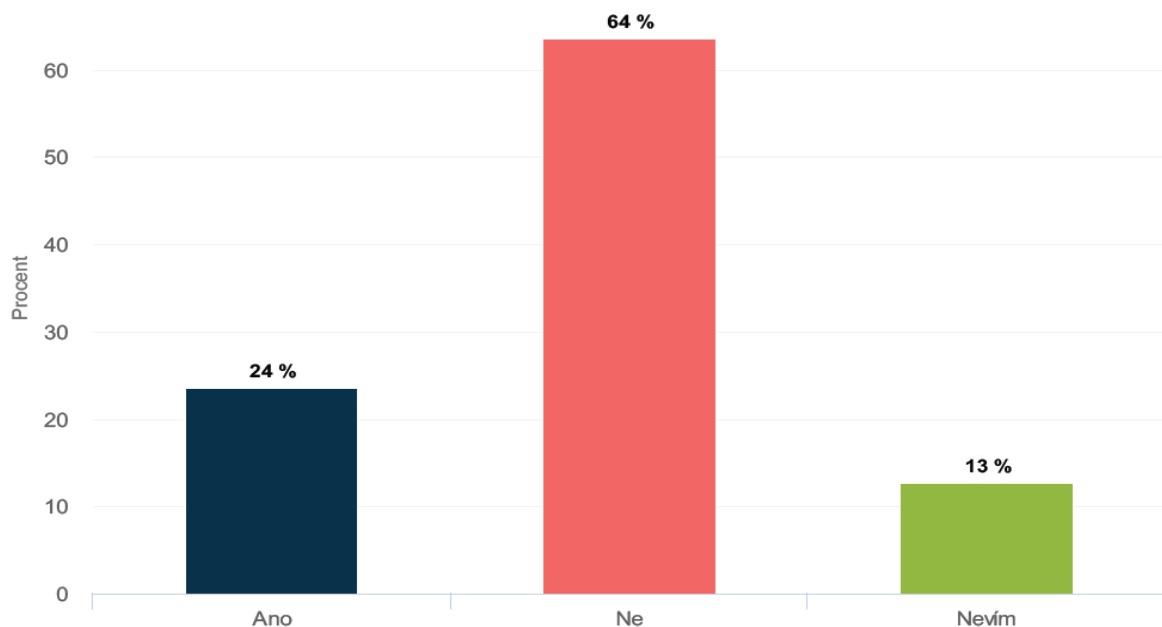
Zdroj: Vlastní zpracování

Zjištění, zda příslušné zařízení plánuje realizaci investic do čistších, tedy efektivnějších technologií ve výrobě: **Otázka č. 8: Plánujete v horizontu jednoho roku investice do nových efektivnějších technologií, které sníží emise skleníkových plynů při Vaší činnosti?**

Dalším cílem šetření bylo zjistit, zda zařízení, která se účastní EU ETS, investovala do modernizace zařízení za účelem snížení emisí skleníkových plynů, k čemuž má systém zařízení motivovat. 24 % respondentů uvedlo, že v horizontu jednoho roku tyto investice plánují, dalších 14,5 % již investice provedla v minulých letech, ta jsou obsažena

v odpovědi „ne“. Pouze část zařízení (38,5 %) investovala, nebo jsou rozhodnuta v horizontu jednoho roku investovat, do snižování emisí skleníkových plynů, kdy ne všechny investice byly realizovány v důsledku EU ETS. Respondenti se současně individuálně vyjádřili k pohnutkám, které je k těmto investicím vedly. Někteří uvedli, že snižování emisí není při jejich činnosti již technologicky možné. Zástupce spol. HOLOUBEK ENERGO a.s., divize Tevex, uvedl, že *„Realizované investice nesouvisely se systémem EU ETS, ale vyplynuly z podstaty podnikání a svého, nikoli vnuceného vztahu k okolí. Podstatou takového vztahu je vzdělávání a výchova, nikoli sankce a vnucování.“*

Graf č. 4: Procentuální vyjádření odpovědi na dotaz: **Plánujete v horizontu jednoho roku investice do nových efektivnějších technologií, které sníží emise skleníkových plynů při Vaší činnosti?**



Zdroj: Vlastní zpracování

Zjištění, zda příslušné zařízení v důsledku EU ETS zvažovalo nebo zvažuje přesun výroby, tedy zda reálně hrozí u těchto zařízení únik uhlíku: **Otázka č. 9: Uvažovali jste někdy kvůli přísným evropským předpisům pro emise CO₂ o přesunutí výroby do jiného (třetího) státu, kde je regulace emisí nižší?**

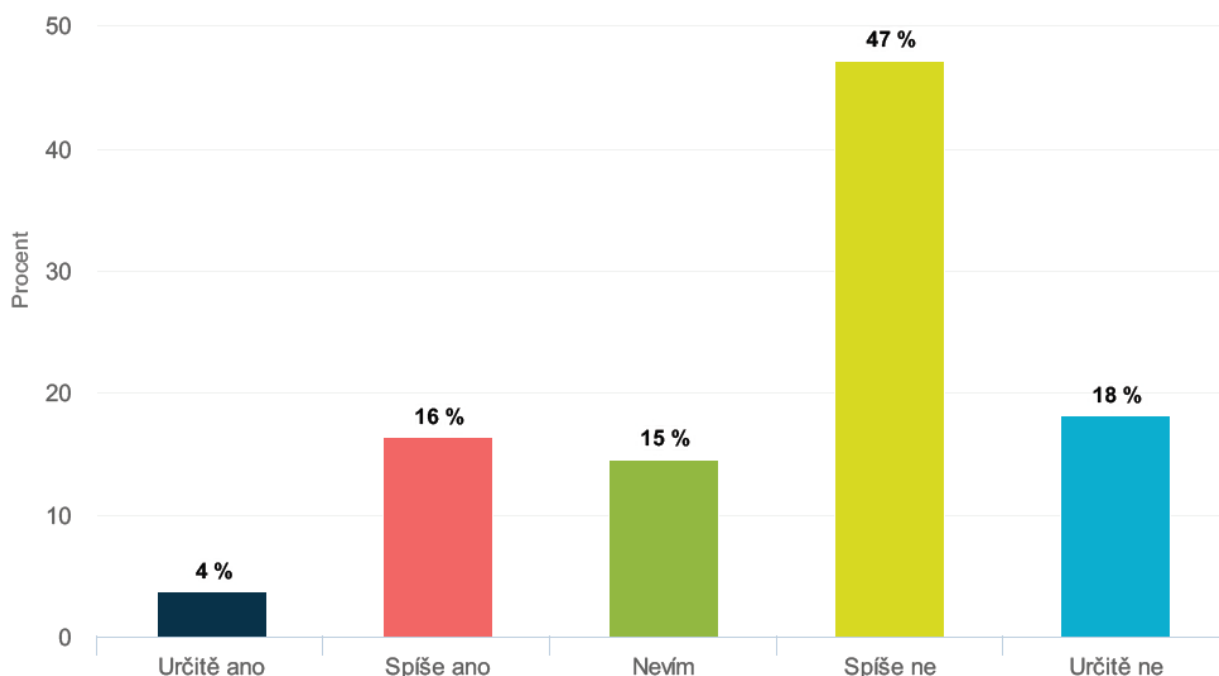
Účelem této otázky bylo zjistit, jak reálný je v současné době únik uhlíku. Pouze 3 respondenti uvedli, že o přesunu výroby uvažovali. Jedná se o společnosti HOLOUBEK ENERGO a.s., divize Tevex; spol. KRPA PAPER, a.s. a spol. VÍTKOVICE STEEL, a.s. Stojí za zmínku, že spol. HOLOUBEK ENERGO a.s., je výrobcem tepla. Zástupce

společnosti přitom uvedl, že: „Nadnárodní řetězec odběratele to je schopen udělat v řádu minut na jediném zasedání akcionářů, má obrovskou výrobu v Jižní Americe.“ Jedná se tak o jediné zařízení z průzkumu, u kterého reálně hrozí Carbon Leakage. Zařízení, která jsou dceřinými společnostmi, uvedla, že mateřské nadnárodní společnosti důsledky systému EU ETS zohledňují při strategických rozhodnutích. Z toho však nelze přímo vyvodit záměr přesunout výrobu.

Zjištění celkového pohledu provozovatelů na systém EU ETS z hlediska faktického snižování emisí skleníkových plynů a jeho efektivnosti: **Otázka č. 10: Je podle Vašeho názoru systém EU-ETS fungující nástroj pro snižování emisí skleníkových plynů?**

Zcela zásadní je pak vnímání respondentů systému EU ETS jako celku. Z grafu č. 5 zcela jednoznačně vyplývá, že celý systém vnímají negativně. 20 % vnímá systém pozitivně, 65 % negativně. Zcela vyhraněný názor, že systém je určitě fungujícím nástrojem pro snižování emisí, vyslovila pouhá 4 %, zcela opačně se pak vyjádřilo 18 % respondentů. Zde znatelný rozdíl ve vnímání podle toho, zda zařízení spadá do ohroženého odvětví.

Graf č. 5: Procentuální vyjádření odpovědi na dotaz: **Je podle Vašeho názoru systém EU-ETS fungující nástroj pro snižování emisí skleníkových plynů?**



Zdroj: Vlastní zpracování

Z podrobnějšího vyjádření vyplývá, že menší podniky, jako důvod nespokojenosti se systémem, zmiňují zejména vysoké náklady vzhledem ke své velikosti, které jim v souvislosti s EU ETS vznikly. Další názory pak upozorňují zejména na malou motivaci, nízké ceny emisních povolenek, vysoké náklady, a zejména pak i na skutečnost, že bez zapojení dalších velkých světových producentů emisí není v globálním měřítku schopen zamezit klimatickým změnám.

Státní příspěvková organizace a systém EU-ETS

V souvislosti s plošným pokrytím znečišťovatelů systémem EU ETS je třeba zmínit Fakultní nemocnici Brno (dále jen „FN“), kdy se jedná o státní příspěvkovou organizaci zřízenou rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví. FN je jedinou příspěvkovou organizací, která se zúčastnila dotazníkového šetření. Do systému EU ETS je zapojena z toho důvodu, že celoročně a nepřetržitě provozuje vlastní plynovou výtopnu pro celý areál nemocnice, kdy tímto způsobem vytápí budovy a zajišťuje ohřev teplé vody. Poprvé musela FN nakoupit emisní povolenky v roce 2016, kdy na základě benchmarků obdržela 6.500 povolenek zdarma z celkových 12.000, přičemž podíl bezplatně přidělených povolenek se každoročně snižuje.

V dotazníkovém šetření vedoucí oddělení energetiky FN, Mgr. Jan Klen, dále uvedl, že v minulosti provedli modernizaci plynové výtopny, provedli řadu úsporných opatření a emise již dále nelze výrazněji snižovat. Současně je toho názoru, že nemocnice by měla obdržet bezplatné povolenky k pokrytí celé své produkce emisí. Vzhledem k charakteru zařízení by se však dalo předpokládat, že nemocnice do systému EU ETS vůbec spadat nebude. Na nemocnice však pamatuje čl. 27 Směrnice, který upravuje možnost vyloučení malých zařízení podléhajících rovnocenným opatřením, a to zejména na základě typu zařízení a množství emisí. Dále je zde uvedeno, že „*Vyloučeny mohou být také nemocnice, pokud přijmou rovnocenná opatření.*“¹²⁹ Výklad k uvedenému pak poskytuje bod 6.1 pokynu k výkladu Přílohy I Směrnice, který říká, že „*Nemocnice může být z EU ETS vyloučena podle článku 27, a to bez ohledu na její emise nebo tepelnou kapacitu.*“¹³⁰ Aby byla nemocnice vyloučena ze systému, musí prokázat, že poskytování

¹²⁹ Čl. 27 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES

¹³⁰ Evropská Komise: *Pokyny k výkladu Přílohy I Směrnice o systému EU pro obchodování s emisemi* [online]. [cit. 2017-02-04]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyklad_euets/\\$FILE/oeok-interpretace_prilohyI-20130101.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyklad_euets/$FILE/oeok-interpretace_prilohyI-20130101.pdf)

nemocniční činnosti je hlavním účelem zařízení. Z uvedeného tak vyplývá, že ze systému může být vyloučena každá nemocnice, která přijme rovnocenná opatření, nemocniční činnost je jejím hlavním účelem, a to vše bez ohledu na množství emisí. Z uvedeného však nevyplývá, jaká konkrétní „rovnocenná“ opatření musí být přijata, míra rovnocennosti a samotné vyloučení ze systému se pak posuzuje individuálně.

Na základě výše uvedeného byl navázán přímý kontakt s Mgr. Janem Klenem, a to za účelem zjištění, z jakého důvodu nebyla FN ze systému EU ETS vyloučena, neboť vše nasvědčuje tomu, že podmínky pro vyloučení ze systému splňuje, současně byl upozorněn na článek 27 Směrnice. Mgr. Klen uvedl, že skutečně jako nemocnice nemusí spadat do EU ETS a ve stejné pozici se nachází i několik dalších nemocnic. K přijetí rovnocenných opatření uvedl, že tato splňují, neboť v roce 2008 rekonstruovali a modernizovali výtopnu, kterou instalací 6 nových kotlů zcela plynofikovali, současně pokračují v zavádění opatření, vedoucích k úsporám energií. Cestou Ministerstva zdravotnictví a MŽP požádají o vynětí ze systému. Uvedl, že nemocnice musí o vynětí ze systému požádat sama, nemůže z něho vystoupit pouze na základě svého rozhodnutí. Z komunikace dále vyplynulo, že v době, kdy FN pokryla veškeré svoje emise z bezplatně alokovaných povolenek, netušila, že v systému vůbec nemusí být, což netušila ani později, kdy již musela část povolenek zakoupit. Na možnost vynětí ze systému byla FN, resp. Mgr. Jan Klen, upozorněna až v souvislosti se zpracováním této práce, na základě čehož bude FN o vynětí ze systému neprodleně žádat. Lze tak konstatovat, že takovým krokem FN ušetří nemalé prostředky související se svým provozem, neboť za období roku 2016 musela nakoupit 6.500 povolenek, tedy za částku 32.500 Euro při ceně 5 Euro za emisní povolenku, přičemž počet povolenek, které bude třeba nakoupit pro období roku 2017, bude zřejmě ještě vyšší vzhledem k poklesu bezplatné alokace.

Shora uvedené nasvědčuje tomu, že je do systému EU ETS zapojeno více nemocnic, které nakupují emisní povolenky, aniž by to bylo nezbytně nutné a netuší, že ze systému mohou vystoupit a ušetřit tak nemalé prostředky.

5 Diskuse a doporučení

Tato diplomová práce popisuje systém EU ETS a jeho vývoj od zavedení až po současnost. Zaznamenává průběh jednotlivých fází, popisuje jejich slabiny a současně opatření, která mají zabezpečit jeho fungování. Je zcela evidentní jistá snaha eliminovat nedostatky předchozích období zaváděním různých opatření a zejména pak změnou přístupu v alokaci emisních povolenek a postupnému snižování objemu alokace povolenek bezplatných. Všechna 3 období se potýkají se stejným problémem, který stále přetrvává, a který se doposud nepodařilo vyřešit, a tím je nízká cena emisních povolenek, která spočívá ve špatně nastavené alokaci, tedy množství povolenek v oběhu. Současná spekulativní cena ve výši 5 Euro je zcela vzdálena efektivní částce 15 až 20 Euro za emisní povolenku. Současná opatření, jak zabránit převalokovanosti, např. Backloading, se zatím nijak neosvědčila. Zdánlivě složité situaci by zcela jistě napomohlo jednoduché řešení v podobě radikálního a okamžitého snížení počtu emisních povolenek. Je však otázkou, co by se stalo, kdyby v současné fázi obchodování vzrostla cena emisní povolenky z 5 Euro na 30 Euro. Pravděpodobně by došlo k tomu, že by zařízení začala snižovat emise, aby se vyhnuly nákupu drahých povolenek. Záleží ovšem, za jakou cenu. V ideálním případě by emise snižovala modernizací zařízení, což je v souladu s posláním systému, to však neplatí pro zařízení, která již z technologického hlediska nemají žádný prostor emise snižovat, a to je problém. V takovém případě nezbyvá, než snížit objem výroby, případně promítnout náklady na nákup povolenek do ceny produktu, což může znamenat opět ztrátu konkurenceschopnosti oproti zařízení mimo EU ETS, které tyto náklady nenese. V prvních dvou obdobích nebyla od sebe jednotlivá zařízení odlišována, pro všechny platily podobné podmínky. Ve třetím období se pro jednotlivá zařízení podmínky a přístupy k bezplatné alokaci začaly odlišovat. Došlo k odlišení dle výstupů zařízení, byly zavedeny benchmarky a derogace. Současně došlo k odlišení jednotlivých odvětví podle rizika úniku uhlíku, kdy byl zaveden seznam ohrožených odvětví, která jsou zvýhodněna tím, že na jejich bezplatnou alokaci nejsou aplikovány redukční faktory. Otázkou je, zda tato segregace dle výstupu byla dostatečná. Takové opatření by se nemělo výrazněji dotknout příjmů státu za aukcí, neboť by v případě nárůstu ceny povolenek došlo ke zvýšení výnosu na jednu povolenku, ale zcela jednoznačně by došlo k poklesu jejich vydraženého počtu.

Pro objektivní zhodnocení systému EU ETS je nezbytné zdokumentovat, jak funguje v praxi a jak jej vnímají konkrétní provozovatelé zařízení, která do systému spadají a musí

se tak řídit jeho pravidly. Vzhledem k tomu, že provozovatelé se různí zejména svojí velikostí a předmětem výroby, bylo třeba tyto od sebe odlišit a posoudit, jaká kritéria ovlivňují jednotlivé postoje a pozice provozovatelů v systému.

Tabulka č. 1: Porovnání postojů a stanovisek zařízení v závislosti na odvětví

	Bez ohrožení únikem uhlíku	Ohrožení únikem uhlíku
Podíl zařízení na celku	38 %	62 %
Zastoupení dle výroby	81 % výrobců tepla	91 % průmyslových výrobců
Stanovisko k 3. obchodovacímu období	19 % pozitivní 29 % negativní	32 % pozitivní 21 % negativní
Podíl zařízení spokojených s počtem bezplatně přidělených povolenek	14 %	50 %
Zhodnocení EU ETS jako fungujícího systému pro snižování GHG	10 % určitě ano/spíše ano 76 % určitě ne/spíše ne	27 % určitě ano/spíše ano 59 % určitě ne/spíše ne

Zdroj: Vlastní zpracování

Pokud se jedná o velikost podniku, zde nebyly zaznamenány významnější rozdíly, v případě příslušnosti k odvětví, resp. typu zařízení dle předmětu výroby, byly zaznamenány velké rozdíly mezi postoji jednotlivých zařízení. Je třeba poukázat na fakt, že zařízení, která nespádají do ohrožených odvětví, jsou z 81 % tvořeny výrobci tepla, naproti tomu zařízení z ohrožených odvětví tvoří z 91 % průmyslový výrobci.

Z hlediska zaujetí stanoviska k 3. obchodovacímu období byla vybrána pouze stanoviska vyhraněná, kdy zařízení ohrožená zaujala kladné stanovisko v podstatně větší míře, naopak negativní stanovisko v míře nižší. Zcela výrazné jsou pak rozdíly v případě spokojenosti s počtem bezplatně přidělených povolenek. Pouze 14 % neohrožených zařízení bylo spokojeno, naproti tomu zařízení ohrožených bylo spokojeno celých 50 %, a to i přesto, že 71 % neohrožených zařízení obdrželo emisní povolenky z benchmarků (některé v případě kombinované výroby elektřiny současně i z derogace – 52 %), stejně jako 94 % průmyslových výrobců. Z uvedeného pak pramení celkový pohled na EU ETS, konkrétně zda se jedná o efektivní a fungující systém na snižování emisí GHG. Šetřením bylo zjištěno, že jednotlivá zařízení bez ohledu na příslušnost k odvětví celý systém vnímají jak nefungující, avšak i přesto se postoje liší dle příslušnosti k odvětví. EU ETS jako fungující a efektivní systém vnímá 10 % zařízení z odvětví neohrožených a 27 % zařízení z odvětví ohrožených. Na základě těchto zjištění lze konstatovat, že zařízení, která se šetření zúčastnila, vnímají systém kladně. Lze též říci, že i pozitivní postoj mají i k mechanismům alokace, ovšem co se týče objemu alokace, tak zejména zařízení neohrožená únikem uhlíku vyjádřila značnou nespokojenost. Jak již bylo zmíněno, jedná se převážně o výrobce tepla, kteří nemají možnost přesunout výrobu, neboť dodávají

svůj produkt (energii tepelnou či elektrickou) v místě výroby. Nespokojenost s bezplatnou alokací zcela evidentně souvisí s tím, že výrobcům tepla její objemy každoročně klesají. Naproti tomu výrazně vyšší spokojenost s bezplatnou alokací u průmyslových výrobců, tedy zařízení ohrožených únikem uhlíku, nepochybně souvisí s konstantními, či mírně klesajícími objemy bezplatné alokace. V ideálním případě takový podnik může ještě více zefektivnit výrobní proces, snížit tak emise, a současně obdrží stejné množství povolenek, kdy jejich přebytek může prodat. Jedná se tedy zcela jistě o fungující a efektivní opatření, které významně snižuje riziko úniku uhlíku, neboť až na jednu výjimku, žádné ze zařízení neuvažuje o přesunu výroby z důvodu systému EU ETS.

6 Závěry

Diplomová práce se zabývá systémem EU ETS, jakožto jedním z mnoha ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, v současné době spočívajícím částečně v obchodování s převoditelnými právy ke znečištění a částečně v jejich bezplatné alokaci. Zejména pak popisuje jednotlivé fáze systému se zaměřením na aktuálně probíhající 3. obchodovací období. Jedná se o nástroj fungující na nadnárodní úrovni, který má sloužit k plnění cílů stanovených právními předpisy Evropské unie, které jednotlivé státy, zapojené do systému, implementují do svých právních řádů, prostřednictvím čehož následně tyto cíle plní na národní úrovni.

Hlavním cílem diplomové práce je zhodnocení systému EU ETS jako celku, tedy zda se jedná o efektivní nástroj ke snižování emisí skleníkových plynů. Závěrem nezbývá než konstatovat, že systém EU ETS je v jeho současné podobě zcela neefektivní a svoje základní funkce neplní, neboť zcela nedostatečně nebo vůbec nemotivuje provozovatele zařízení k tomu, aby investovali do modernizace výrobních procesů a sami tak dobrovolně snižovali emise skleníkových plynů. Pokud má v tržním hospodářství ekonomický subjekt dobrovolně učinit nějaké rozhodnutí, tak na prvním místě zvažuje, zda se mu zvolená alternativa vyplatí a zda bude pro něho přínosem. Bohužel, v současné době se více vyplatí znečišťovat životní prostředí a nakoupit extrémně levné emisní povolenky, než zvolit nákladnější variantu v podobě investic do opatření ke snížení emisí.

Systém EU ETS je důkladně propracovaný z hlediska teoretického, nicméně jeho fungování v praxi je žalostné. Propracovanost a provázanost jednotlivých směrnic a nařízení Evropské unie je na vysoké úrovni, stejně tak je dbáno na včasnou a důslednou implementaci do národních právních řádů jednotlivých států, přesto všechno se opakovaně vyskytují zásadní problémy, které celý systém podrývají a znesnadňují jeho řádné fungování, přičemž se nejedná o problémy náhlé a nečekané, ale o překážky opakující se a dlouhodobě přetrvávající. To, že do systému je zapojena pouze část států, zejména pak státy Evropské unie, a nefunguje tak v globálním měřítku, lze chápat spíše jako nedostatek, který však nezasluhuje větší pozornost, neboť systém stejně neplní svoje základní funkce. Podstatným a v diplomové práci již mnohokrát zmiňovaným faktorem, který systém EU ETS sráží do hlubokého pásma neefektivnosti, je velmi nízká cena emisních povolenek. Veškerá opatření, jejichž účelem je cenu stimulovat a stabilizovat její efektivní výši, selhávají. Je tedy naprosto nepochopitelné, proč se této nepříznivé situaci pouze přihlíží a nejsou učiněna radikální opatření s okamžitým účinkem, která

by se s problémem efektivně vypořádala. Produktem je v tomto případě emisní povolenka, jejíž nabídka je uměle stanovena. Vzhledem k tomu, že i přes postupné a nedostatečné snižování nabídky se ceny drží na velmi nízké úrovni, nabízí se řešení právě v jejím okamžitém a radikálním snižování. Jak se ukázalo, objemy povolenek odebrané v rámci Backloadingu, byly zcela nedostačující. Pro úspěšné pokračování systému je nezbytné, aby systém začal plnit svoji základní funkci, k čemuž potřebuje stimulovat cenu emisních povolenek. Obrovský a nákladný byrokratický aparát, který celý systém spravuje, se musí odhodlat k radikálnímu řešení, jinak pravděpodobně k žádnému posunu kupředu nedojde. Celá situace vzbuzuje dojem, že odpovědné orgány vyčkávají, jak zafunguje MSR a již vyhlíží konec 3. obchodovacího období. Prozatím vše nasvědčuje tomu, že třetí obchodovací období, ačkoli oproti předchozím obdobím disponuje řadou mechanismů a opatření, skončí celkově neúspěchem. Lze však předpokládat, že po svém skončení bude prezentováno jako úspěšné, kdy snižující se emise skleníkových plynů budou připisovány právě na vrub systému, ačkoli přímou souvislost systému s tímto trendem je prakticky nemožné prokázat.

Z šetření, kterého se zúčastnila jednotlivá zařízení zapojená do systému, vyplývají informace, které celou negativní auru systému jen potvrzují a dokreslují. Systém často charakterizují jako dobrou myšlenku, přijímají jej vesměs pozitivně, ale co se týče plnění jeho funkce co do snižování emisí skleníkových plynů, zde jsou až na výjimky velmi skeptičtí a systému nedůvěřují. Poukazují zejména na jeho neefektivnost a nedostatečnou motivaci k odpovědnému chování. Nicméně je třeba zmínit, že některá dílčí opatření fungují. Jedním z nich je zavedení seznamu odvětví ohrožených únikem uhlíku. Polovina respondentů, spadajících do těchto odvětví, byla spokojena s počtem bezplatně alokovaných emisních povolenek, což se zcela jistě významně podepisuje na skutečnosti, že pouze jeden z respondentů uvažoval o přesunu výroby v důsledku zavedení EU ETS.

Nyní nezbývá než doufat, že problémy a nedostatky, které jsou již několik let jasně pojmenovány, budou ve čtvrté obchodovací fázi vyřešeny a systém konečně začne vykonávat své základní funkce. Bez nich totiž zcela pozbývá na významu a nebude schopen prokazatelně plnit stanovené cíle.

7. Seznam použitých zdrojů

7.1 Odborná literatura:

DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

HÁK, T., KOLÁŘOVÁ, H., MOLDAN, B. *K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek*. Praha: Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí, 2002. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 80-238-8378-X

HLADÍK, R. *Ekonomie: základní kurs (pro bakalářský stupeň vysokých škol)*. 2. vyd. Ústí nad Labem: Reneco, 2005. ISBN 80-865-6311-1.

HOLMAN, R., BROŽOVÁ, D. *Mikroekonomie: středně pokročilý kurz*. 2. aktualiz. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7179-862-0.

JENÍČEK, V. *Globalizace světového hospodářství*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 80-717-9787-1

JENÍČEK, V., FOLTÝN, J. *Globální problémy světa: v ekonomických souvislostech*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-326-4

JUREČKA, V. *Mikroekonomie*. Praha: Grada, 2010. (Grada). ISBN 978-80-247-3259-6.

KOZEL, R. *Moderní marketingový výzkum: nové trendy, kvantitativní a kvalitativní metody a techniky, průběh a organizace, aplikace v praxi, přínosy a možnosti*. Praha: Grada, 2006. Expert (Grada). ISBN 80-247-0966-X

MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015. ISBN 978-80-246-2999-5

QUASCHNING, V. *Obnovitelné zdroje energií*. Praha: Grada, 2010. Stavitel. ISBN 978-80-247-3250-3

SIRÚČEK, P. *Hospodářské dějiny a ekonomické teorie: (vývoj, současnost, výhledy)*. Slaný: Melandrium, 2007. ISBN 978-80-86175-53-9

TOŠOVSKÁ, E. *Makroekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-308-0

TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5464-2

VYMĚTAL, J. *Informační zdroje v životním prostředí*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-733-9

ZAJÍČEK, M., ZEMAN, K. *Obchodování s emisními povolenkami v EU: odborná monografie*. Praha: Oeconomica, 2012. ISBN 978-80-245-1872-5.

7.2 Právní předpisy:

ČESKÁ REPUBLIKA. *Nařízení vlády č. 315/2005 Sb., o národním alokačním plánu České republiky na roky 2005-2007*

ČESKÁ REPUBLIKA. *Nařízení vlády č. 80/2005 Sb., o národním alokačním plánu České republiky pro obchodovací období roků 2008 - 2012*

ČESKÁ REPUBLIKA. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky*

ČESKÁ REPUBLIKA. *Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., USNESENÍ předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky*

ČESKÁ REPUBLIKA. *Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí*

ČESKÁ REPUBLIKA. *Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, obecnou ochranu územní a druhů a zvláštní ochranu územní a druhů*

ČESKÁ REPUBLIKA. *Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí*

ČESKÁ REPUBLIKA. *Zákon č. 254/2001Sb., o vodách a o změně některých zákonů*

ČESKÁ REPUBLIKA. *Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě*

ČESKÁ REPUBLIKA. *Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů*

ČESKÁ REPUBLIKA. *Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie*

ČESKÁ REPUBLIKA. *Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší*

EVROPSKÁ UNIE. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady číslo 2493/2000*

EVROPSKÁ UNIE. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/es ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie*

EVROPSKÁ UNIE. *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*

EVROPSKÁ UNIE. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství*

OSN. *Kjótský protokol k rámcové úmluvě organizace spojených národů o změně klimatu, 1997.*

7.3 Judikatura:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, Č. 1 As 6/2013-184[online]. [cit. 2016-02-11]. Dostupné na:<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgvptgmrzgnpxgys7nzzxg&groupIndex=2&rowIndex=0>

7.4 Elektronické zdroje:

Burza EEX: *Vývoj aukčních cen emisních povolenek*[online]. [cit. 2016-11-19]. Dostupné na: <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/auction-market/european-emission-allowances-auction#!/2016/10/14>

Celní správa: *Ekologické daně* [online]. [cit. 2016-09-12]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/dane/ekologicke-dane/Stranky/default.aspx>

CENIA, Česká informační agentura životního prostředí : *Multimediální ročenka životního prostředí* [online]. [cit. 2016-08-03]. Dostupné z: <http://vitejenazemi.cenia.cz/cenia/index.php?p=uvod&site=odpady>

CENIA, Česká informační agentura životního prostředí. *Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2014*. 2014,

CENIA, Česká informační agentura životního prostředí: *Udržitelný rozvoj* [online]. [cit. 2016-08-03]. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHV0HSB](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHV0HSB)

CENIA, *Česká informační agentura životního prostředí* [online]. [cit. 2016-09-02]. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPAPFIVNKW4](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPAPFIVNKW4)

CENIA, **Česká informační agentura životního prostředí:** *Integrovaný registr znečištění* [online]. [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGRHB06](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGRHB06)

Česká inspekce životního prostředí [online]. [cit. 2016-08-21]. Dostupné z: <http://www.cizp.cz/CIZP/area50>

Energetický regulační úřad: *Cenová rozhodnutí* [online]. [cit. 2016-09-20]. Dostupné z: <http://www.eru.cz/cs/elektrina/cenova-rozhodnuti>

Evropská agentura životního prostředí: *Emise skleníkových plynů v EU*[online]. [cit. 2016-10-09]. Dostupné z: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>

Evropská komise: *Carbon Leakage* [online]. [cit. 2016-12-03]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_en

Evropská Komise: *Strukturální reforma EU ETS* [online]. [cit. 2016-10-16]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

Evropská Unie: *Institucionální záležitosti* [online]. [cit. 2016-08-16]. Dostupné z: http://europa.eu/european-union/topics/institutional-affairs_cs

Investiční web: *Emisní povolenky: Další přesycený rok?* [online]. [cit. 2016-09-12]. Dostupné z: <http://www.investicniweb.cz/2016/2/27/emisni-povolenky-dalsi-presyceny-rok/>

Ministerstvo financí ČR: Zpráva o činnosti Finanční správy České republiky a Celní správy České republiky za rok 2015. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/danove-a-celni-statistiky/zpravy-o-cinnosti-financni-a-celni-sprav/2015/zprava-o-cinnosti-financni-spravy-cr-a-c-25563>

Ministerstvo životního prostředí: [online]. [cit. 2016-08-21]. Dostupné z: <http://mzp.cz/cz/ministerstvo>

Ministerstvo životního prostředí: *Dobrovolné nástroje* [online]. [cit. 2016-09-02]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/dobrovolne_nastroje

Ministerstvo životního prostředí: *Kjótský protokol* [online]. [cit. 2016-10-09]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/kjotsky_protokol

Ministerstvo životního prostředí: *Národní plán investic ČR k alokaci bezplatných povolenek pro výrobce elektřiny* [online]. [cit. 2016-11-25]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/narodni_plan_investic_cr

Ministerstvo životního prostředí: *Poplatky* [online]. [cit. 2016-09-20]. Dostupné z: <http://www.mzp.cz/cz/poplatky>

Ministerstvo životního prostředí: *Státní politika životního prostředí České republiky 2012-2020* [online]. [cit. 2016-10-09], s. 19. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/OE-DN-statni_politika_zp-20130110.pdf.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/OE-DN-statni_politika_zp-20130110.pdf.pdf)

Ministerstvo životního prostředí: *Tisková zpráva ze dne 22.9.2011* [online]. [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: http://www.env.cz/cz/news_110922_derogace

Ministerstvo životního prostředí: *Zpráva o životním prostředí české republiky 2014* [online]. [cit. 2016-10-09], s.11. Dostupné z: http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/ZPRAVA_ZPCR_2014.pdf

Multimediální ročenka životního prostředí: *Kyselý déšť* [online]. [cit. 2016-09-17]. Dostupné z: <http://www.vitejtenazemi.cz/vzduch/index.php?article=171>

Nová zelená úsporám [online]. [cit. 2016-09-18]. Dostupné z: <http://www.novazelenausporam.cz/zadatele-o-dotaci/rodinne-domy/3-vyzva-rodinne-domy/o-programu-3-vyzva/>

Operátor trhu s elektřinou: *Rejstřík obchodování s povolenkami* [online]. [cit. 2016-09-12]. Dostupné z: http://www.povolenky.cz/uzitecne-informace/pojmy_otazky_files/FAQs2.pdf

OSN: *V roce 2050 bude žít na planetě 9,7 miliardy lidí. OSN: oficiální web* [online]. 2015 [cit. 2016-07-15]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/osn-v-roce-2050-bude-podle-odhadu-na-planete-97-miliardy-lidi-nejvetsi-narust-se-ocekava-v-rozvojovych-oblastech-zejmena-v-africe/>

Rejstřík obchodování s emisními povolenkami [online]. [cit. 2016-09-07]. Dostupné z: <http://www.povolenky.cz/domovska-stranka>

Spotřební daně [online]. [cit. 2016-09-18]. Dostupné z: http://spotrebnidane.cz/?page_id=57

Státní fond životního prostředí: [online]. [cit. 2016-08-21]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/sekce/92/statni-fond-zivotniho-prostredi-cr/>

Státní fond životního prostředí: *Tisková zpráva ze dne 25.8.2016* [online]. [cit. 2016-09-20]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/clanek/799/3023/ministr-brabec-schvalil-dalsi-projekty-z-narodniho-programu-zivotni-prostredi-v-hodnote-temer-40-milionu-na-obnovu-vodnich-ploch-i-ekologicke-zpracovani-autovraku-obce-si-pozadaly-i-o-vyhodne-uvery/>

Státní fond životního prostředí: *Zpráva o hospodaření 2015* [online]. [cit. 2016-09-20]. Dostupné z: https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/57/17157-zprava_o_hospodareni_sfzp_cr_2015.pdf

ŠATRA, J. *Počty emisních povolenek ve 3. Obchodovacím období: vlastní zpracování – interní neveřejný dokument.* Ministerstvo životního prostředí, 2016.

ZEMAN, K., ZAJÍČEK, M. *Ekonomické dopady výstavby FVE a VTE v ČR: Studie* [online]. VŠE, 2010, 39 [cit. 2016-09-25]. Dostupné z: <http://docplayer.cz/6222917-Ekonomicke-dopady-vystavby-fotovoltaickych-a-vetrnych-elektren-v-cr-15-9-2010-praha.html>

8 Přílohy

Příloha č. 1:

Dotazník - EU ETS

Průvodní dopis:

Dobrý den,

studuji na České zemědělské univerzitě v Praze, v současné době píši diplomovou práci na téma EU-ETS – systém obchodování s emisními povolenkami, kdy mým cílem je zhodnotit dopady 3. obchodovacího období na české podniky, resp. podniky působící v ČR. Rád bych Vás tímto požádal o vyplnění krátkého dotazníku odpovědnou osobou, jeho vyplnění zabere pár minut, kdy informace, které mi můžete poskytnout, mají pro mne vysokou hodnotu a jsou pro splnění cíle práce nezbytné. Níže zasílám odkaz na vyplnění dotazníku, kdy tuto variantu upřednostňuji, pro případ, že by Vám více vyhovovalo vyplnění do textového dokumentu, zasílám jej ještě v příloze, poté jej prosím zašlete vyplněný zpět do e-mailu. Jménem svým a jménem České zemědělské univerzity bych Vás chtěl požádat o spolupráci. V případě, že se rozhodnete mi pomoci, budu velmi rád. Děkuji za Váš čas.

S pozdravem,

Lukáš Petr

Legenda:

Na každou otázku je možno odpovědět označením jedné, případně více odpovědí, budu však vděčný i za případný komentář k odpovědi, který mi může pomoci celé problematice lépe porozumět, komentář je možné uvést pod příslušnou otázku.

Na úvod prosím uveďte název Vašeho podniku/zařízení:

.....

1. Jaká je primární činnost Vašeho podniku/zařízení? Zde uveďte primární činnost, pro kterou využíváte emisní povolenky, nikoliv činnost samotného podniku – např. výrobní podnik, který neprodukuje při výrobě emise, ale má kotelnu, která tyto emise produkuje, odpovězte -> výroba tepla, v případě, že vyrábíte současně teplo i elektřinu zhruba ve stejném poměru, označte obě možnosti, pokud však např. výroba tepla významně převyšuje výrobu elektřiny, označte pouze možnost „výroba tepla“.

- Průmyslová výroba
- Výroba tepla
- Výroba elektrické energie
- Jiné – uveďte níže

.....

2. Spadá Váš podnik/zařízení do některého z odvětví ohrožených únikem uhlíku?

- Ano
- Ne

.....

3. Jaká je velikost Vašeho podniku?

- Do 50 zaměstnanců
- Do 250 zaměstnanců
- Nad 250 zaměstnanců

.....

4. Jaké stanovisko/postoj zaujala Vaše firma k 3. obchodovací fázi pro období 2013-2020?

- Ano/pozitivní
- Ano/negativní
- Ano/neutrální
- Ne/žádné

.....

5. Obdrželi jste ve 3. období v rámci primární činnosti nějaké emisní povolenky zdarma? Na základě jakého mechanismu? Benchmarky - množství povolenek na jednotku produkce, derogace – pro výrobce elektřiny; při vyplnění postupujte analogicky dle otázky č. 1.

- Ano/derogace
- Ano/benchmarky
- Ne/žádné – důvod uveďte níže

.....

6. Jak hodnotíte bezplatnou alokaci emisních povolenek, resp. způsob, na základě kterého jste obdrželi bezplatné povolenky?

- Pozitivně
- Negativně
- Neutrálně

.....

7. Jste spokojeni s počtem bezplatně přidělených povolenek v průběhu 3. obchodovacího období? Do pole pod otázkou prosím uveďte, z kolika % pokryjí bezplatné povolenky Vaši celou potřebu.

- Ano
- Ne
- Neutrálně

.....

8. Plánujete v horizontu jednoho roku investice do nových efektivnějších technologií, které sníží emise skleníkových plynů při Vaší činnosti?

- Ano
- Ne
- Nevím

.....

9. Uvažovali jste někdy kvůli přísným evropským předpisům pro emise CO2 o přesunutí výroby do jiného (třetího) státu, kde je regulace emisí nižší?

- Ano
- Ne

.....

10. Je podle Vašeho názoru systém EU-ETS fungující nástroj pro snižování emisí skleníkových plynů?

- Určitě ano
- Spíše ano
- Nevím
- Spíše ne
- Určitě ne

.....

Příloha č. 2:

Řízený rozhovor s Ing. Janem Tůmou ze dne 16.11.2016

Jaké činnosti spadají pod oddělení emisního obchodování?

Do činnosti oddělení spadá zejména správa systému EU – ETS, mezinárodní obchodování, současně tržní mechanismy Kjótského protokolu. V současné době se zabýváme přípravou pro 4. obchodovací období 2021-2030, kdy nepředpokládáme významné změny oproti období třetímu, dále řešíme alternativy ohledně zavedení uhlíkové daně, kdy do konce roku 2016 budeme předkládat analýzu o proveditelnosti jejího zavedení vládě. Uhlíková daň, pokud by došlo k jejímu zavedení, by se vztahovala na subjekty mimo EU ETS a fungovala by souběžně s tímto systémem. O zavedení se uvažuje pouze na úrovni ČR.

Jaký je Váš názor na EU ETS jako celek, jak na tento systém nahlížíte? Z mého pohledu je to dobrá idea, která koresponduje s politikou Evropské unie, která v případě zavádění obdobných opatření spoléhá na tržní mechanismy. Jak jsem řekl, idea emisního obchodování je dobrá, bohužel její provedení nefunguje, a to zejména kvůli nízkým cenám emisních povolenek.

Ve druhé fázi ČR požadovala vyšší počet emisních povolenek, než nakonec obdržela. Jaké to mělo důsledky? Česká republika požadovala mnohem vyšší počet emisních povolenek, než ve skutečnosti potřebovala. I přesto, že došlo k následnému snížení konečného počtu přidělených povolenek, došlo k přelokování trhu. Přelokovanost umocnila i hospodářská krize a možnost využívání emisních kreditů třetích zemí. Přebytek povolenek byl poté převeden do 3. obchodovacího období, v rámci celého systému se jednalo o 1 až 1,5 mld. povolenek. Ocelářský a cementářský průmysl doposud těmito povolenkami kryje své emise současně s bezplatně přidělenými povolenkami a nemá tak potřebu nakupovat v aukcích. Zde nastává situace, že nedochází k motivaci pro investice do čistších zdrojů a zefektivňování výroby.

Jak probíhala z Vašeho pohledu legislativa? Reagovala ČR pružně na legislativní změny, zejména pak na změnu Směrnice 2003/87/ES? Veškerou implementaci směrnice, mělo na starosti moje oddělení, tedy Oddělení emisního obchodování společně s Legislativním oddělením. Vzhledem k harmonizaci byl zákon krátký, nebylo třeba jej rozvádět, upravoval tak pouze základy problematiky. Během implementace se nevyskytly žádné problémy, vše proběhlo včas a v pořádku. Při tvorbě zákona však došlo k přetahování

ohledně výnosů z aukcí emisních povolenek, kdy docházelo k politickým tlakům, jak tyto výnosy přerozdělit. Tehdejší vláda chtěla nakládat s výnosy v rozporu se směrnicí. Směrnice požadovala použití minimálně 60 % výnosů do ochrany životního prostředí, kdy vláda chtěla v zákoně prosadit pouze 50 %. Věděli jsme, že je to v rozporu se směrnicí, nicméně požadavek tehdejší vlády jsme splnili. Současná vláda však zákon novelizovala tak, aby byly požadavky směrnice splněny. V současné době tak veškeré výnosy z aukcí emisních povolenek plynou do ochrany životního prostředí, 50 % do programu Zelená úsporám a 50 % na úhradu nákladů na podporu fotovoltaiky.

Jak je z Vašeho pohledu úspěšná 3. obchodovací fáze? 3. fáze se od té druhé zcela odlišila. Zásadní změnou je harmonizace pravidel pro alokaci a monitoring. Vše je harmonizované a pod kontrolou. V předchozích obdobích si mohl každý dělat téměř, co chtěl. Nově je část povolenek dražena v aukcích, další část je bezplatně přerozdělena. K přidělování bezplatných povolenek dochází na základě benchmarků, což představuje „na kolik má podnik nárok, pokud by vyráběl jednotku efektivně s minimem emisí.“ Podle objemu výroby se přidělí na základě příslušného benchmarku příslušné množství povolenek. Benchmarky jsou stanoveny podle 10 % nejefektivnějších zařízení v odvětví, jedná se tak o velmi ambiciózní řešení. Benchmarků existuje velké množství, např. výroba 1t cementu, či 1 TJ tepla. Jsou odvozovány zejména od spalování zemního plynu, kdo spaluje uhlí, tak s povolenkami nevychází. Vzhledem k tomu, že v ČR je spalování uhlí velmi rozšířené, nedostatkem bezplatných povolenek pak trpí větší množství jejich příjemců. Na bezplatně alokované povolenky mají nárok pouze výrobci tepla a průmysloví výrobci. Česká republika si však prosadila výjimku a mohou je obdržet i výrobci elektřiny, ti jsou však povinni prokázat, že hodnotu přidělených povolenek proinvestovali do snižování emisí, nejdříve tedy učiní tato opatření a poté teprve obdrží povolenky zdarma. Zbytek povolenek se draží v aukcích. Postupně ve 3. období dochází k nárůstu dražených povolenek, počet bezplatně přidělených povolenek tak klesá, nelze je však zcela zrušit, a to z důvodu úniku uhlíku (Carbon leakage). Je nezbytné motivovat podniky ke snižování emisí, nicméně je třeba najít rovnováhu, aby nedošlo ke stěhování výroby do jiných zemí a následnému dovozu produktů, jejichž výroba je energeticky náročná. Za současného stavu vzhledem k cenám emisních povolenek taková situace nehrozí.

Jsou dražby emisních povolenek efektivní? Jaké má systém dražeb v praxi výhody a nevýhody? Výhodou je zejména to, že není třeba řešit alokaci, dražby probíhají na burze, ministerstvo poté pouze obdrží prostředky z dražeb, odpadají tak veškeré starosti a náklady

s alokací dražených povolenek. Značnou nevýhodou je pak fixní nabídka, kdy trh s povolenkami je velmi nepružný, fixní množství nereaguje na změny poptávky a ministerstvo nemá žádnou páku, jak změnit cenu povolenky. I přes nízkou cenu se pak povolenky prodávají, i když je to neefektivní.

Jak v praxi fungují opatření, která byla pro 3. fázi přijata? Zejména Backloading a MSR – tržní stabilizační rezerva? V případě již zavedeného Backloadingu lze říci, že ten funguje dobře, chápu jako záplatu snižující objem povolenek uvolňovaných do aukcí. V případě MSR, která bude spuštěna v roce 2019, zde již dnes mám pochybnosti o její efektivitě, bude ji nezbytné upravit, a to ve směru jejího navýšení. V případě obou těchto opatření se povolenky neruší, pouze se odkládá jejich dražba. Mají hlavně psychologický efekt, kdy je tímto dáváno najevo, že existuje snaha o udržení EU ETS. Do MSR se vloží i 900 mil. povolenek stažených z Backloadingu, kdy veškeré tyto povolenky budou s největší pravděpodobností převedeny do 4. období. Základním cílem těchto opatření je stimulace ceny prostřednictvím snížení nabídky. Vcelku obě tato opatření hodnotím kladně.

Již jste zmínil, že hlavním problémem, proč EU ETS nefunguje efektivně, je nízká cena emisních povolenek. Co je příčinou a jaká by tato cena měla být? V současné době je cena povolenky přibližně 5 Euro, tato cena je spekulativní, udržuje ji pouze důvěra v další fungování trhu, nejedná se tedy o tržní cenu, tržní mechanismus naprosto nefunguje. Taková cena nikoho nemotivuje. Aby systém fungoval a cena povolenky motivovala k zefektivnění výroby, musela by být v rozmezí minimálně 15 až 20 Euro. Se současnou cenou povolenek je neefektivní vůbec provozovat efektivní zdroje, zkrátka více se vyplatí provozovat zdroje, které produkují větší množství emisí.

Jaké je podle Vás účinné řešení, jak navýšit cenu povolenek na efektivní úroveň? Úplně a nadobro vyřadit část emisních povolenek, klidně i 2 mld. povolenek, a současně tak upravit aukční kalendář. V případě MSR a Backloadingu trh ví, že tyto povolenky jsou vyřazeny pouze dočasně a že tyto povolenky stále někde jsou a budou. Pokud by trh věděl, že povolenky jsou vyřazeny a již k dispozici nebudou, mělo by to být efekt. To však nikdy nenastane, neboť státy již přijaly politiky a programy, které počítají s výnosy z aukcí povolenek a potřebují je. Otázkou je, jak by se v případě trvalého odebrání povolenek vyvíjela jejich cena, vůbec by tak nemusely poklesnout příjmy z aukcí, ale nelze přesně odhadnout. Za současného stavu předpokládám růst cen povolenek na konci 3. období, kdy bude spuštěna MSR, ale růst neočekávám dramatický, odhaduji cenu okolo 10 EUR.

Jaké další problémy spatřujete v systému EU ETS? Závažný problém spatřuji dále v tom, že v systému nejsou rozlišeny emise energetického průmyslu a výrobního průmyslu, kdy v obou těchto sektorech se velmi výrazně liší potenciál ve snižování emisí. V energetice existuje mnoho řešení, jak snížit emise skleníkových plynů, teplo nebo elektřinu lze vyrobit mnoha cestami a technologiemi, ale ve výrobním procesu jsou tyto možnosti velmi omezené, kdy je mnohdy prakticky nemožné snižovat emise. Je tedy třeba systém nastavit tak, aby nebyl výrobní průmysl znevýhodněn.

Jaké jsou jeho přínosy? Je podle Vás systém EU ETS efektivní, tzn., motivuje podniky, aby investovaly do technologií omezujících emise skleníkových plynů? Jak vidíte jeho budoucnost? EU ETS je jistotou do budoucna, bude zcela jistě fungovat ještě dlouho, minimálně do konce 4. období, tedy do roku 2030. Systém provozovatele motivuje do budoucna k nákupu čistších zdrojů. Za současného stavu však nefunguje tak, jak by měl. Pokud by cena povolenky činila alespoň 15 – 20 EUR, což je pomyslná hranice, kdy se vyplácí spalovat zemní plyn místo uhlí, začal by systém plnit svoji funkci. Původní očekávaná hodnota povolenek se odhadovala na 30 EUR, avšak v důsledku přelokovanosti z minulých období, ekonomických krizí a teplých zim je povolenek nadbytek, což vede k současným nízkým cenám. Emise klesají každoročně, otázkou je, zda k tomuto dochází přičiněním EU ETS, hlavní podíl dle mého názoru mají OZE.