

Zvláštní zpráva

Cíle EU v oblasti klimatu a energetiky

Cíle pro rok 2020 byly splněny, avšak pouze málo skutečností nasvědčuje tomu, že opatření k dosažení cílů pro rok 2030 budou dostatečná



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–X
Úvod	01–14
Cíle EU v oblasti klimatu a energetiky	01–02
Hlavní politiky zaměřené na dosažení cílů v oblasti klimatu a energetiky	03–07
Hlavní pracovní náplň	08–10
Rozpočet pro dosažení cílů v oblasti klimatu a energetiky	11–14
Rozsah a koncepce auditu	15–18
Zjištění	19–85
EU dosáhla svých cílů do roku 2020, avšak nejen díky svým vlastním opatřením v oblasti klimatu	19–46
Komise rozsah podílu pandemie COVID-19 na dosažení cílů EU pro rok 2020 nehodnotila	21–26
Rozsah podílu neočekávaných výkyvů HDP členských států na jejich dosažení cílů EU pro rok 2020 Komise nehodnotila	27–35
Není zcela zřejmé, jak umožnily flexibilita členským státům umožnila dosáhnout cílů nákladově efektivním způsobem	36–46
EU dosahuje v mezinárodním srovnání dobrých výsledků, pokud jde o snižování emisí skleníkových plynů, ne všechny emise jsou však zahrnuty	47–60
EU dosahuje v mezinárodním srovnání snižování emisí skleníkových plynů dobrých výsledků	49–53
Čisté emise z dováženého zboží nezahrnuté v emisích skleníkových plynů	54–57
Emise z mezinárodní letecké a lodní dopravy, které nejsou do emisí skleníkových plynů zahrnuty	58–60
Komise má dostatečný přehled o příspěvku jednotlivých odvětví k dosažení cílů, chybí jí však klíčové informace o nákladové efektivnosti dosažení cílů	61–85
Komise určila, která odvětví úspěšně přispívají k dosažení cílů	62–65

Komise a členské státy mají k dispozici jen kusé informace o nákladech a účincích opatření k dosažení těchto cílů 66–80

Pouze málo skutečností zatím nasvědčuje tomu, že ambicióznější cíle EU v praxi povedou k dostačujícím krokům 81–85

Závěry a doporučení 86–95

Přílohy

Příloha I – Dosažení vnitrostátních cílů v oblasti emisí skleníkových plynů pro rok 2020 v rozdělení podle členských států

Příloha II – Dosažení vnitrostátních cílů v oblasti podílu energie z obnovitelných zdrojů pro rok 2020 v rozdělení podle členských států

Příloha III – Dosažení vnitrostátních cílů v oblasti energetické účinnosti do roku 2020 v rozdělení podle členských států (v primární a konečné spotřebě energie)

Příloha IV – Výtah z hodnocení Komise týkajícího se vykazování investičních potřeb a jejich zdrojů financování v pěti vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu, které jsme zkoumali

Příloha V – Šablona pro podávání informací o politikách a opatřeních členských států

Zkratková slova a zkratky

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Změna klimatu je globální výzvou, která má významný dopad na život občanů EU. V reakci na ni si Evropská unie postupně stanovuje stále ambicióznější cíle v oblasti klimatu a energetiky. Patří mezi ně cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, většího využívání energie z obnovitelných zdrojů a podpory energetické účinnosti stanovené pro roky 2020 a 2030.

II K provedení tohoto auditu nyní jsme se rozhodli vzhledem k velkému zájmu veřejnosti. Očekáváme, že díky poznatkům z úspěšné praxe při plnění cílů do roku 2020 bude naše zpráva sloužit Komisi při posuzování návrhů vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu, jakož i členským státům při jejich dokončování.

III EU má zavedený právní rámec upravující cíle v oblasti klimatu a energetiky. Členské státy byly vyzvány, aby předložily vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu na období 2021–2030. V těchto plánech jsou nastíněny politiky zaměřené na dosažení stanovených cílů. Komise a členské státy sledují pokrok dosažený při plnění cílů a podávají o něm zprávy.

IV EU se zavázala vynaložit na opatření v oblasti klimatu alespoň 20 % celkového rozpočtu EU na období 2014–2020. V rozpočtu EU na období 2021–2027 tato částka vzrostla na 30 %, tedy přibližně 87 miliard EUR ročně. Tato částka představuje méně než 10 % celkových investic potřebných k dosažení cílů pro rok 2030, které se odhadují na přibližně 1 bilion EUR ročně. Předpokládá se, že zbytek investice bude pocházet z vnitrostátních a soukromých zdrojů.

V V rámci tohoto auditu jsme posuzovali, zda EU navazuje na úspěšná opatření k dosažení cílů v oblasti energetiky a klimatu pro rok 2030. Zkoumali jsme, zda EU při plnění cílů pro rok 2020 využila získané poznatky, které by jí mohly pomoci splnit ambicióznější cíle pro rok 2030.

VI Zjistili jsme, že EU skutečně dosáhla svých cílů pro rok 2020. K tomuto úspěchu však přispěly i vnější faktory. Komise neposuzovala, do jaké míry byl tento pokrok výsledkem opatření spíše než vnějších faktorů, jako byla finanční krize v roce 2009, ani přesnou míru přispění pandemie COVID-19 v roce 2020.

VII Zjistili jsme, že EU dosahuje lepších výsledků v oblasti snižování emisí skleníkových plynů než ostatní průmyslové země. Do emisí skleníkových plynů v EU do roku 2020 nicméně nejsou zahrnuty emise, které vznikly v důsledku obchodu, způsobené únikem uhlíku (pokud by byly zahrnuty, odhaduje se, že emise by se zvýšily přibližně o 8 %) a mezinárodní leteckou dopravou (3,4 %) a námořní dopravou (3,6 %).

VIII Komise má jen neúplný přehled o opatřeních, která se při plnění cílů pro rok 2020 osvědčila. Určila odvětví, která byla úspěšná, tj. ta, na která se vztahuje systém EU pro obchodování s emisemi, ale chybí jí informace o nákladech a účincích opatření. Nemá informace o nákladech na dosažení cílů EU hrazených z rozpočtu EU, vnitrostátních rozpočtů a soukromým sektorem.

IX Ve vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu rovněž chybí údaje o investičních potřebách a zdrojích financování, které by umožnily posoudit, zda jsou tyto plány dobrým základem pro dosažení cílů do roku 2030. Prozatím jsme zjistili jen málo skutečností, které by naznačovaly, že ambiciózní cíle EU pro rok 2030 budou transformovány do podoby dostatečných opatření. Nejsou k dispozici informace o tom, zda pro dosažení cílů pro rok 2030 bude k dispozici dostatek finančních prostředků, zejména ze soukromého sektoru.

X Doporučujeme Komisi, aby:

- zajistila větší transparentnost výkonnosti EU a jejích členských států v oblasti klimatu a energetiky,
- zohledňovala všechny emise skleníkových plynů způsobené Unií, včetně emisí obsažených v rámci obchodu a mezinárodní letecké a námořní dopravy,
- podpořila závazek členských států dosáhnout cílů pro rok 2030.

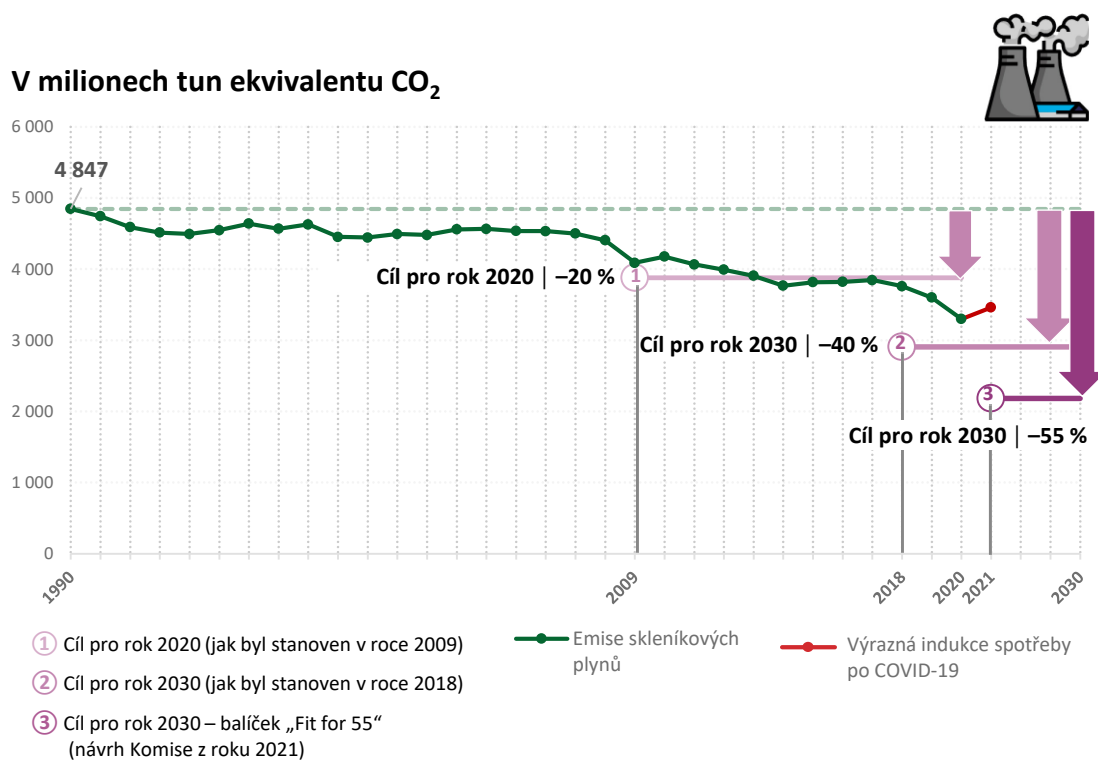
Úvod

Cíle EU v oblasti klimatu a energetiky

01 Změna klimatu je globální výzvou, která má významný dopad na život občanů EU. V reakci na ni si Evropská unie stanovuje postupně stále ambicióznější cíle v oblasti klimatu a energetiky. Patří mezi ně cíle pro roky 2020 a 2030 týkající se:

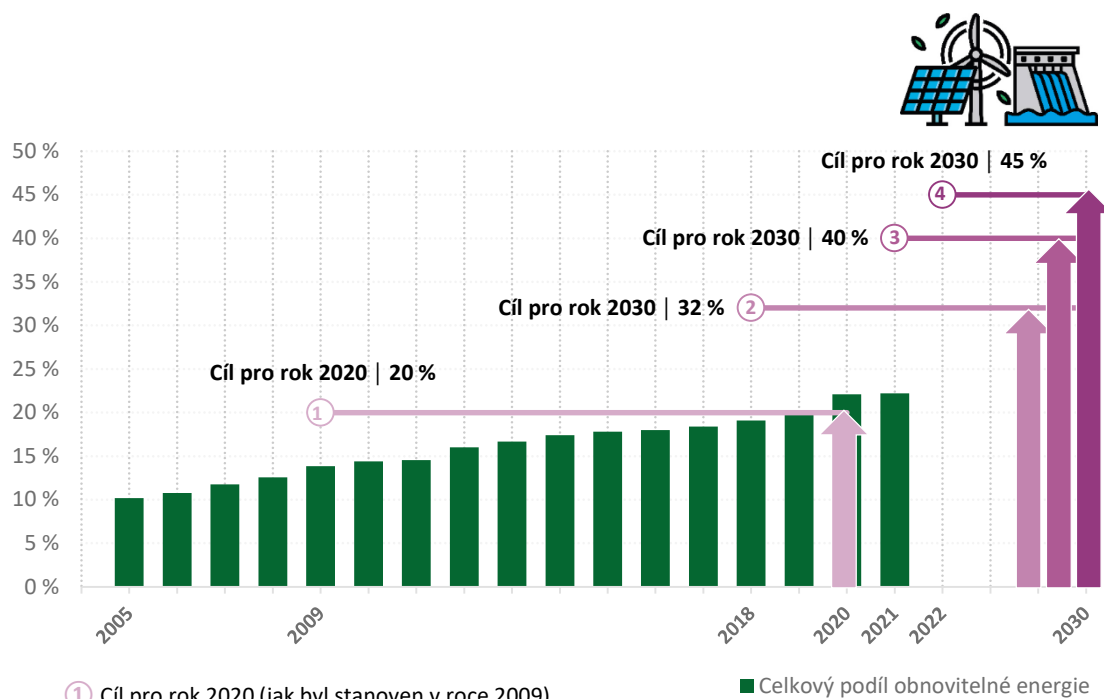
- snížení emisí skleníkových plynů ve srovnání s úrovní v roce 1990 (viz [obrázek 1](#)),
- zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů (viz [obrázek 2](#)),
- podpory energetické účinnosti, tj. snižování spotřeby energie (viz [obrázek 3](#)).

Obrázek 1 – Vývoj cíle EU v oblasti emisí skleníkových plynů



Zdroj: EÚD na základě údajů [Evropské agentury pro životní prostředí](#). [Údaje za rok 2021 jsou prozatímní].

Obrázek 2 – Vývoj cíle EU pro podíl energie z obnovitelných zdrojů

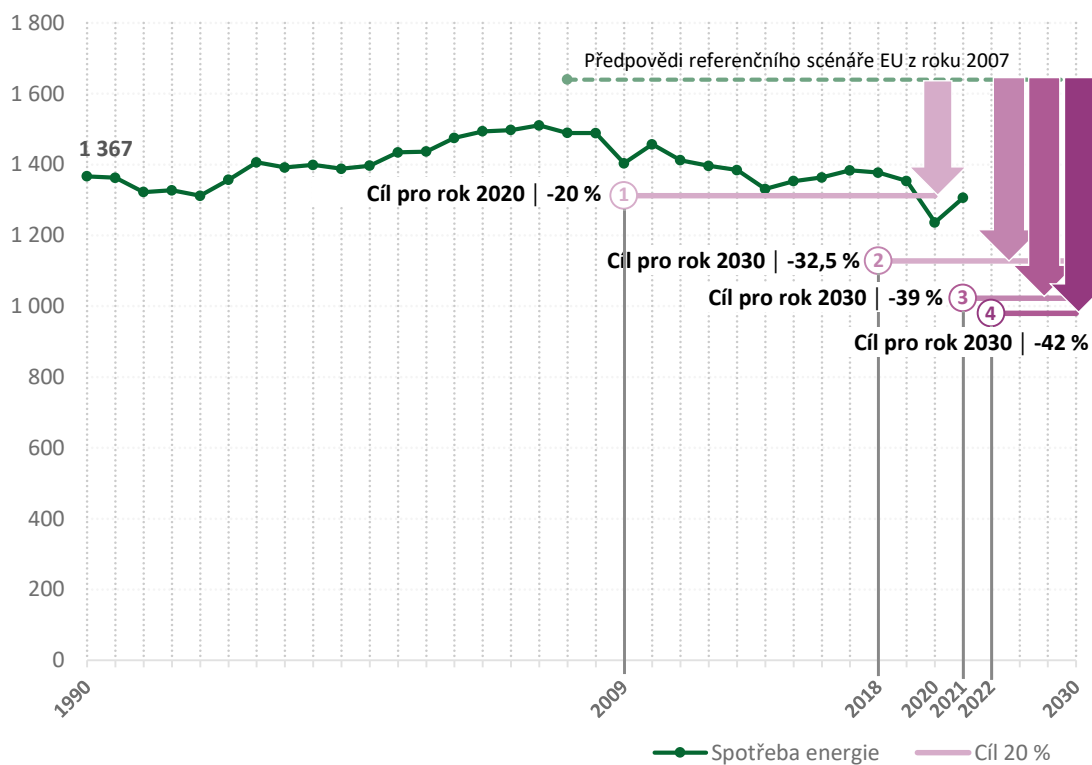


- ① Cíl pro rok 2020 (jak byl stanoven v roce 2009)
- ② Cíl pro rok 2030 (jak byl stanoven v roce 2018)
- ③ Cíl pro rok 2030 – balíček „Fit for 55“ (návrh Komise z roku 2021)
- ④ Cíl pro rok 2030 – REPowerEU (návrh Komise z roku 2022)

Zdroj: EÚD, na základě údajů Eurostatu.

Obrázek 3 – Vývoj cíle EU v oblasti energetické účinnosti vyjádřený ve spotřebě energie

V milionech tun ropného ekvivalentu



- ① Cíl pro rok 2020 (jak byl stanoven v roce 2009)
- ② Cíl pro rok 2030 (jak byl stanoven v roce 2018)
- ③ Cíl pro rok 2030 – balíček „Fit for 55“ (návrh Komise z roku 2021)
- ④ Cíl pro rok 2030 – REPowerEU (návrh Komise z roku 2022)

Zdroj: EÚD, na základě údajů Eurostatu.

02 Všechny tři hlavní cíle pro rok 2020 byly rozděleny na cíle pro jednotlivé členské státy. Záměrem bylo zajistit, aby země EU dosáhly cílů společně, jako celek.

Hlavní politiky zaměřené na dosažení cílů v oblasti klimatu a energetiky

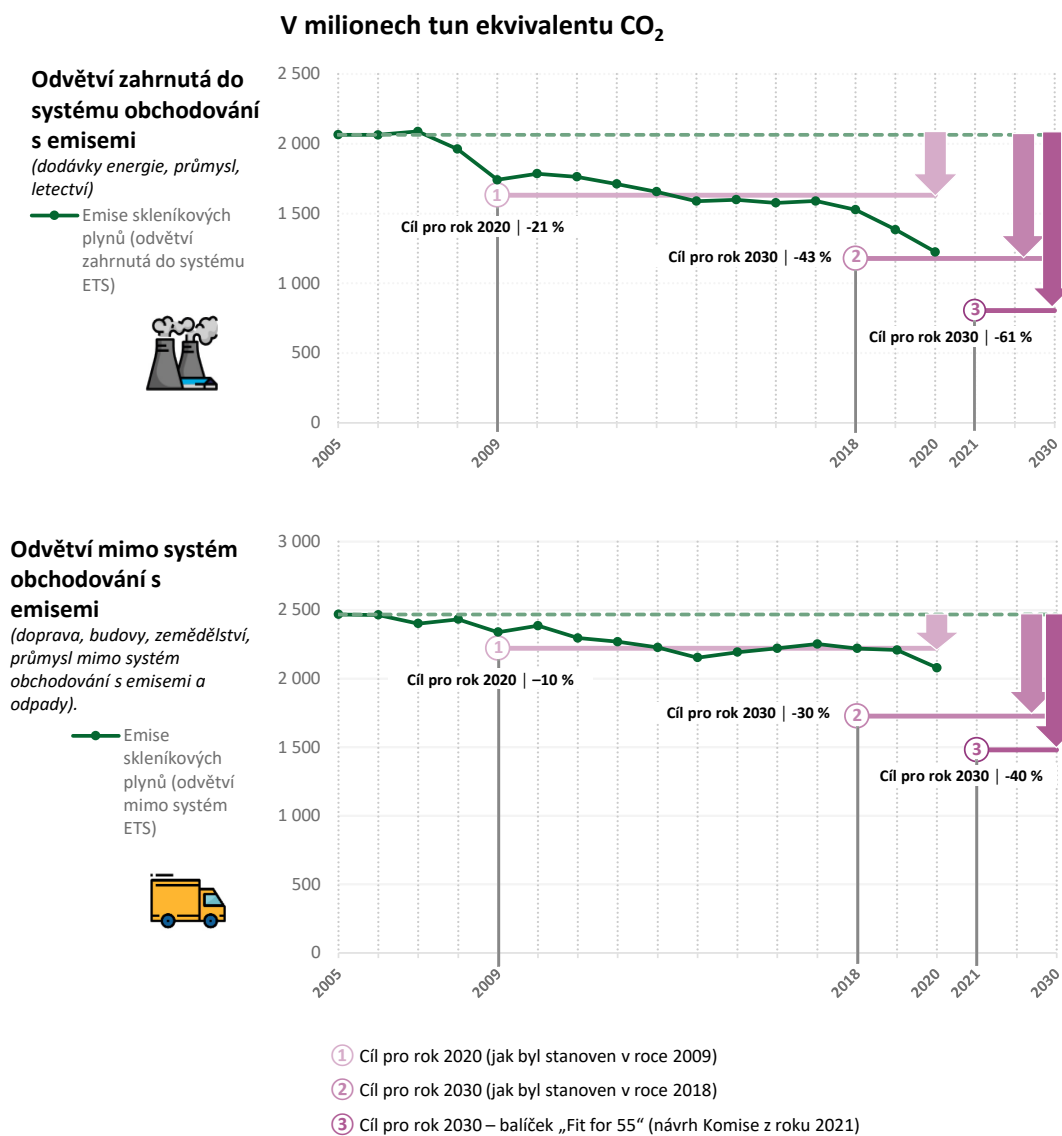
03 V roce 2009 zavedla EU soubor politik (tzv. „klimaticko-energetický balíček“) zaměřených na dosažení cílů do roku 2020. Tento balíček zahrnoval revidovanou směrnici EU o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (směrnici

o systému ETS) a rozhodnutí o „sdílení úsilí“. V rámci tohoto balíčku byl celkový cíl EU v oblasti emisí skleníkových plynů dále rozdělen na:

- o cíl systému EU pro obchodování s emisemi (snížení emisí o 21 % do roku 2020 ve srovnání s hodnotami z roku 2005) – stanovení maximálního emisního stropu pro odvětví, na něž se vztahuje systém obchodování s emisemi (zásobování energií a těžký průmysl),
- o cíl EU cíl pro odvětví mimo systém ETS (snížení emisí o 10 % do roku 2020 ve srovnání s hodnotami z roku 2005), rozdělený na závazné vnitrostátní cíle pro emise, na které se v současnosti nevztahuje systém obchodování s emisemi (doprava, budovy, zemědělství, průmysl mimo systém obchodování s emisemi a odpady).

04 Na *obrázku 4* je uveden přehled pokroku při plnění těchto dvou dílčích cílů:

Obrázek 4 – Vývoj emisí skleníkových plynů z odvětví zahrnutých do systému EU ETS a odvětví mimo systém ETS

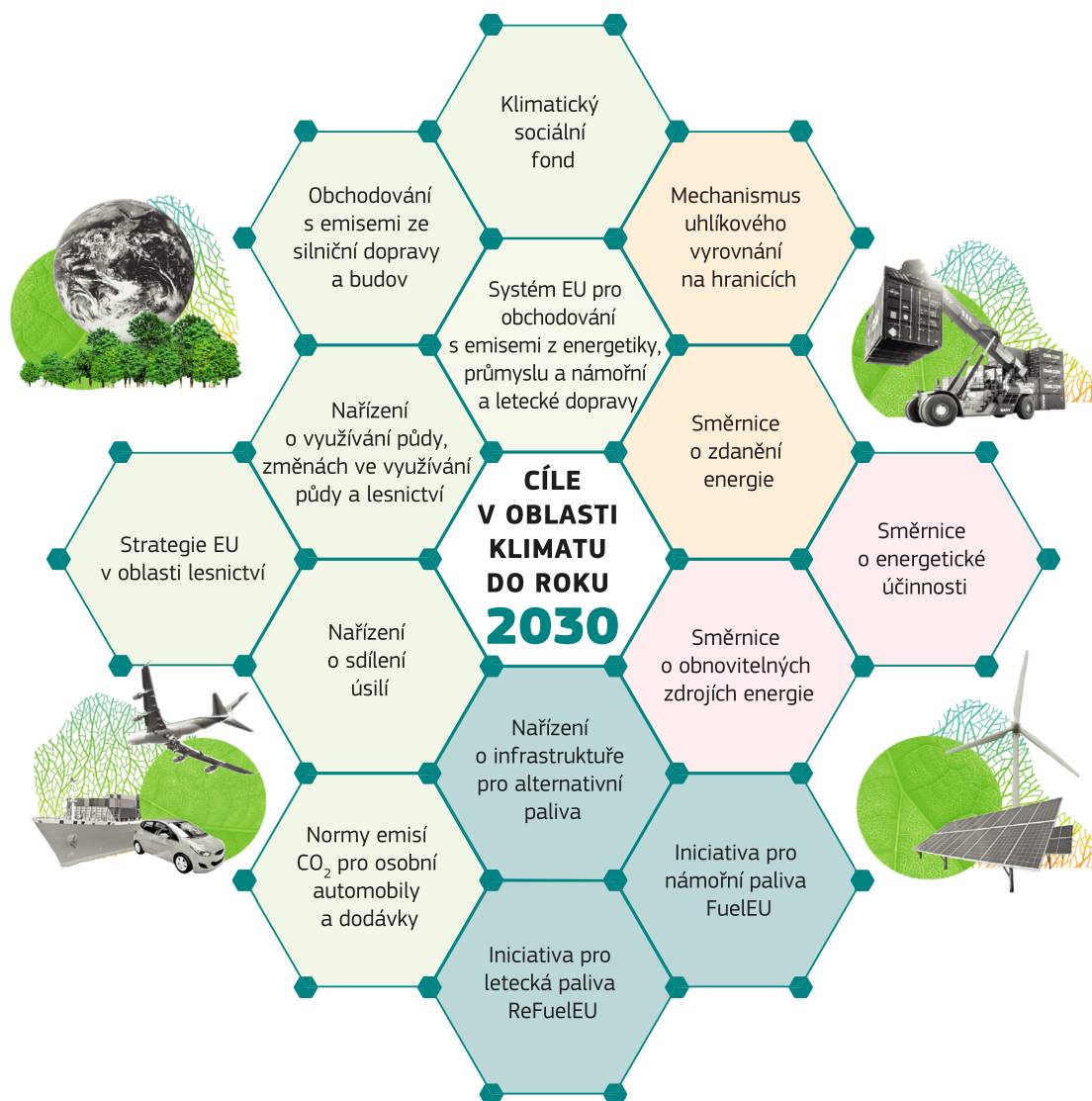


Zdroj: EÚD na základě údajů Evropské agentury pro životní prostředí pro *Odvětví zahrnutá do systému obchodování s emisemi* a pro *Odvětví mimo systém obchodování s emisemi*.

05 V roce 2019 přijala EU balíček opatření nazvaný [Čistá energie pro všechny Evropany](#), který je tvořen osmi legislativními a třemi nelegislativními podněty. Jejich cílem bylo dále dekarbonizovat energetický systém EU a zavést opatření, která EU umožní dosáhnout cílů do roku 2030. Jednou z hlavních novinek týkajících se cílů v oblasti klimatu a energetiky bylo nové [nařízení o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu](#). V něm se zavádí požadavek, aby členské státy vypracovaly integrované vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu na desetileté období, v nichž budou vytyčeny politiky pro období 2021–2030 k dosažení cílů v oblasti klimatu a energetiky. Komise monitoruje pokrok na základě zpráv podaných členskými státy.

06 V roce 2021 přijala EU svůj [evropský právní rámec pro klima](#), který stanoví závazný cíl EU dosáhnout nulových čistých emisí skleníkových plynů do roku 2050. Rámec rovněž stanovuje průběžný cíl snížit do roku 2030 čisté emise o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990. Na podporu těchto ambicí navrhla Komise v červenci 2021 řadu legislativních návrhů v rámci [balíčku „Fit for 55“](#), včetně ambicióznějších cílů EU v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a energetické účinnosti. Na [obrázku 5](#) je uveden přehled hlavních iniciativ Komise k dosažení navrhovaných aktualizovaných cílů v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030. Informace o aktuálním stavu 20 legislativních návrhů obsažených v tomto balíčku jsou k dispozici na [internetových stránkách Evropského parlamentu](#).

Obrázek 5 – Návrhy Komise na podporu plnění cílů pro rok 2030



Zdroj: Evropská Komise.

07 V květnu 2022 přijala Komise [plán REPowerEU](#) na snížení závislosti na ruských fosilních palivech. Tento plán navrhl dále zvýšit cíl pro energetickou účinnost pro rok 2030 z 39 % na 42 % a cíl pro podíl energie z obnovitelných zdrojů pro rok 2030 ze 40 % na 45 %. Dne 30. března 2023 Rada a vyjednavací Parlamentu dospěli k prozatímní politické dohodě o navýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů na 42,5 % do roku 2030 s dalším 2,5 % orientačním navýšením, které umožní dosáhnout 45 %. V dubnu 2023 jednání mezi Radou a Evropským parlamentem o návrhu k navýšení cíle energetické účinnosti pro rok 2030 stále probíhají. Informace o aktuálním stavu čtyř legislativních návrhů obsažených v plánu REPowerEU jsou k dispozici na [internetových stránkách Evropského parlamentu](#).

Hlavní pracovní náplň

08 Komise a spolunormotvůrci (Evropský parlament a Rada) vytvořili právní rámec EU pro cíle v oblasti klimatu a energetiky.

09 Členské státy ve svých vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu, které předložily Komisi v letech 2019 a 2020, nastínilly opatření, která hodlají zavést v období 2021–2030, aby dosáhly cílů EU stanovené v roce 2018 (viz bod **01**). Do 15. března 2023 a poté každé dva roky budou mít povinnost podávat zprávy o přijatých opatřeních. Do 30. června 2023 musí členské státy předložit Komisi návrhy aktualizovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu, které budou odrážet zvýšené ambice cílů EU (viz body **06** a **07**). Pokud tak neučiní, musí Komisi předložit důvody, proč plán není nutné aktualizovat. Komise posuzuje návrhy vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu a vydává doporučení, která musí členské státy zohlednit při předkládání konečných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu. Ty je třeba předložit do 30. června 2024.

10 Komise sleduje pokrok při plnění cílů za přispění Evropské agentury pro životní prostředí (EEA), která ověřuje kvalitu údajů a prognóz předkládaných členskými státy. Komise každoročně sleduje plnění cílů a podává o něm zprávy, například prostřednictvím zprávy Komise o stavu energetické unie a zprávy o pokroku při provádění opatření v oblasti klimatu. Členské státy rovněž podávají zprávy o svých emisích skleníkových plynů přímo OSN.

Rozpočet pro dosažení cílů v oblasti klimatu a energetiky

11 V roce 2021 Komise odhadla, že dosažení cíle snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 si jen v energetickém systému vyžádá dodatečné investice ve výši 392 miliard EUR ročně¹ oproti průměru z let 2011–2020. Odborníci odhadují, že k docílení nulových čistých emisí do roku 2050 v EU-27 by byly v období 2021–2050 zapotřebí investice (tj. probíhající i dodatečné) v celkové hodnotě přibližně 1 bilion EUR ročně².

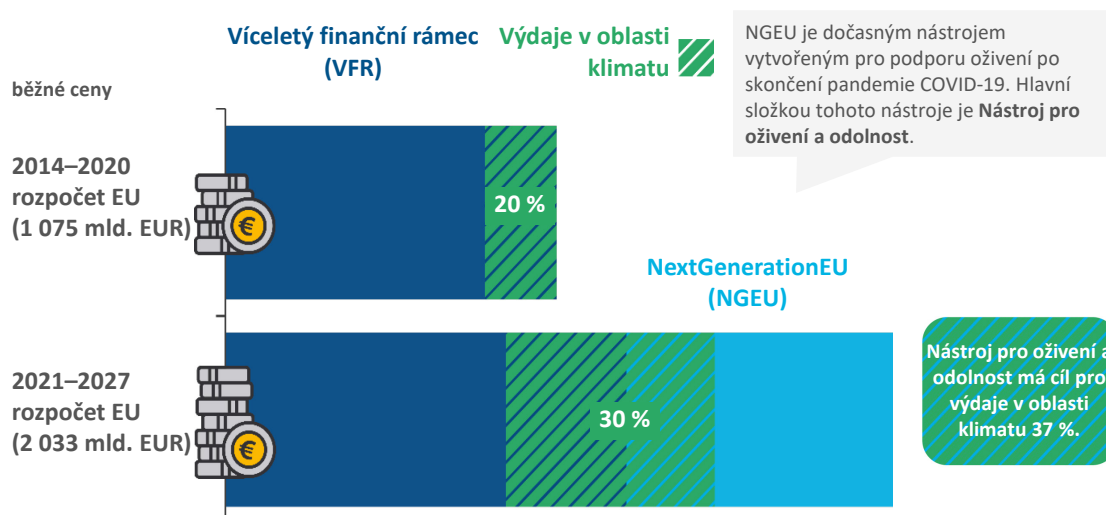
¹ Pracovní dokument útvarů Komise, posouzení dopadů, SWD(2021) 621 final.

² McKinsey & Company, [How the European Union could achieve net-zero emissions at net-zero cost](#), 2020.

12 EU se zavázala vynaložit na opatření v oblasti klimatu alespoň 20 % celkového rozpočtu EU na období 2014–2020. V červnu 2021 Komise uvedla, že EU vynaložila na boj proti změně klimatu 20,1 % svého rozpočtu na období 2014–2020, tj. 216 miliard EUR, a dosáhla svého cíle, tedy 20 % snížení emisí skleníkových plynů³. V naší [zvláštní zprávě 09/2022](#) o výdajích na ochranu klimatu jsme dospěli k závěru, že Komise nadhodnotila výdaje v oblasti klimatu nejméně o 72 miliard EUR, což znamená, že na opatření v oblasti klimatu bylo vynaloženo přibližně 13 % rozpočtu EU na období 2014–2020.

13 Pro období 2021–2027 si EU stanovila celkový cíl vynaložit na opatření v oblasti klimatu 30 % svého rozpočtu, což představuje celkem 610 miliard EUR na celé období, tj. 87 miliard EUR ročně. Na [obrázku 6](#) je uveden přehled výdajů EU na dosažení cílů v oblasti klimatu a energetiky.

Obrázek 6 – Cíle výdajů v oblasti klimatu pro rozpočet EU



Zdroj: Zvláštní zpráva EÚD 09/2022 na základě: Komise, Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání; Víceletý finanční rámec na období 2021–2027, COM(2018) 321; Evropská rada, závěry – mimořádné zasedání Evropské rady, EUCO 10/20, 2020, s. 7; Komise, Pokyny členským státům, plány na podporu oživení a odolnosti, SWD(2020) 205, s. 5.

14 Tyto výdaje z rozpočtu EU představují méně než 10 % celkových odhadovaných investic potřebných k dosažení cílů do roku 2030 (tj. 87 miliard EUR namísto 1 bilionu EUR, viz body [11–13](#)): většina investic bude muset pocházet z vnitrostátních a soukromých zdrojů.

³ Komise, Výroční zpráva o řízení a výkonnosti rozpočtu EU za rok 2020, svazek I.

Rozsah a koncepce auditu

15 Cílem auditu bylo zjistit, zda EU navazuje na úspěšná opatření, aby dosáhla svých cílů v oblasti energetiky a klimatu pro rok 2030.

16 Analyzovali jsme, zda dosažení cílů pro rok 2020 vychází z vlastních opatření EU v oblasti klimatu a jaké dosahuje EU výsledky ve srovnání s ostatními průmyslovými zeměmi světa. Poté jsme se zaměřili na poznatky, které EU vyvodila z dosavadního plnění cílů, a zjišťovali jsme, zda Komise a členské státy provedly výběr opatření, která se osvědčila (a naopak neosvědčila) při dosahování cílů pro rok 2020, a zda byly tyto poznatky začleněny do rámce pro dosahování ambicióznějších cílů pro rok 2030.

17 K provedení tohoto úkolu nyní jsme se rozhodli vzhledem k velkému zájmu veřejnosti. Očekáváme, že díky poznatkům z úspěšné praxe při plnění cílů do roku 2020 bude naše zpráva sloužit Komisi při posuzování návrhů vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu, jakož i členskými státy při jejich dokončování. Předpokládáme, že naše doporučení budou přínosná z hlediska cíle EU dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality.

18 Zkoumali jsme činnost Komise a analyzovali údaje za období 1990–2021, které jsme převzali především od Eurostatu a Evropské agentury pro životní prostředí. Provedli jsme rovněž dotazování orgánů pěti členských států (Německo, Irsko, Itálie, Polsko a Švédsko), které produkují 48 % emisí skleníkových plynů v EU. Zkoumali jsme hodnocení a studie Společného výzkumného střediska, Výzkumné služby Evropského parlamentu a navázali jsme na předchozí činnost Účetního dvora.

Zjištění

EU dosáhla svých cílů do roku 2020, avšak nejen díky svým vlastním opatřením v oblasti klimatu

19 Dne 18. října 2022 Komise oznámila, že EU dosáhla svých tří cílů v oblasti klimatu a energetiky do roku 2020⁴. Aby se EU mohla z dosažených výsledků poučit, je třeba transparentně posoudit a zveřejnit, zda byly výsledky EU dosaženy díky jejím vlastním opatřením v oblasti klimatu.

20 Následující oddíly popisují dopad pandemie COVID-19, dopad neočekávaných výkyvů HDP a rozsah, v jakém flexibilita umožnila členským státům dosáhnout jejich cílů pro rok 2020.

Komise rozsah podílu pandemie COVID-19 na dosažení cílů EU pro rok 2020 nehodnotila

21 Do března roku n+2 musí členské státy zaslat Komisi údaje o svých emisích. Komise zašle konsolidované údaje EU sekretariátu Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu do dubna téhož roku⁵. V naší [zvláštní zprávě 18/2019](#) o emisích skleníkových plynů jsme dospěli k závěru, že údaje o emisích EU jsou řádně vykazovány.

22 Jak vyplývá z [obrázku 1](#), EU snížila do roku 2020 své emise skleníkových plynů o 31,9 %, čímž dosáhla svého cíle pro rok 2020 (snížení o 20 %). Emise skleníkových plynů se v letech 2019–2020 snížily o 8,4 % (snížení o 303 milionů tun CO₂e), přičemž tento rok byl poznamenán hospodářským poklesem způsobeným pandemií COVID-19 (- 5,7 % HDP EU). Tento pokles emisí skleníkových plynů byl největší za období 1990–2020.

⁴ Stav energetické unie 2022.

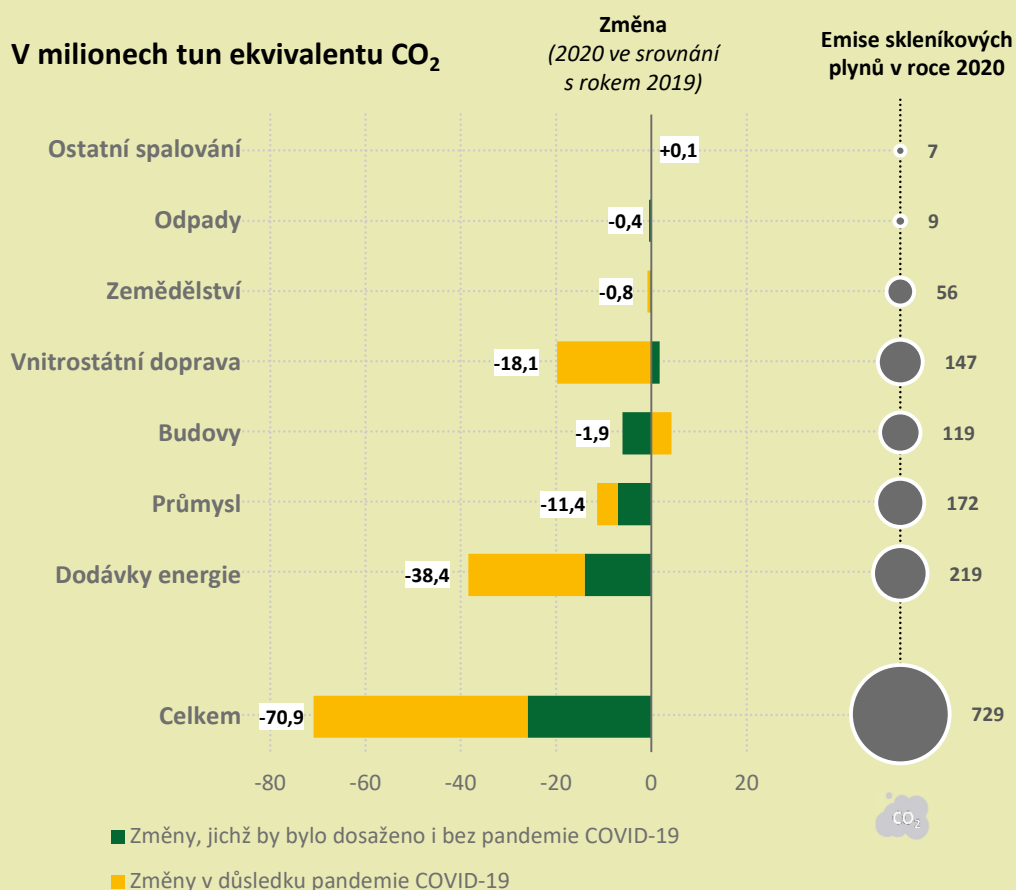
⁵ Viz nařízení (EU) č. 525/2013 a Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC).

23 Komise se zabývala dopadem COVID-19 na dosažení cílů EU pro rok 2020 ve svých zprávách⁶. Přesný podíl pandemie COVID-19 na dosažení těchto cílů nicméně nehodnotila. Zaznamenali jsme, že Německo vykázalo rozsah dopadu pandemie COVID-19 na emise skleníkových plynů (viz *rámeček 1*). Provedli jsme odhad pravděpodobné hodnoty emisí skleníkových plynů v EU v roce 2020 v případě, že by nenastala pandemie COVID-19, a to extrapolací z trendu v letech 2009–2019 při předpokladu zachování lineárního průměrného ročního snížení v roce 2020. Podle tohoto postupu by emise skleníkových plynů v EU v roce 2020 činily přibližně -27 % ve srovnání s úrovní v roce 1990, namísto - 31,9 %. To je stále více než snížení požadované v cíli pro rok 2020. Z předběžných údajů agentury EEA o emisích skleníkových plynů v roce 2021 vyplývá, že se ve významné míře projevuje indukce spotřeby, přičemž emise vzrostly o 5 % na 3 460 milionů tun CO₂e.

⁶ Zpráva EU o pokroku v oblasti klimatu za rok 2021;
Zpráva z roku 2022 o plnění cílů v oblasti energetické účinnosti v roce 2020;
Zpráva z roku 2022 o plnění cílů v oblasti energetické účinnosti v roce 2020.

Rámeček 1: Zpráva o dopadu pandemie COVID-19 na emise skleníkových plynů v Německu

V Německu došlo mezi lety 2019 a 2020 k poklesu emisí skleníkových plynů o 8,9 %: z 800 na 729 milionů tun CO₂e. Německá rada odborníků pro otázky klimatu provedla ve své [zprávě o emisích skleníkových plynů za rok 2020](#) odhad dopadu pandemie COVID-19 podle odvětví:



Zdroj: Evropská agentura pro životní prostředí a *Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020*.

Podle tohoto odhadu lze 63 % celkového snížení (45 ze 71 milionů tun) připsat jednorázovému faktoru pandemie COVID-19. Bez tohoto faktoru by se emise v porovnání s rokem 2019 snížily pouze o 3,3 %, tedy přibližně o 26 milionů tun. Metoda použitá k odhadu tohoto dopadu je založena na extrapolaci trendů pozorovaných za období 1995–2019 do roku 2020.

24 Členské státy předkládají každoročně údaje o své spotřebě energie Eurostatu⁷. Na základě těchto údajů ověřených Eurostatem sleduje Komise pokrok při plnění cíle energetické účinnosti do roku 2020. Komise rovněž využívá údaje o spotřebě energie ke sledování pokroku při plnění cíle podílu energie z obnovitelných zdrojů do roku 2020, přičemž jmenovatelem je spotřeba energie. Čítec tohoto podílu je odvozen z údajů, které členské státy každoročně předávají Eurostatu:

$$\text{podíl energie z obnovitelných zdrojů} = \frac{\text{spotřeba energie z obnovitelných zdrojů}}{\text{energetika spotřeba}}$$

25 Jak vyplývá z [obrázku 2](#), EU dosáhla svého cíle pro rok 2020 (20 %), a to zvýšením podílu obnovitelné energie na 22,1 % v roce 2020. Tento podíl se v letech 2019–2020 prudce zvýšil, částečně v důsledku mimořádného snížení (o 7,4 %) hrubé konečné spotřeby energie způsobeného pandemií COVID-19. Podle našich odhadů, které vycházely z extrapolace údajů z let 2009–2019, by bez tohoto poklesu podíl obnovitelné energie v roce 2020 činil přibližně 20,5 %, tedy ocitl by se těsně nad cílovou hodnotou 20 %. Podle předběžných údajů o podílu energie z obnovitelných zdrojů v EU v roce 2021 zůstal tento podíl stabilní a blíží se hodnotě z roku 2020, a to zejména kvůli indukci spotřeby ve jmenovateli (tj. hrubá konečná spotřeba energie).

26 Jak ukazuje [obrázek 3](#), EU se podařilo dosáhnout cíle energetické účinnosti pro rok 2020, vyjádřeného ve spotřebě energie (–20 %). Dosáhla toho snížením své spotřeby energie o 24,6 % oproti scénáři, kdy by nebyla přijata žádná další opatření, tj. ve srovnání s předpovědí spotřeby v roce 2020 z roku 2007. Spotřeba energie v letech 2019–2020 klesla o 8,7 %, zejména kvůli hospodářskému poklesu způsobenému pandemií COVID-19. Podle našich odhadů by bez tohoto prudkého poklesu spotřeba energie klesla o 17,8 % ve srovnání se základním scénářem (a nikoli o 24,6 %) za předpokladu, že by průměrný roční pokles v období 2009–2019 pokračoval i v roce 2020. Bez pandemie COVID-19 by tedy EU-27 pravděpodobně nedosáhla svého cíle energetické účinnosti pro rok 2020. Sedm členských států (Belgie, Bulharsko, Litva, Německo, Polsko, Rakousko a Švédsko) nedosáhlo svých vnitrostátních cílů do roku 2020 ani navzdory hospodářskému zpomalení způsobenému pandemií COVID-19. Z předběžných údajů vyplývá, že dochází k výrazné indukci spotřeby, neboť spotřeba energie v EU v letech 2020–2021 vzrostla o 5,6 %. Proto dosahovala spotřeba energie

⁷ Viz nařízení (ES) č. 1099/2008 o energetické statistice.

v EU, která v roce 2020 činila -24,6 % (ve srovnání s růstem spotřeby předpokládaným v roce 2007), v roce 2021 pouhých -20,3 %, což je o něco méně než cíl - 20 %.

Rozsah podílu neočekávaných výkyvů HDP členských států na jejich dosažení cílů EU pro rok 2020 Komise nehodnotila

27 Vnitrostátní cíle pro emise skleníkových plynů, na které se vztahuje [rozhodnutí o „sdílení úsilí“](#), byly stanoveny na základě úrovně emisí z roku 2005, jež představují výchozí stav⁸. EU se shodla, že všechny cíle by měly zůstat v rozmezí 20 % nad nebo pod touto základní úrovní. Hlavním kritériem pro stanovení cíle pro každý členský stát byl relativní HDP na obyvatele z roku 2005.

28 Čím vyšší byl HDP na obyvatele členského státu v roce 2005, tím více musel do roku 2020 snížit emise skleníkových plynů. Například pro Dánsko, Lucembursko a Irsko byla stanovena povinnost snížit emise o 20 % a pro Švédsko o 17 %. Čím nižší byl HDP na obyvatele, tím nižší byl cíl snížení emisí. Některým členským státům s nejnižším HDP na obyvatele bylo dokonce dovoleno, aby své emise oproti roku 2005 ještě zvýšily. Například Bulharsku bylo povoleno zvýšit emise o 20 % a Rumunsku o 19 %. Důvodem byla skutečnost, že se očekávalo, že členské státy s nižším HDP na obyvatele budou mít do roku 2020 vyšší míru růstu, která povede k vyšším emisím. Měly by také k dispozici méně prostředků na investice do moderních technologií, které zvyšují energetickou účinnost a využívání obnovitelných zdrojů energie⁹. V [příloze I](#) je uveden přehled těchto cílů a dosažených výsledků pro jednotlivé členské státy.

29 [Směrnice o obnovitelných zdrojích energie](#) stanovila vnitrostátní cíle¹⁰ založené na stejné hlavní zásadě relativního HDP na obyvatele¹¹. V [příloze II](#) je uveden přehled těchto cílů a dosažených výsledků pro jednotlivé členské státy.

30 Pokud jde o energetickou účinnost, [směrnice o energetické účinnosti](#) ukládá členským státům, aby si pro svůj vnitrostátní příspěvek ke společnému cíli EU pro rok 2020 stanovily vlastní orientační cíle. Členské státy přitom měly zohlednit faktory, jako je nákladová efektivnost a předpovědi HDP. Rovněž musely zajistit, aby jejich souhrnný

⁸ Článek 3 [rozhodnutí č. 406/2009/ES](#).

⁹ [Závěry Evropské rady z března 2007, bod 33](#).

¹⁰ Článek 3 [směrnice 2009/28/ES](#).

¹¹ [Posouzení dopadu SEC\(2008\) 85, bod 12](#).

závazek byl pro dosažení cíle EU pro rok 2020 dostačující¹². V *příloze III* je uveden přehled těchto cílů a dosažených výsledků pro jednotlivé členské státy.

31 Při stanovování vnitrostátních cílů pro rok 2020 tak hrála významnou roli předpověď růstu HDP. HDP několika členských států však nerostl podle očekávání, zejména kvůli finanční krizi v roce 2009, která snížila HDP EU o 4,5 %¹³. To vedlo k celkovému snížení spotřeby energie a přispělo k tomu, že devět členských států dosáhlo svých cílů v oblasti obnovitelných zdrojů energie pro rok 2020 už v roce 2014, tedy pět let po jejich stanovení (viz *rámeček 2*). Celkové plnění cílů EU ovlivnila také pandemie COVID-19, která v roce 2020 způsobila pokles HDP EU o 5,7 %. Například cíl energetické účinnosti pro rok 2020, jehož dosažení bylo podle několika zpráv Komise a Evropské agentury pro životní prostředí¹⁴ nepravděpodobné, se stal dosažitelným díky dopadu pandemie COVID-19.

Rámeček 2

Příklady členských států, které dosáhly cílů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů pro rok 2020 dříve

Do roku 2014 dosáhlo cílů pro rok 2020 stanovených v roce 2009 devět členských států (Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Chorvatsko, Itálie, Litva, Rumunsko, Finsko a Švédsko).

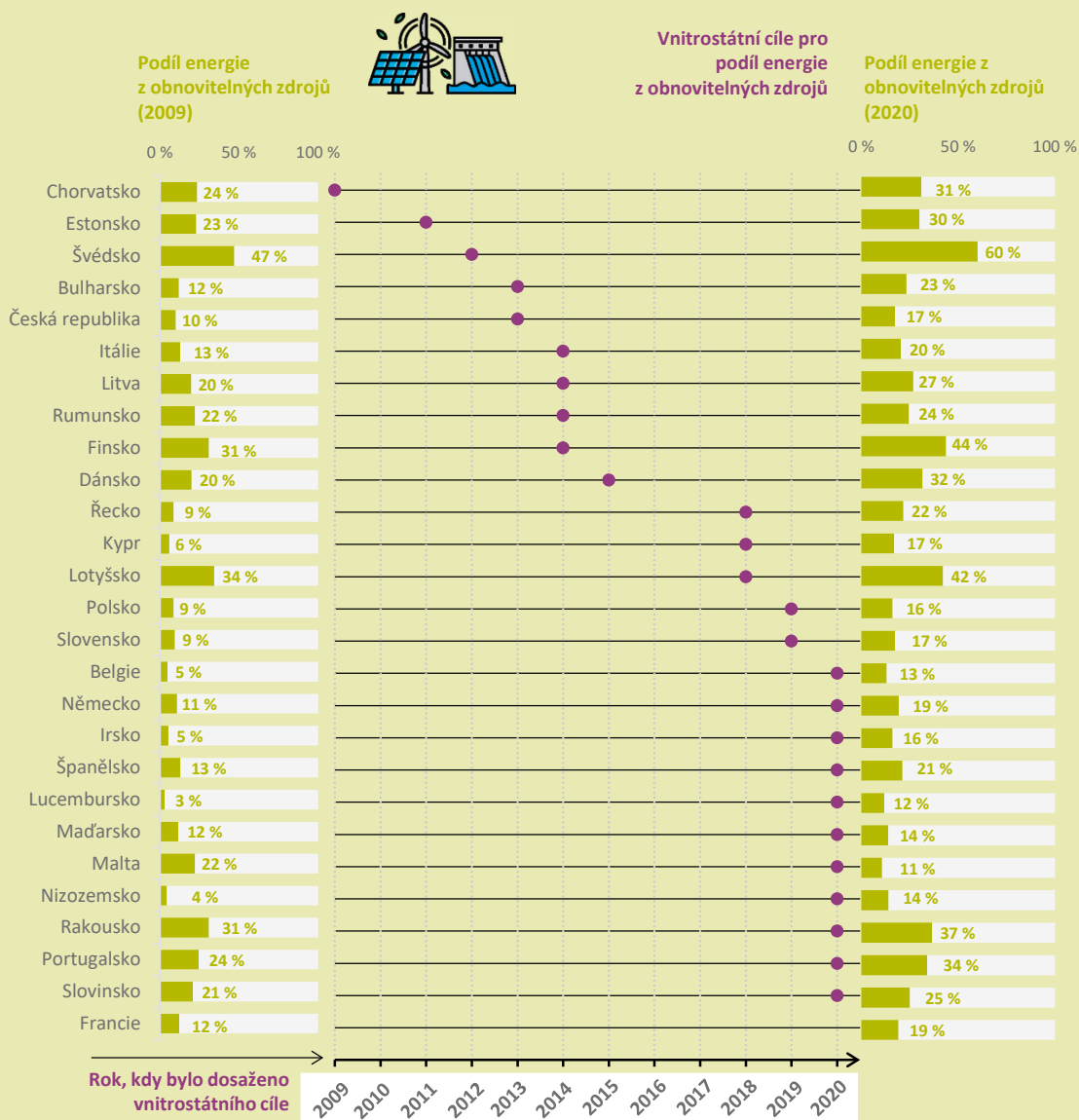
¹² Článek 3 směrnice 2012/27/EU.

¹³ Eurostat.

¹⁴ Zpráva o stavu energetické unie za rok 2020, COM(2020) 950.

Trends and projections in Europe 2020, Zpráva EEA 13/2020.

Pokrok členských států v plnění vnitrostátních cílů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů



Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu.

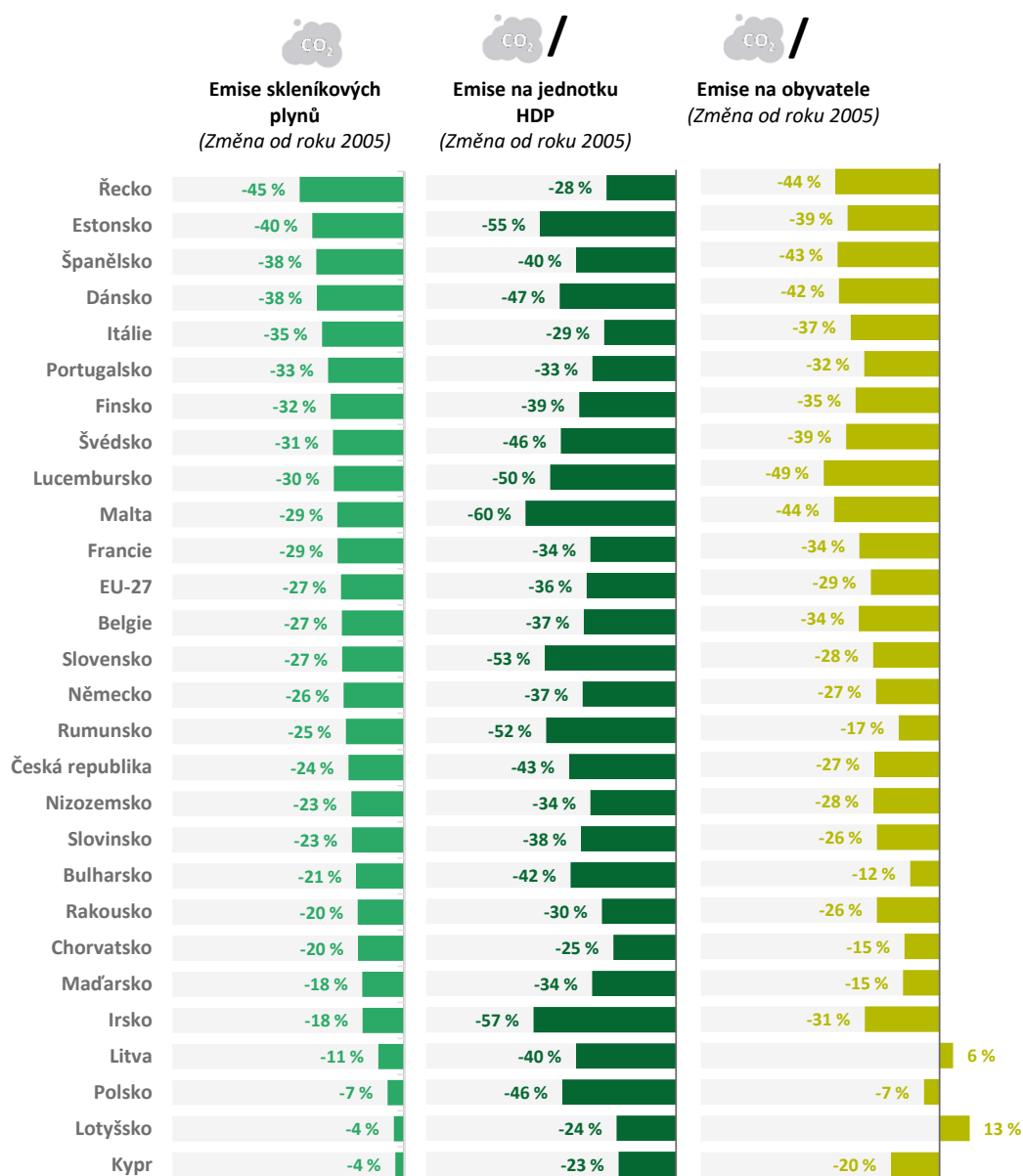
Chorvatsko splnilo cíl podílu obnovitelných zdrojů energie ve výši 20 % do roku 2020 už v roce 2009, tedy před vstupem Chorvatska do EU v roce 2013.

32 Kromě zpráv o emisích skleníkových plynů a energetické účinnosti podává Komise také zprávy o ukazatelích intenzity emisí skleníkových plynů, jako jsou emise na HDP nebo na obyvatele.

33 Tyto ukazatele intenzity by mohly být přínosné pro posouzení faktorů ovlivňujících pokrok při plnění cílů v oblasti klimatu a energetiky, zejména pokud HDP neroste v souladu s předpověďmi. Tak tomu bylo v období 2005–2020 kvůli finanční krizi a pandemií COVID-19.

34 Použití ukazatelů intenzity by umožnilo oddělit výsledky členských států při dosahování cílů prostřednictvím vnitrostátních politik a technologického pokroku od vlivu jiných faktorů, jako je hospodářský cyklus nebo změny v počtu obyvatel. Na **obrázku 7** je pro každý členský stát znázorněn vývoj celkových emisí skleníkových plynů, emisí na jednotku HDP a emisí na obyvatele. Vyplývá z něj, že některé členské státy, které dosáhly nejlepších výsledků, pokud jde o snižování emisí skleníkových plynů (první sloupec **obrázku 7**) v období 2005–2020, jako například Řecko a Itálie, by si při zohlednění emisí na HDP (druhý sloupec **obrázku 7**) vedly hůře než většina členských států. Pokud bychom vzali v úvahu emise na obyvatele (třetí sloupec **obrázku 7**), členské státy jako Rumunsko nebo Bulharsko by si vedly hůře. Na druhou stranu by členské státy jako Irsko nebo Malta dosáhly lepších výsledků, pokud by použily ukazatele intenzity emisí.

Obrázek 7 – Vývoj celkových emisí skleníkových plynů, emisí na jednotku HDP a emisí na obyvatele v období 2005–2020



Zdroj: EÚD na základě Evropské agentury pro životní prostředí.

35 Zjistili jsme však, že Komise při posuzování výsledků členských států nevyužila stávající zprávy o ukazatelích intenzity k analýze faktorů pokroku a k formulování doporučení ke zlepšení opatření v oblasti klimatu a energetiky.

Není zcela zřejmé, jak umožnily flexibilita členským státům umožnila dosáhnout cílů nákladově efektivním způsobem

36 Některé vnitrostátní cíle byly závazné, jiné nikoli:

- o dílčí cíl týkající se skleníkových plynů, na který se vztahuje rozhodnutí o „sdílení úsilí“ (viz bod 03), byl rozdělen na závazné vnitrostátní cíle. Další dílčí cíl týkající se skleníkových plynů (pro odvětví zahrnuté do systému obchodování s emisemi) nebyl rozdělen na vnitrostátní cíle, protože ETS poskytuje hospodářským subjektům přístup k celému trhu EU.
- o Cíl podílu energie z obnovitelných zdrojů byl převeden na závazné vnitrostátní cíle.
- o Cíl energetické účinnosti byl převeden na orientační (tj. nezávazné) vnitrostátní cíle.

37 Pokud nejsou závazné cíle splněny, může Komise zahájit nápravná opatření, která v případě potřeby mohou být následována řízeními o nesplnění povinnosti. Tyto postupy mohou vést k tomu, že Evropský soudní dvůr uloží členskému státu sankce za nesplnění cílů. Závazné vnitrostátní cíle také obvykle zvyšují zapojení členských států, poskytují jistotu investorům a podporují trvalý vývoj technologií¹⁵. Naproti tomu orientační cíle nelze vymáhat. Mohou však podpořit pokrok, sloužit jako měřítko mezi členskými státy a usnadnit dohodu o ambicióznějších cílech. Zkušenosti s cíli pro rok 2020 ukazují, že nejobtížněji dosažitelný byl cíl v oblasti energetické účinnosti, který nebyl rozdělen na závazné vnitrostátní cíle (viz bod 26).

38 V legislativním rámci pro dosažení cílů do roku 2030 (viz bod 05) jsou stanoveny závazné vnitrostátní cíle pouze pro emise skleníkových plynů, na které se vztahuje nařízení o „sdílení úsilí“. Vnitrostátní cíle pro rok 2030 v oblasti energetické účinnosti i podílu energie z obnovitelných zdrojů jsou pro členské státy orientační. Návrh balíčku „Fit for 55“ tento přístup potvrzuje.

39 Právní předpisy rovněž stanoví, že členské státy mohou k dosažení svých vnitrostátních cílů využít určitých možností flexibility, pokud jsou tyto cíle závazné. Tím mělo být zajištěno „zvýšení celkové nákladové efektivity souhrnného závazku Společenství“¹⁶ a „vytvoření příležitostí ke snižování nákladů na dosažení cílů“¹⁷.

¹⁵ 13. bod odůvodnění [směrnice 2009/28/ES](#).

¹⁶ 10. bod odůvodnění [rozhodnutí č. 406/2009/ES](#).

¹⁷ 36. bod odůvodnění [směrnice 2009/28/ES](#).

Následující oddíly vysvětlují, jak použití závazných cílů a souvisejících možností flexibility ovlivnilo jejich dosažení.

Využití možností flexibility pro cíle v oblasti emisí skleníkových plynů

40 Členské státy mohly k dosažení dílčího cíle do roku 2020 týkajícího se emisí skleníkových plynů, na který se vztahuje [rozhodnutí o „sdílení úsilí“¹⁸](#), využít tyto možnosti flexibility:

- přenášet přebytky dosažené v daném roce do dalších let, a to až do roku 2020,
- předem využít až 5 % emisního přidělu na následující rok,
- nakupovat emisní přiděly od jiných členských států a
- využívat mezinárodní kredity, které odpovídají investicím do projektů zaměřených na snížení emisí v rozvojových nebo jiných průmyslových zemích.

41 Tři členské státy (Německo, Irsko a Malta) svého cíle v oblasti emisí skleníkových plynů pro rok 2020 samy nedosáhly. V období 2013–2020 odkoupily celkem 17 milionů tun CO₂e přidělených povolenek na emise skleníkových plynů od jiných členských států, které své cíle překročily (viz třetí odrážka v bodě **40**). Irsko také využilo mezinárodní kredity pro celkem 8,2 milionu tun CO₂e (viz čtvrtá odrážka v bodě **40**). Tento objem celkem odpovídal 8,4 % emisí, které se těmto třem členským státům podařilo snížit na základě vlastních opatření (299 milionů tun CO₂e). Švédsko, jeden z pěti členských států, u nichž jsme prováděli dotazování, udává, že v zájmu zlepšení ekologické vyváženosti systému EU své přebytky ostatním členským státům neprodává.

42 Členské státy určují cenu převedených emisních přidělů na základě dvoustranné dohody, která je důvěrná. Při použití [průměrné ceny 39,9 EUR za tunu CO₂e v systému ETS v roce 2021](#) by hodnota těchto nákupů činila 790 milionů EUR.

43 [Rozhodnutí o „sdílení úsilí“](#) ukládá Komisi povinnost přijmout opatření ke zvýšení transparentnosti těchto převodů. Komise dostává od členských států informace o množství převedených emisí a ceně jednotlivých transakcí mezi členskými státy. Komise v souladu s [prováděcím nařízením Komise \(EU\) č. 749/2014](#) zveřejňuje informace o převedených množstvích, nikoli však o jejich ceně. Nedostatečná transparentnost ohledně ceny, kterou členské státy platí, znesnadňuje občanům a zúčastněným stranám posouzení, zda možnosti flexibility dosahují zamýšleného cíle, kterým je zlepšení celkové nákladové efektivity při dosahování cílů (viz bod **39**). Podle nařízení 2018/2019 bude

¹⁸ [Rozhodnutí č. 406/2009/ES](#), články 3 a 5.

Komise muset zveřejňovat cenové rozpětí převodů od roku 2023¹⁹, ale ne jednotlivých převodů.

Využití možností flexibility pro cíl podílu energie z obnovitelných zdrojů

44 Členské státy mohly k dosažení podílu energie z obnovitelných zdrojů využít tyto možnosti flexibility²⁰:

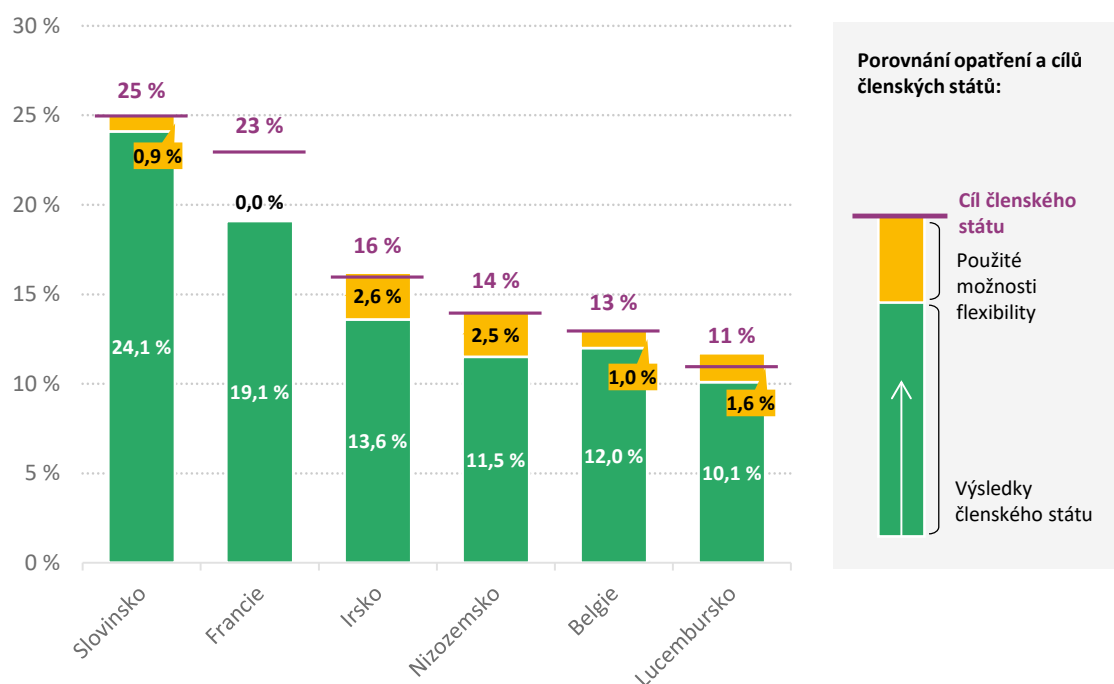
- nákup podílů energie z obnovitelných zdrojů mezi členskými státy,
- společné projekty členských států,
- společné projekty členských států a třetích zemí,
- společné režimy podpory na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů na území jednoho nebo více členských států.

45 Šest členských států (Belgie, Irsko, Francie, Lucembursko, Nizozemsko a Slovinsko) nedosáhlo svého cíle podílu obnovitelné energie pouze na základě vlastních opatření v oblasti klimatu. Musely odkoupit podíly od jiných členských států, které své cíle překročily (viz první odrážka v bodě **44**). Do dubna 2023 Francie nenakoupila chybějící podíly, aby dosáhla svého cíle. **Obrázek 8** znázorňuje, jak blízko bylo těchto šest členských států k dosažení svého vnitrostátního cíle před využitím možností flexibility.

¹⁹ Nařízení 2018/2019, čl. 26 odst. 3 a příloha V bod f.

²⁰ Směrnice 2009/28/ES, články 6, 7, 9 a 11.

Obrázek 8 – Pokrok při plnění vnitrostátních cílů v oblasti podílu energie z obnovitelných zdrojů v šesti členských státech před nákupem podílů



Zdroj: EÚD, na základě údajů Komise.

46 Těchto šest členských států nakoupilo od jiných členských států celkem 22 137 milionů GWh energie z obnovitelných zdrojů. Komise nezveřejňuje ceny jednotlivých transakcí mezi členskými státy. Směrnice o obnovitelných zdrojích energie požadovala, aby tak Komise učinila v souhrnné podobě²¹. Podle revidované směrnice o obnovitelných zdrojích energie z roku 2018²² se Komisi žádný takový požadavek neukládá. Nedostatečná transparentnost způsobu, jakým členské státy dosahují svých závazných vnitrostátních cílů prostřednictvím využití možností flexibility, ztěžuje občanům a zúčastněným stranám posouzení, zda možnosti flexibility dosahují zamýšleného cíle, kterým je zlepšení celkové nákladové efektivity při dosahování cílů (viz bod 39).

²¹ Čl. 6 odst. 2 a čl. 24 odst. 2 směrnice 2009/28/ES.

²² Směrnice (EU) 2018/2001.

EU dosahuje v mezinárodním srovnání dobrých výsledků, pokud jde o snižování emisí skleníkových plynů, ne všechny emise jsou však zahrnuty

47 EU si stanovila za cíl stát se světovým lídrem v oblasti transformace na klimaticky neutrální ekonomiku²³. To znamená, že by měla v oblasti snižování emisí skleníkových plynů dosahovat dobrých výsledků ve srovnání s ostatními průmyslovými zeměmi a zahrnout do svých zpráv všechny emise skleníkových plynů, včetně emisí z dováženého zboží a emisí z mezinárodní letecké a lodní dopravy.

48 Porovnali jsme pokrok EU při plnění cíle EU v oblasti emisí skleníkových plynů s pokrokem v jiných zemích světa. Tento cíl je jediným ze tří hlavních cílů EU, pro který existují srovnatelné údaje s ostatními zeměmi.

EU dosahuje v mezinárodním srovnání snižování emisí skleníkových plynů dobrých výsledků

49 Za účelem dosažení klimatické neutrality se EU snaží oddělit emise skleníkových plynů od hospodářského růstu²⁴, tj. snížit emise při zachování hospodářského růstu. V této části zasazujeme výsledky EU v oblasti snižování emisí skleníkových plynů do celosvětového kontextu a srovnáváme je s ostatními průmyslovými zeměmi.

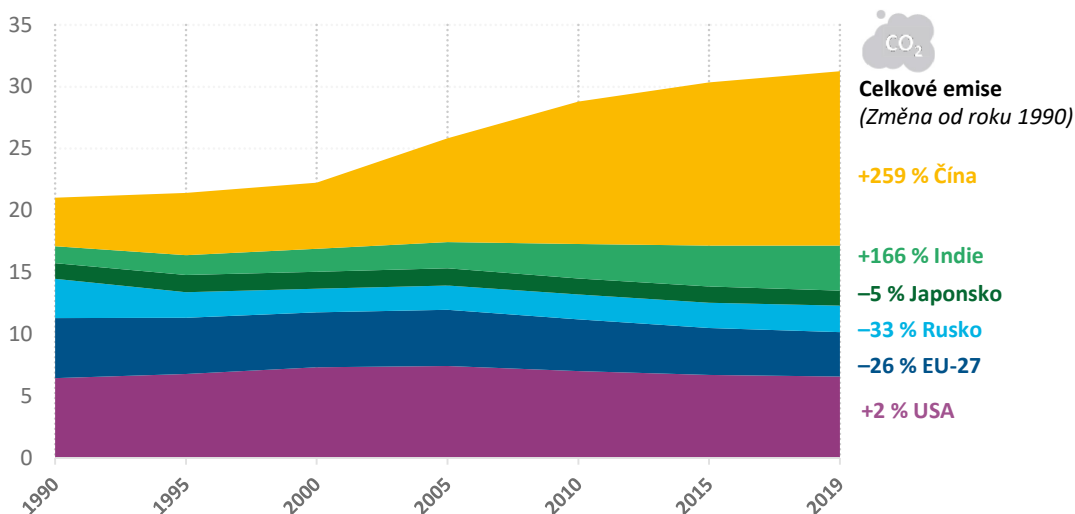
50 Na **obrázku 9** je znázorněn vývoj emisí skleníkových plynů v největších průmyslových ekonomikách světa, které dohromady produkují více než 60 % celosvětových emisí. Zatímco celosvětové emise od roku 1990 do roku 2019 vzrostly o 57 %, emise v EU-27 se snížily o 26 %. Podíl EU na celosvětových emisích tak ve stejném období klesl z 15,3 % na 7,9 %.

²³ COM(2018) 773, Čistá planeta pro všechny:Evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní, konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky, s. 3. Nařízení (EU) 2021/1119, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality („evropský právní rámec pro klima“), 16.–17. bod odůvodnění.

²⁴ Zelená dohoda pro Evropu, strana 1, COM(2019) 640.

Obrázek 9 – Vývoj emisí skleníkových plynů ve světě v období 1990–2019

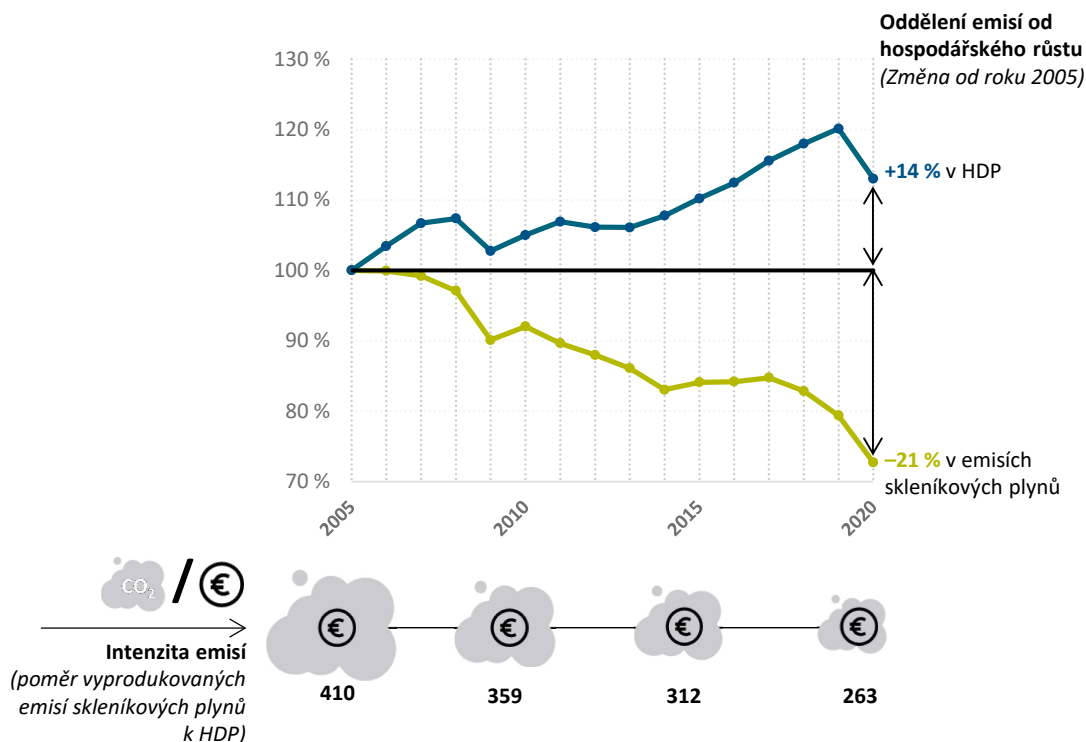
V miliardách tun ekvivalentu CO₂



Zdroj: Pro USA, EU, Japonsko a Rusko: EÚD na základě UNFCCC; pro Indii a Čínu: PBL Nizozemská agentura pro posuzování vlivů na životní prostředí, zpráva za rok 2021.

51 Důvodem je také skutečnost, že se EU podařilo oddělit emise od hospodářského růstu, jak dokládá [obrázek 10](#).

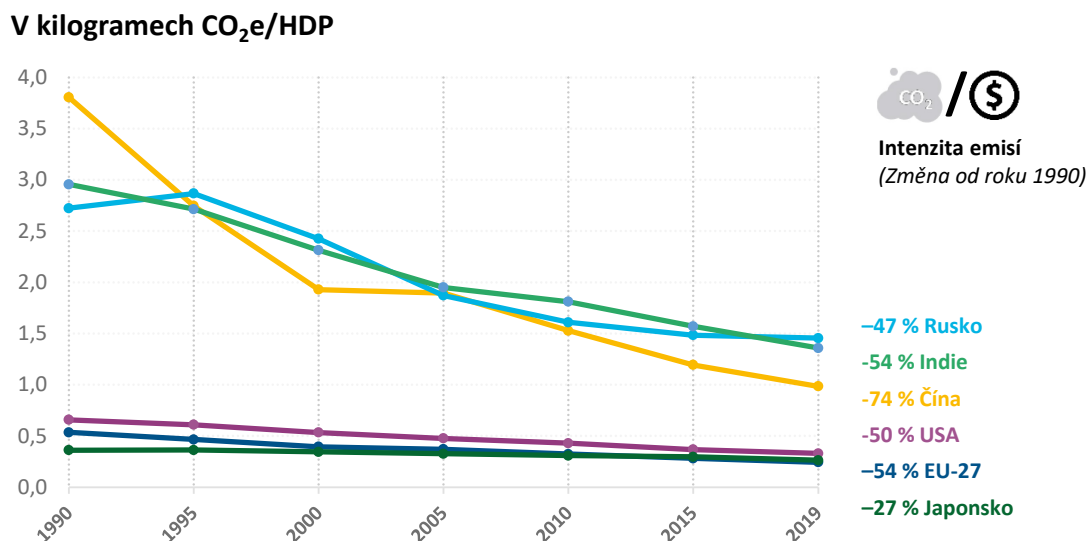
Obrázek 10 – Oddělení emisí skleníkových plynů od hospodářského růstu



Zdroj: EÚD na základě Evropské agentury pro životní prostředí.

52 Ve srovnání s ostatními velkými ekonomikami vykazuje EU dobré výsledky také z hlediska intenzity emisí v poměru k HDP (tj. emise skleníkových plynů/HDP), zejména ve srovnání s USA a Japonskem, které v roce 1990 začínaly na podobné úrovni intenzity emisí (viz [obrázek 11](#)).

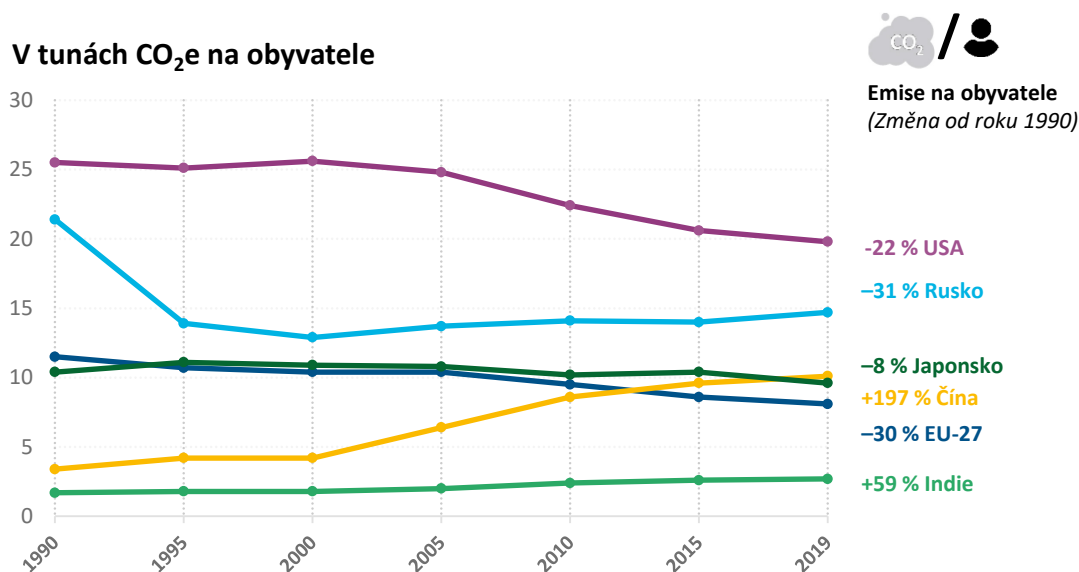
Obrázek 11 – Vývoj intenzity emisí v poměru k HDP ve světě



Zdroj: EÚD na základě údajů UNFCCC.

53 EU dosahuje dobrých výsledků také z hlediska intenzity emisí na obyvatele (tj. emisí skleníkových plynů na obyvatele) – viz [obrázek 12](#) – zejména ve srovnání s Japonskem, které v roce 1990 začínalo na podobné úrovni intenzity emisí.

Obrázek 12 – Vývoj intenzity emisí na obyvatele ve světě



Zdroj: EÚD na základě údajů UNFCCC.

Čisté emise z dováženého zboží nezahrnuté v emisích skleníkových plynů

54 EU v letech 1990–2019 dekarbonizovala své hospodářství rychleji než ostatní velké ekonomiky. Celosvětově se však při vykazování v současné době uplatňuje přístup „založený na výrobě“, kdy se emise započítávají tam, kde se výrobky vyrábějí a kde je původ emisí²⁵. Tento přístup nezohledňuje „únik uhlíku“, který představuje situace, kdy podniky přesunou výrobu do jiných zemí, například s mírnějšími emisními omezeními²⁶.

55 Pokud by EU uplatňovala přístup „založený na spotřebě“, kdy emise zahrnují „únik uhlíku“ a při výpočtu se vychází z místa spotřeby výrobků, nikoli místa jejich výroby, emise v EU by podle odhadů byly přibližně o 8 % vyšší než v současné době²⁷: dalších 300 milionů tun CO₂. EU je totiž čistým dovozcem zboží z ostatních zemí světa.

²⁵ Na základě Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC).

²⁶ Evropská komise – únik uhlíku.

²⁷ Odhad Společného výzkumného střediska Komise a Eurostatu na straně 342 publikace *Sustainable development in the European Union*, květen 2022.

56 Na mezinárodní úrovni zatím neexistuje metodika k měření a vykazování „úniku uhlíku“. Jeden z pěti členských států, u nichž jsme prováděli dotazování (Švédsko) navrhl vnitrostátní právní předpis, který by do vnitrostátních emisí skleníkových plynů zahrnoval i emise skleníkových plynů, které vznikají ve třetích zemích při výrobě zboží dováženého do Švédska (viz [rámeček 3](#)).

Rámeček 3

Švédsko navrhlo právní předpis, podle něhož by se při vykazování vnitrostátního cíle pro emise skleníkových plynů započítával únik uhlíku

V dubnu 2022 švédská vláda [navrhla](#), aby se do švédského vnitrostátního cíle pro emise skleníkových plynů započítávaly i emise, které vznikají v zahraničí při dovozu zboží. Podle Švédské agentury pro ochranu životního prostředí pochází přibližně 60 % celkových emisí skleníkových plynů ve Švédsku ze zahraničí.

Pokud parlament návrh přijme, stane se Švédsko první zemí na světě, která převezme odpovědnost za uhlíkovou stopu dováženého zboží.

57 V roce 2021 Komise v rámci balíčku „Fit for 55“ navrhla zavést [mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích](#)²⁸ pro řadu odvětví (např. hutnictví a ocelářský a cementářský průmysl). Tento mechanismus stanoví na obsah uhlíku v dováženém zboží stejnou cenu jako u zboží vyrobeného v EU a bude vyžadovat, aby si dovozci zboží vyrobeného mimo EU kupovali certifikáty mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích. Prostřednictvím tohoto mechanismu začne EU shromažďovat údaje o „úniku uhlíku“, které by mohly přispět k měření emisí v rámci přístupu „založeného na spotřebě“.

Emise z mezinárodní letecké a lodní dopravy, které nejsou do emisí skleníkových plynů zahrnuty

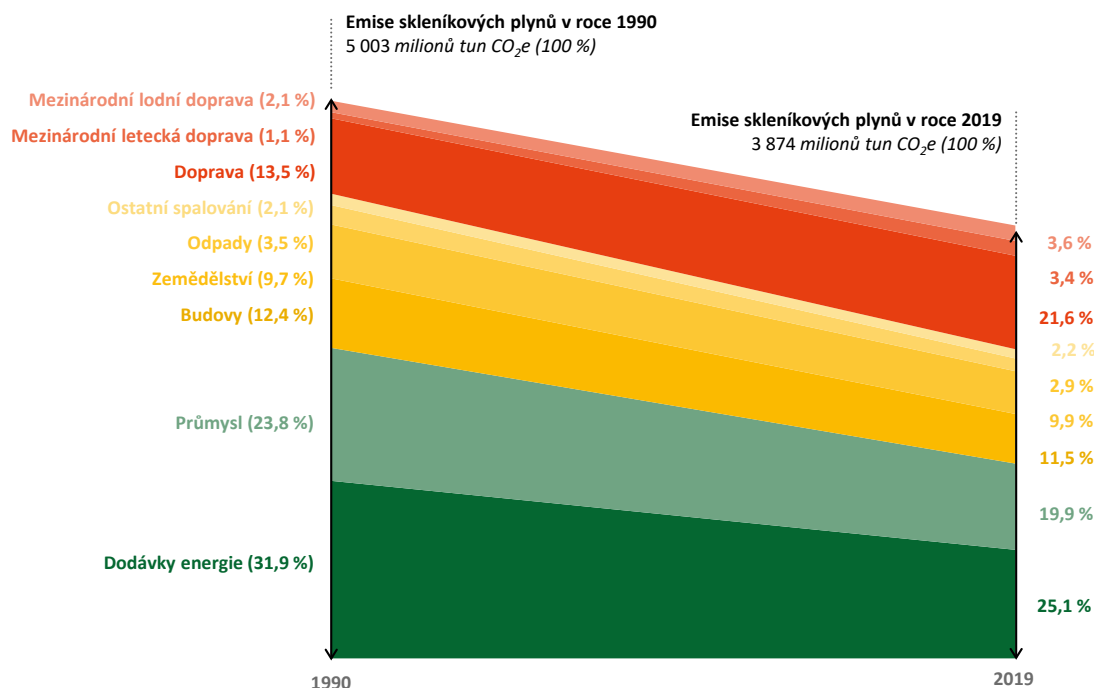
58 V současné době se při vykazování nezahrnují ani emise z celosvětové mezinárodní letecké a lodní dopravy; čeká se na globální dohodu pod záštitou Mezinárodní organizace pro civilní letectví²⁹. V rámci EU připadalo v roce 2019 na odvětví mezinárodní letecké dopravy 3,4 % a na odvětví mezinárodní lodní dopravy 3,6 %

²⁸ Návrh nařízení, kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích. COM(2021) 564.

²⁹ Evropská komise – Snižování emisí z letecké dopravy.

celkových emisí skleníkových plynů. V těchto dvou odvětvích došlo v období 1990–2019 k největšímu nárůstu emisí skleníkových plynů (viz [obrázek 13](#)). Například emise skleníkových plynů z mezinárodní letecké dopravy vzrostly o 146 %, přičemž celkové emise skleníkových plynů v EU klesly o 26 % (viz [obrázek 15](#)).

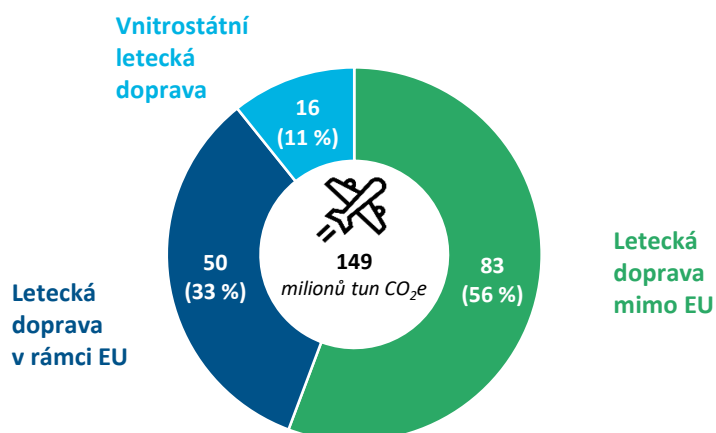
Obrázek 13 – Rozdělení emisí skleníkových plynů v EU v letech 1990 a 2019 podle odvětví



Zdroj: EÚD na základě inventury skleníkových plynů z roku 2022 zveřejněné Evropskou agenturou pro životní prostředí.

59 Zatímco emise skleníkových plynů z vnitrostátní letecké dopravy (lety v rámci členského státu) byly do cíle EU v oblasti emisí skleníkových plynů pro rok 2020 zahrnuty, emise z mezinárodní letecké dopravy (lety v rámci EU i mimo EU) byly vyloučeny. Připadá na ně téměř 90 % emisí skleníkových plynů z odvětví letectví (viz [obrázek 14](#)).

Obrázek 14 – Rozdělení emisí skleníkových plynů v odvětví letectví



Zdroj: EÚD na základě Evropské agentury pro životní prostředí.

60 V roce 2021 učinila EU první krok k započítávání emisí z mezinárodní letecké a lodní dopravy tím, že do cíle EU pro rok 2030 zahrнула emise skleníkových plynů z letecké a lodní dopravy v rámci EU (- 55 %). Emise ze spojů se třetími zeměmi v obou odvětvích tento cíl stále nezachycuje. V odvětví letecké dopravy představují emise ze spojů se třetími zeměmi 56 % emisí (viz [obrázek 14](#)).

Komise má dostatečný přehled o příspěvku jednotlivých odvětví k dosažení cílů, chybí jí však klíčové informace o nákladové efektivnosti dosažení cílů

61 Má-li být EU schopná vyvodit poučení z plnění cílů v oblasti klimatu a energetiky do roku 2020, měla by Komise – na základě informací od členských států – určit odvětví a politiky, které se při plnění těchto cílů osvědčily, a to na základě informací oznámených podle platných právních předpisů³⁰. Zvláštní pozornost by měla být věnována určení politik, které EU umožňují dosáhnout cílů nákladově efektivním způsobem³¹. Na základě

³⁰ Evropský právní rámec pro klima (nařízení (EU) č. 2021/1119), 36. bod odůvodnění a článek 6. Nařízení o správě (nařízení (EU) č. 2018/1999), články 18 až 21 a 29 až 32. Nařízení (EU) č. 525/2013 o mechanismu monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a podávání dalších informací vztahujících se ke změně klimatu.

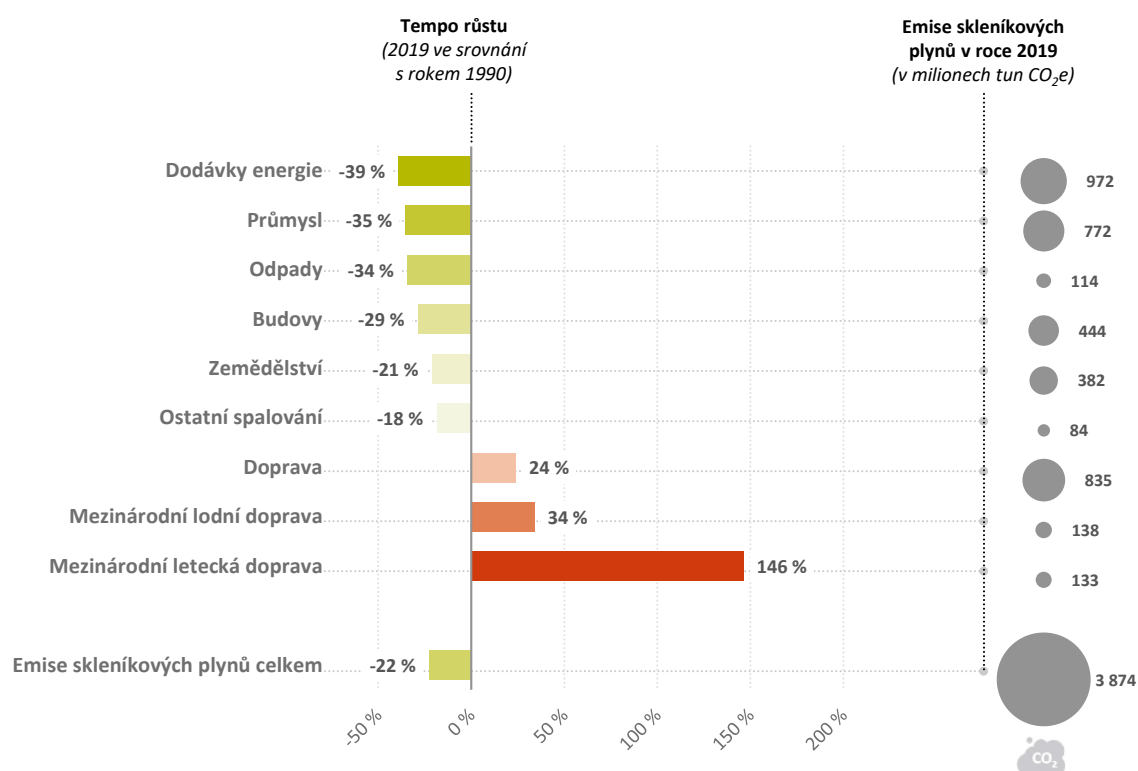
³¹ Evropský právní rámec pro klima (nařízení (EU) č. 2021/1119), 4. bod odůvodnění. Sdělení Komise „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě (COM(2021) 550 final), s. 2. Posouzení dopadů, které je připojeno k balíčku prováděcích opatření pro cíle EU v souvislosti se změnou klimatu a obnovitelnou energií do roku 2020, (SEC(2008) 85) C6-0041/080, s. 3.

tohoto posouzení by Komise měla přijmout iniciativy, které usnadní dosažení ambicióznějších cílů pro rok 2030.

Komise určila, která odvětví úspěšně přispívají k dosažení cílů

62 Komise má dostatečný přehled o tom, jak jednotlivá odvětví přispívají k plnění tří hlavních cílů, a to prostřednictvím systému podávání zpráv, který spravuje Eurostat a Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) na základě údajů členských států. Na [obrázku 15](#) je znázorněn vývoj emisí skleníkových plynů v jednotlivých odvětvích v EU mezi lety 1990–2019, tedy do roku před pandemií COVID-19.

Obrázek 15 – Vývoj emisí skleníkových plynů v EU podle odvětví (1990–2019)

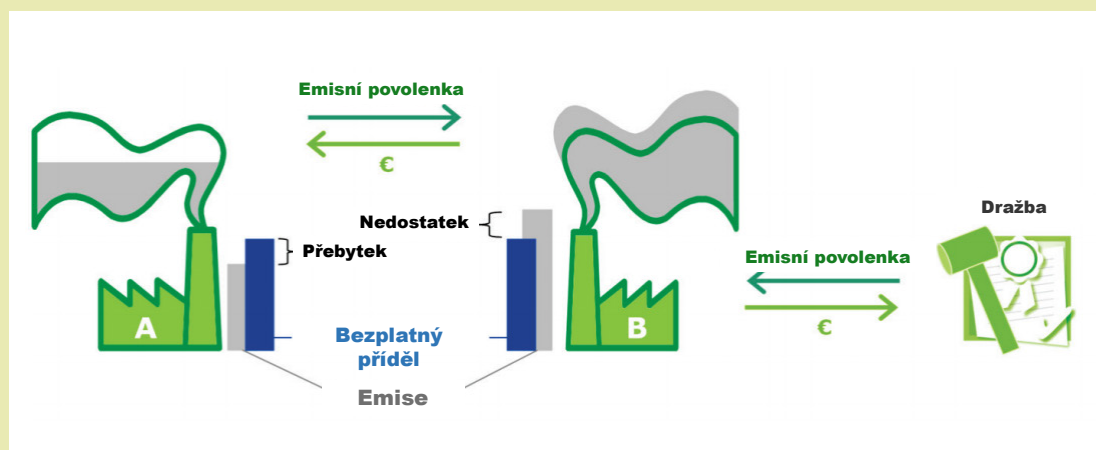


Zdroj: EÚD na základě [Evropské agentury pro životní prostředí](#).

63 K celkovému snížení emisí skleníkových plynů v EU přispěla především odvětví, na něž se vztahuje systém ETS, tj. dodávky energie a průmysl. Systém EU ETS se nevztahuje na všechny emise skleníkových plynů z průmyslového odvětví, ale především na těžký průmysl (např. hutnický, ocelářský, cementářský či chemický průmysl). V [rámečku 4](#) je vysvětleno, jak systém EU ETS funguje a jak úspěšně přispívá ke snižování emisí.

Rámeček 4 – Systém EU pro obchodování s emisemi

Systém EU ETS funguje jako obchodní systém stanovující stropy emisí, v jehož rámci musí provozovatelé (přibližně 10 000 elektráren a výrobních závodů) vyřadit jednu emisní povolenku za každou tunu skleníkových plynů, kterou vypouštějí. Tito provozovatelé mohou obdržet povolenky bezplatně nebo je získat v dražbě. Každý rok se celkový počet dostupných povolenek snižuje, čímž se stanoví „strop“.



Zdroj: EÚD, převzato z příručky *Evropské komise EU ETS Handbook, 2015*.

Ve své předchozí [zvláštní zprávě 18/2020](#) jsme dospěli k závěru, že pokud provozovatelé platí za své povolenky prostřednictvím dražeb, systém ETS respektuje zásadu „znečišťovatel platí“ a motivuje provozovatele ke snižování emisí.

64 Ostatní odvětví, na něž se systém ETS nevztahuje, přispěla k celkovému snížení emisí skleníkových plynů méně, nebo dokonce své emise zvýšila. Konkrétně mezi lety 1990 a 2019 došlo k výraznému nárůstu emisí skleníkových plynů zejména v dopravě (o 24 %), mezinárodní námořní dopravě (o 34 %) a mezinárodní letecké dopravě (o 146 %). Tato tři odvětví, která se v roce 1990 podílela na emisích skleníkových plynů v EU 16,6 %, se v roce 2019 podílela 28,5 % (viz [obrázek 13](#)).

65 V návaznosti na úspěch systému ETS navrhla Komise v rámci “balíčku Fit for 55” jeho posílení. Podle tohoto návrhu bude systém ETS rozšířen na lodní dopravu a bude vytvořen paralelní systém ETS pro silniční dopravu a budovy.

Komise a členské státy mají k dispozici jen kusé informace o nákladech a účincích opatření k dosažení těchto cílů

66 Aby politiky EU umožňovaly dosahovat cílů nákladově efektivním způsobem, potřebuje mít EU o nákladech a účincích (z hlediska snižování emisí skleníkových plynů) zavedených politik přehled. V následujících dílčích oddílech jsou uvedeny dostupné informace týkající se financování EU, vnitrostátního financování a financování ze soukromých zdrojů k dosažení cílů pro roky 2020 a 2030.

Cíle pro rok 2020

67 Pokud jde o **financování EU**, v předchozí zvláštní zprávě³² jsme uvedli, že Komise objem vykazovaných prostředků z rozpočtu EU, které byly vynaloženy na opatření v oblasti klimatu, nadhodnotila. Podle odhadu Komise se jednalo o 20 %, zatímco náš audit zjistil, že objem těchto prostředků se pohybuje kolem 13 %. V předchozích zvláštních zprávách jsme navíc konstatovali, že Komise obecně nemá žádné informace o tom, jak jednotlivé výdajové programy EU přispívají k dosažení cílů EU v oblasti klimatu a energetiky³³.

68 Pokud jde o **vnitrostátní financování**, zjistili jsme, že Komise má o politikách členských států zaměřených na dosažení jejich cílů v oblasti klimatu jen kusé informace. Komise tyto informace získává z hlášení „[Databáze politik a opatření v oblasti skleníkových plynů v Evropě spravované agenturou EEA](#)“. Od roku 2015 musí členské státy každé dva roky podávat zprávy o vnitrostátních politikách a opatřeních v oblasti skleníkových plynů strukturované podle podrobné šablony vypracované Komisí³⁴ (viz [příloha V](#)). Ty zahrnují klíčové údaje o předpokládaných a realizovaných nákladech a snížení emisí skleníkových plynů, pokud jsou informace k dispozici.

³² Zvláštní zpráva EÚD 09/2022.

³³ Zvláštní zpráva EÚD 21/2012, doporučení 2.
 Zvláštní zpráva EÚD 06/2014, bod 54 a doporučení 1.
 Zvláštní zpráva EÚD 05/2018, bod 91 a doporučení 4.
 Zvláštní zpráva EÚD 08/2019, bod 89 a doporučení 6.
 Zvláštní zpráva EÚD 18/2019, body 59 až 65 a doporučení 2.
 Zvláštní zpráva EÚD 11/2020, doporučení 1b, bod 93 a doporučení 3.
 Zvláštní zpráva EÚD 16/2021, doporučení 1, bod 95 a doporučení 3.
 Zvláštní zpráva EÚD 02/2022, body 107 až 120 a 137 až 139.

³⁴ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 749/2014 o informacích vykázaných členskými státy, článek 22 a příloha XI.

69 Tuto databázi jsme analyzovali v říjnu 2022 a zjistili jsme, že:

- o členské státy vykazaly 2 053 politik a opatření, z nichž bylo provedeno 1 391 (68 %).
- o údaje o nákladech byly k dispozici pouze pro šest politik a opatření. údaje o účincích z hlediska snížení emisí skleníkových plynů byly k dispozici pouze pro 474 politik a opatření (tj. 34 % z 1 391 provedených politik a opatření).

70 Podle [zprávy agentury EEA z roku 2021](#) je úroveň vykazovaných kvantitativních informací nízká, protože členské státy nepoužívají společné přístupy a metodiky hodnocení, je pro ně tedy obtížné oddělit účinky jednotlivých politik a jen zřídka mají zájem o sdělení skutečných účinků minulých opatření. Pět členských států, u nichž jsme prováděli dotazování, uvedlo, že nebyly schopny poskytnout všechny požadované údaje, protože byly podle jejich názoru příliš podrobné. Někdy se také překrývaly s jinými požadavky, jako je podávání zpráv podle jednotlivých směrnic či statistických zpráv Eurostatu a UNFCCC. Podle této zprávy je dalším vysvětlujícím faktorem nízké úrovně informací skutečnost, že [pokyny agentury EEA k vykazování informací o politikách a opatřeních v oblasti skleníkových plynů](#) neobsahují metody pro hodnocení nákladů a účinků vykazovaných politik a opatření.

71 Od roku 2018 vypracovala Komise pokyny, jak tento problém řešit³⁵. Informovala nás však, že v praxi členské státy považují podávání informací o nákladech a účincích za dobrovolné a nejsou nakloněny zavedení povinného požadavku.

72 Čtyři z pěti orgánů členských států (Německo, Itálie, Polsko a Švédsko) u nichž jsme prováděli dotazování, nám na žádost poskytly údaje o skutečných nákladech a účincích politik zavedených za účelem dosažení cílů pro rok 2020, což svědčí o tom, že určité údaje o nákladech a účincích na úrovni členských států existují. Členské státy však byly schopny poskytnout údaje pokrývající pouze jednu třetinu snížení emisí skleníkových plynů, kterého dosáhly do roku 2020. Irsko údaj o nákladech a účincích svých politik zavedených k dosažení cílů pro rok 2020 nedisponovalo.

73 Pokud jde o **soukromé financování**, Komise ani dotazované orgány pěti členských států nebyly schopny poskytnout údaje o výši soukromých finančních prostředků uvolněných za účelem dosažení cílů pro rok 2020 ani odhadnout snížení emisí skleníkových plynů, jehož bylo dosaženo v důsledku soukromých opatření.

³⁵ [Přehled pokynů k hodnocení politik.](#)

Cíle pro rok 2030

74 Potřeba lépe odhadnout a sledovat náklady a účinky politik za účelem dosažení ambicióznějších cílů pro rok 2030 se projevila ve vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu, které měly členské státy předložit v letech 2019/2020 (viz bod 09). Při představování politik, které mají být zavedeny pro období 2021–2030 za účelem dosažení cílů, musely členské státy uvádět mnohem podrobnější informace o očekávaných nákladech a účincích politik než v předchozím období³⁶, jako jsou informace o:

- **očekávaných vnitrostátních cílech,**
- **investiční mezeře,** kterou je třeba překlenout, aby bylo možné dosáhnout vnitrostátních cílů,
- **zdroji a výši rozpočtu** potřebných k překlenutí investičních mezer, poskytnutí vodítek účastníkům trhu a mobilizaci soukromých investic,
- **hlavních politikách a opatřeních** k překlenutí investičních mezer, které nejsou pokryty soukromým sektorem, s uvedením jejich orientačního časového harmonogramu a očekávaného přínosu ke snížení emisí skleníkových plynů.

75 Pokud jde o **očekávané vnitrostátní cíle**, které členské státy vyčíslily ve svých vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu, dospěla Komise k závěru, že souhrnné ambice 27 členských států jsou dostatečné k dosažení cílů EU v oblasti emisí skleníkových plynů a podílu energie z obnovitelných zdrojů. Komise zároveň dospěla k závěru, že souhrnný závazek 27 členských států v oblasti cíle energetické účinnosti pro rok 2030 je nedostatečný: dosahuje snížení spotřeby primární energie o 29,7 %, což je o 2,8 procentního bodu méně než cíl EU pro rok 2030, který činí 32,5 %³⁷.

³⁶ Články 9 a 17 nařízení (EU) 2018/1999 o [správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu](#). Sdělení Komise nazvané [Společně při dosahování cílů energetické unie a opatření v oblasti klimatu – vytvoření základů pro úspěšný přechod na čistou energii](#), COM(2019) 285 final, strany 7–12.

³⁷ Sdělení Komise nazvané [Celounijní posouzení integrovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu](#), COM(2020) 564.

76 Pokud jde o **investiční mezery**, ve své předchozí zprávě o udržitelném financování³⁸ jsme poukázali na to, že informace o investičních potřebách byly neúplné, nekonzistentní a vykazovaly značné neshody. U pěti vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu, u nichž jsme provedli přezkum, jsme zjistili, že obsahují pouze obecný odhad výše investic potřebných k dosažení cílů pro rok 2030 a v nejlepším případě rozpis investic potřebných v jednotlivých odvětvích hospodářství. Vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu neuvádí, jak byly tyto odhady vypočteny, což znemožňuje posoudit jejich spolehlivost.

77 Pět vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu, u nichž jsme provedli přezkum, neuvádělo **zdroj ani výši rozpočtu** potřebného k překlenutí investičních mezer. Není tedy jasné, do jaké míry by mohly tyto potřeby uspokojit stávající politiky, ani jak velké soukromé investice by měly být zmobilizovány.

78 Pokud jde o **hlavní politiky a opatření** zavedená k dosažení cílů pro rok 2030, zjistili jsme, že pět prověřovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu se liší mírou své podrobnosti. Ve většině případů neuváděly žádný orientační časový plán ani očekávané snížení emisí skleníkových plynů.

79 Dne 15. prosince 2022 vydala Komise pokyny pro členské státy k aktualizaci vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu³⁹, které tyto nedostatky řeší. Tyto pokyny vybízejí členské státy, aby předkládaly strukturované informace o očekávaných investicích a jejich financování, a to jak z veřejných, tak ze soukromých zdrojů. Pokyny však nejsou pro členské státy závazné, což s sebou nese riziko, že členské státy budou ve svých plánech i nadále uvádět jen kusé informace.

80 Do 15. března 2023 musely členské státy poprvé podat zprávy o provádění vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu na základě prováděcího nařízení Komise⁴⁰ zveřejněného dne 25. listopadu 2022. Komise zveřejňuje průběh podávání zpráv členskými státy na svých [internetových stránkách](#). Toto nařízení vyžaduje, aby

³⁸ Zvláštní zpráva EÚD 22/2021, Udržitelné financování: jsou zapotřebí důslednější opatření EU, aby se finanční prostředky přesměrovaly k udržitelným investicím, bod 73.

³⁹ Sdělení Komise C(2022) 9264 o pokynech pro členské státy k aktualizaci vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu na období 2021–2030.

⁴⁰ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2022/2299, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999, pokud jde o strukturu, formát, technické podrobné údaje a postup pro integrované vnitrostátní zprávy o pokroku v oblasti energetiky a klimatu, článek 7 a příloha IX.

členské státy podávaly zprávy o realizovaných nákladech a účincích zavedených politik. Nicméně některé části podávaných zpráv zůstávají dobrovolné. To může vést k tomu, že členské státy budou poskytovat jen kusé informace, jako v případě databáze agentury EEA (viz bod [69](#)).

Pouze málo skutečností zatím nasvědčuje tomu, že ambicióznější cíle EU v praxi povedou k dostačujícím krokům

81 Komise konstatovala, že vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu nejsou pro dosažení cíle energetické účinnosti pro rok 2030 (bod [75](#)) dostatečně ambiciózní ani dostatečně podrobné, aby bylo možné posoudit, zda představují spolehlivý základ pro dosažení cílů pro rok 2030 (viz [příloha IV](#)). Dále jsme zjistili, že vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu poskytují pouze vágní informace o investičních mezerách a zdrojích financování k jejich odstranění (viz body [74–75](#)). V naší [zvláštní zprávě 22/2021](#) o udržitelném financování jsme dospěli k závěru, že pro přesměrování soukromých a veřejných financí k udržitelným investicím je třeba vyvinout usilovnější činnost na úrovni EU.

82 Komise navrhuje další zvýšení úrovně cílů pro rok 2030 v rámci balíčku „Fit for 55“ na rok 2021 a návrhu [plánu REPowerEU](#) na rok 2022 (viz body [06](#) a [07](#)). Ve svém [stanovisku 04/2022](#) k návrhu plánu REPowerEU jsme se znovu zabývali otázkou možného nedostatku finančních prostředků; konstatovali jsme, že není jasné, zda budou dostupné finanční prostředky úměrné ambiciózním cílům plánu REPowerEU a příslušným investičním potřebám.

83 Zjistili jsme také, že [posouzení dopadů, na němž je založen balíček „Fit for 55“](#), vychází z řady předpokladů týkajících se členských států, jako např.: úplné provedení stávajících politik a úplné dosažení očekávaných účinků stávajících politik. Poukázalo to také na potřebu dalšího technologického pokroku v energetice a dopravě, včetně rychlé

elektrifikace, zachycování a ukládání uhlíku. Důkazy z našich předchozích zpráv ukazují, že takovéto předpoklady se často nejsou zcela nerealizují podle plánu⁴¹.

84 Analýzy scénářů, z nichž posouzení dopadů vychází, navíc dostatečně nezohledňují známé problémy, jako je energetická závislost na Rusku⁴² nebo předpokládaný pokles dostupnosti kritických surovin⁴³, které jsou nezbytné pro technologický rozvoj obnovitelných zdrojů energie, baterií a elektrifikace, s nimiž počítají modely ve scénářích.

85 Z nejnovějších údajů o emisích skleníkových plynů, podílu energie z obnovitelných zdrojů a energetické účinnosti za rok 2021 (viz body **23–26**) kromě toho vyplývá, že po pandemii COVID-19 nastala výrazná indukce spotřeby, což představuje další výzvu při dosahování revidovaných cílů pro rok 2030.

⁴¹ Zvláštní zpráva EÚD č. 06/2014, bod 53.
Zvláštní zpráva EÚD č. 24/2018, body 108 a 112.
Zvláštní zpráva EÚD č. 08/2019, bod 80.
Zvláštní zpráva EÚD č. 18/2019, bod 75.
Zvláštní zpráva EÚD č. 11/2020, bod 93.
Zvláštní zpráva EÚD č. 05/2021, body 71–74.
Zvláštní zpráva EÚD č. 16/2021, bod 95.
Zvláštní zpráva EÚD č. 02/2022, body 137–139.

⁴² Sdělení Komise nazvané Evropská strategie energetické bezpečnosti, COM(2014) 330.

⁴³ Analýzy informačního systému o surovinách Společného výzkumného střediska.

Závěry a doporučení

86 Zjistili jsme, že **EU dosáhla tří hlavních cílů v oblasti klimatu a energetiky** (emise skleníkových plynů, podíl energie z obnovitelných zdrojů a energetická účinnost) pro rok 2020. K tomu však přispěly i vnější faktory, například pandemie COVID-19 a neočekávané výkyvy HDP. Komise nemá jen **ucelený přehled o opatřeních, která se při plnění cílů osvědčila**. Cíle pro rok 2030 jsou ambicióznější než cíle pro rok 2020 a **pouze málo skutečností prozatím nasvědčuje tomu, že se tyto ambice v praxi uskuteční**.

87 Komise sledovala pokrok EU při plnění **hlavních cílů**. Nehodnotila však, do jaké míry byl tento pokrok výsledkem opatření spíše než vnějších faktorů, jako byla finanční krize v roce 2009, ani přesnou míru přispění pandemie COVID-19 v roce 2020. Zjistili jsme, že zatímco cílů v oblasti emisí skleníkových plynů a podílu energie z obnovitelných zdrojů by bylo s největší pravděpodobností dosaženo i bez hospodářského poklesu způsobeného krizí COVID-19, pandemie sehrála významnou úlohu při plnění cíle v oblasti energetické účinnosti (body [19–26](#)).

88 EU rozdělila cíle EU do roku 2020 na **vnitrostátní cíle**. Většina členských států sice splnila svůj očekávaný příspěvek, některé však nikoli:

- sedm členských států nedosáhlo svých orientačních cílů v oblasti energetické účinnosti (bod [26](#)),
- tři členské státy nedosáhly svých závazných cílů v oblasti emisí skleníkových plynů výhradně na základě přijatých opatření v oblasti klimatu a musely nakoupit emisní přiděly od jiných členských států, které své cíle překročily, nebo použít mezinárodní kredity (body [41–44](#)),
- šest členských států nedosáhlo svých závazných cílů v oblasti podílu energie z obnovitelných zdrojů výhradně na základě přijatých opatření v oblasti klimatu, ale dosáhlo jich nákupem podílů od jiných členských států, které své cíle překročily, kromě Francie, která k dubnu 2023 nezakoupila chybějící podíly za účelem dosažení svého cíle (body [45–47](#)).

89 Komise zveřejňuje informace o množství emisí skleníkových plynů nebo podílech energie z obnovitelných zdrojů převedených mezi členskými státy, nikoli však o jejich ceně. Tento nedostatek transparentnosti, pokud jde o způsob, jakým členské státy dosahují svých závazných vnitrostátních cílů prostřednictvím možností flexibility, ztěžuje občanům a zúčastněným stranám posouzení, zda EU dosahuje svých celkových cílů nákladově efektivním způsobem (body [40–47](#)).

90 Dalším důležitým faktorem, který měl, nad rámec opatření členských států, vliv na dosažení vnitrostátních cílů, byl fakt, že HDP několika členských států nerostl podle očekávání, zejména v důsledku finanční krize v roce 2009. Některé členské státy dosáhly svých cílů již několik let poté, kdy byly tyto cíle stanoveny. Při posuzování faktorů ovlivňujících pokrok při plnění cílů v oblasti klimatu a energetiky, zejména pokud HDP neroste v souladu s předpověďmi, by mohly být ukazatele intenzity. Zjistili jsme však, že Komise při posuzování výsledků členských států stávající zprávy o ukazatelích intenzity k analýze faktorů pokroku a k formulování doporučení ke zlepšení opatření v oblasti klimatu a energetiky nevyužila (body 27–35).

Doporučení 1 – Zajistit větší transparentnost výsledků EU a jejích členských států v oblasti klimatu a energetiky

V zájmu větší transparentnosti výsledků EU a jejích členských států v oblasti klimatu a energetiky by Komise měla:

- a) využívat dostupné zprávy o emisích skleníkových plynů na jednotku HDP a na obyvatele k posouzení faktorů ovlivňujících pokrok členských států a spolupracovat s členskými státy s cílem podle potřeby zlepšit výkonnost jejich opatření v oblasti klimatu a energetiky,

Cílový termín provedení: prosinec 2024

- b) hodnotit pokrok EU a členských států při plnění cílů a podávat o něm zprávy, a rozlišovat přitom dopad zavedených politik od vlivu vnějších faktorů,

Cílový termín provedení: březen 2026

- c) realizovat opatření, která umožní větší transparentnost, pokud jde o cenu emisí skleníkových plynů a jednotlivé převody podílů energie z obnovitelných zdrojů.

Cílový termín provedení: prosinec 2024

91 EU si stanovila za cíl stát se **světovým lídrem** v oblasti transformace na klimaticky neutrální ekonomiku. Zjistili jsme, že EU dosahuje ve srovnání s ostatními průmyslovými zeměmi dobrých výsledků, pokud jde o snižování emisí skleníkových plynů. Započítávání emisí však nezahrnuje emise vzniklé v důsledku obchodu. Jejich zahrnutí by zvýšilo emise skleníkových plynů v EU přibližně o 8 %. Kromě toho Komise do svého cíle v oblasti skleníkových plynů nezahrnuje všechny emise z mezinárodní letecké dopravy (3,4 %) a námořní dopravy (3,6 %), protože v současné době zohledňuje pouze emise z letecké dopravy a námořní dopravy v rámci EU (body 49–60).

Doporučení 2 – Zohlednit všechny emise skleníkových plynů způsobené Unií

Aby bylo možné zohlednit všechny emise skleníkových plynů způsobené Unií, měla by Komise:

- a) posoudit možnost využívání dat, která budou shromažďována prostřednictvím mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích, k doplnění své zprávy o pokroku EU při plnění cíle EU v oblasti snižování emisí skleníkových plynů do roku 2030 o zprávy o emisích spojených s dovozem zboží do EU;
- b) posoudit možnost zahrnutí podílu emisí z mezinárodní letecké a námořní dopravy EU do svého cíle klimatické neutrality pro rok 2050.

Cílový termín provedení: prosinec 2026

92 Komise má jen neúplný přehled o opatřeních, která se osvědčila při plnění cílů pro rok 2020 a rok 2030. Komise určila, která odvětví jsou úspěšná, tj. odvětví, na něž se vztahuje systém obchodování s emisemi, a důsledně předkládá návrhy na posílení systému obchodování s emisemi v rámci balíčku „Fit for 55“ (body [61–65](#)).

93 Od roku 2015 poskytují členské státy Komisi více informací o politikách, které zavedly k dosažení cílů, nejprve prostřednictvím databáze Evropské agentury pro životní prostředí (cíle pro rok 2020) a následně také prostřednictvím vnitrostátních plánů členských států v oblasti energetiky a klimatu (cíle pro rok 2030). Přesto Komise stále nemá k dispozici informace o nákladech a účincích opatření (body [66–80](#)).

94 Při pohledu do budoucna na **cíle pro rok 2030** vzbuzuje obavy zejména skutečnost, že na odhady finančních potřeb v celé EU z roku 2016 nenavazují podobná posouzení na vnitrostátní úrovni ve vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu, spolu s analýzou zdrojů financování, které by mohly tyto mezery překlenout. Chybí tedy informace o tom, zda pro dosažení cílů do roku 2030 bude k dispozici dostatek finančních prostředků, zejména ze soukromého sektoru. Komise rovněž uvedla, že souhrnné závazky členských států jsou nedostatečné, pokud jde o dosažení cíle energetické účinnosti pro rok 2030, který se ukázal jako nejobtížněji dosažitelný už pro rok 2020 (viz body [66–80](#)).

95 Komise předložila návrhy na další zvýšení cílů pro rok 2030 ve svém návrhu balíčku „Fit for 55“ z roku 2021 a v návrhu REPowerEU z roku 2022. Tím se dále zvýší tlak na úroveň potřebného financování i na souhrnné závazky členských států. To se může ukázat jako obzvláště náročné (viz body **81–85**) v situaci, kdy:

- posouzení dopadů balíčku „Fit for 55“ zahrnovalo několik předpokladů ohledně pokroku členských států (např. úplné provedení stávajících politik), Důkazy z našich předchozích zpráv ukazují, že takovéto předpoklady se často nejsou zcela nerealizují podle plánu,
- výchozí základní analýzy před rokem 2021 nezohledňovaly dostatečně známé problémy, jako je energetická závislost na Rusku nebo odhadovaný pokles dostupnosti kritických surovin, které jsou nezbytné pro technologický rozvoj obnovitelných zdrojů energie,
- z nejnovějších údajů o emisích skleníkových plynů z roku 2021, podílu obnovitelných zdrojů energie a energetické účinnosti vyplývá, že po pandemii COVID-19 došlo k výrazné indukci spotřeby.

Doporučení 3 – Podpořit závazek členských států dosáhnout cílů pro rok 2030

Aby Komise podpořila závazek členských států dosáhnout cílů pro rok 2030, měla by:

- a) spolupracovat s členskými státy na tom, aby do aktualizovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu byly zahrnuty soudržné informace o očekávaných nákladech a účincích politik pro dosažení cílů, jakož i o investičních potřebách a zdrojích financování k jejich naplnění.

Cílový termín provedení: prosinec 2024

- b) posoudit proveditelnost posílení stávajícího systému převodů emisí skleníkových plynů a podílů energie z obnovitelných zdrojů mezi členskými státy včetně možnosti většího sladění cen používaných při převodech s tržními cenami.

Cílový termín provedení: prosinec 2025

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Joëlle Elvingerová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 10. května 2023.

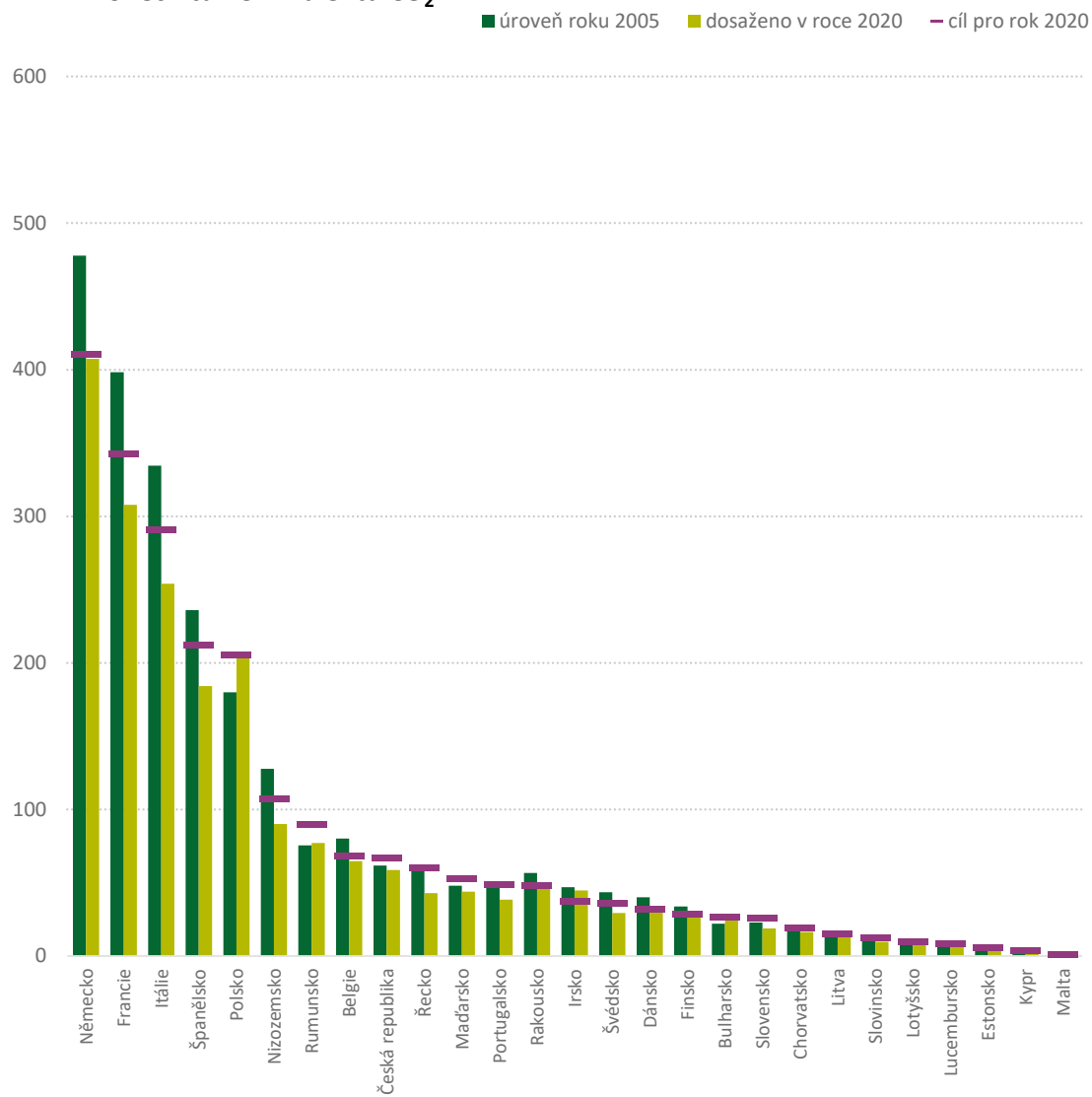
Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – Dosažení vnitrostátních cílů v oblasti emisí skleníkových plynů pro rok 2020 v rozdělení podle členských států

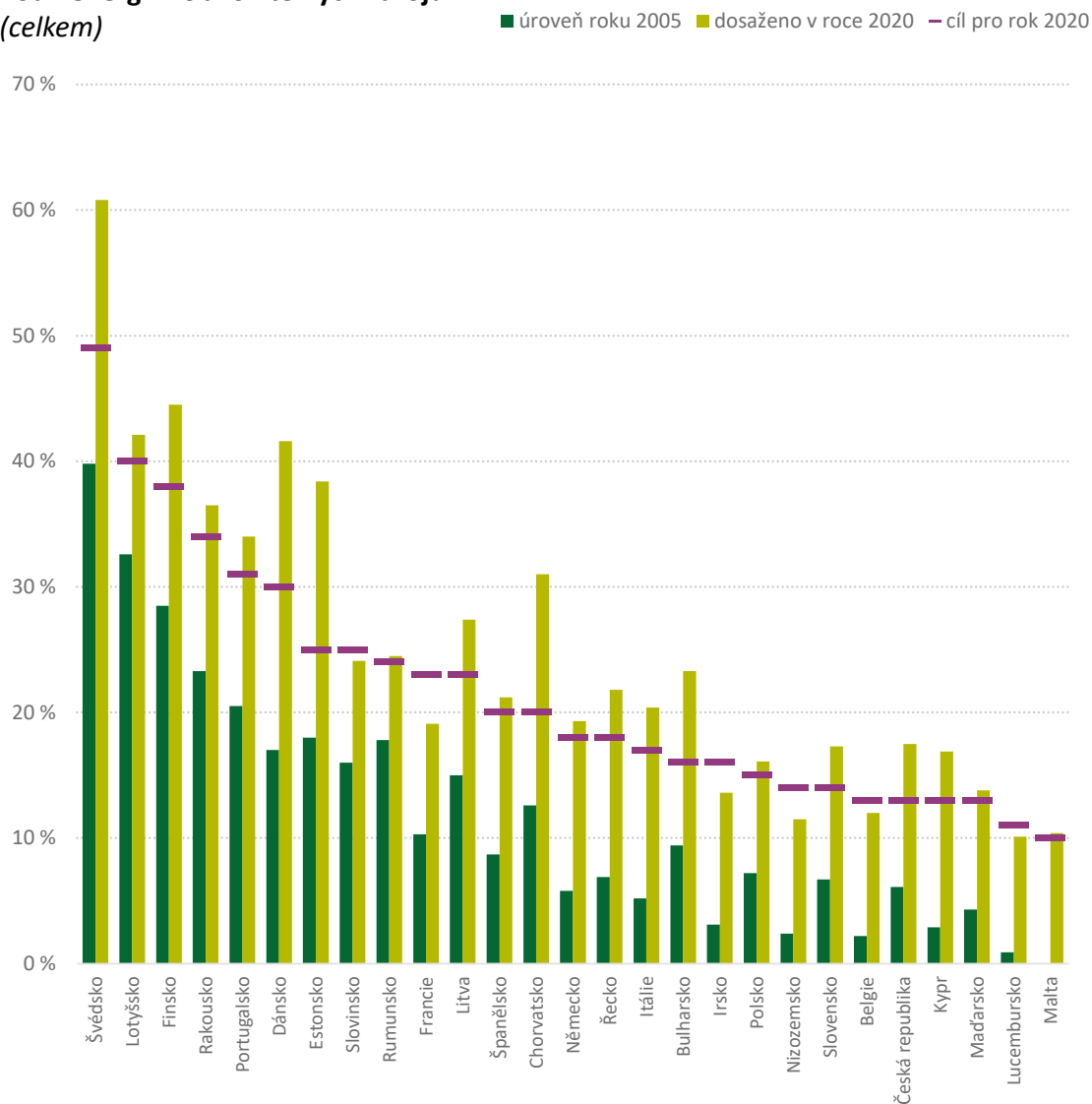
V milionech tun ekvivalentu CO₂



Zdroj: EÚD na základě údajů Evropské agentury pro životní prostředí.

Příloha II – Dosažení vnitrostátních cílů v oblasti podílu energie z obnovitelných zdrojů pro rok 2020 v rozdělení podle členských států

Podíl energií z obnovitelných zdrojů (celkem)



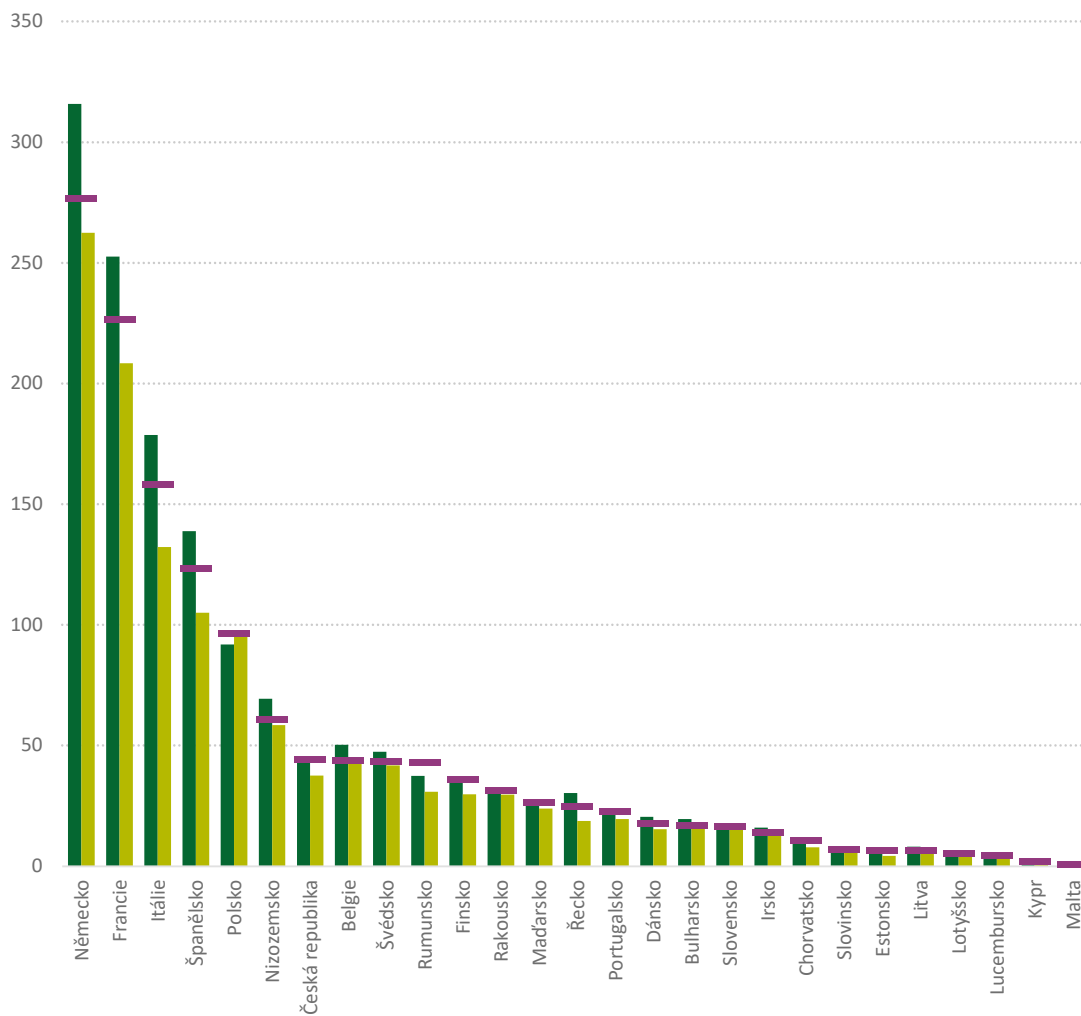
Zdroj: EÚD, na základě údajů Eurostatu.

Příloha III – Dosažení vnitrostátních cílů v oblasti energetické účinnosti do roku 2020 v rozdělení podle členských států (v primární a konečné spotřebě energie)

Spotřeba primární energie

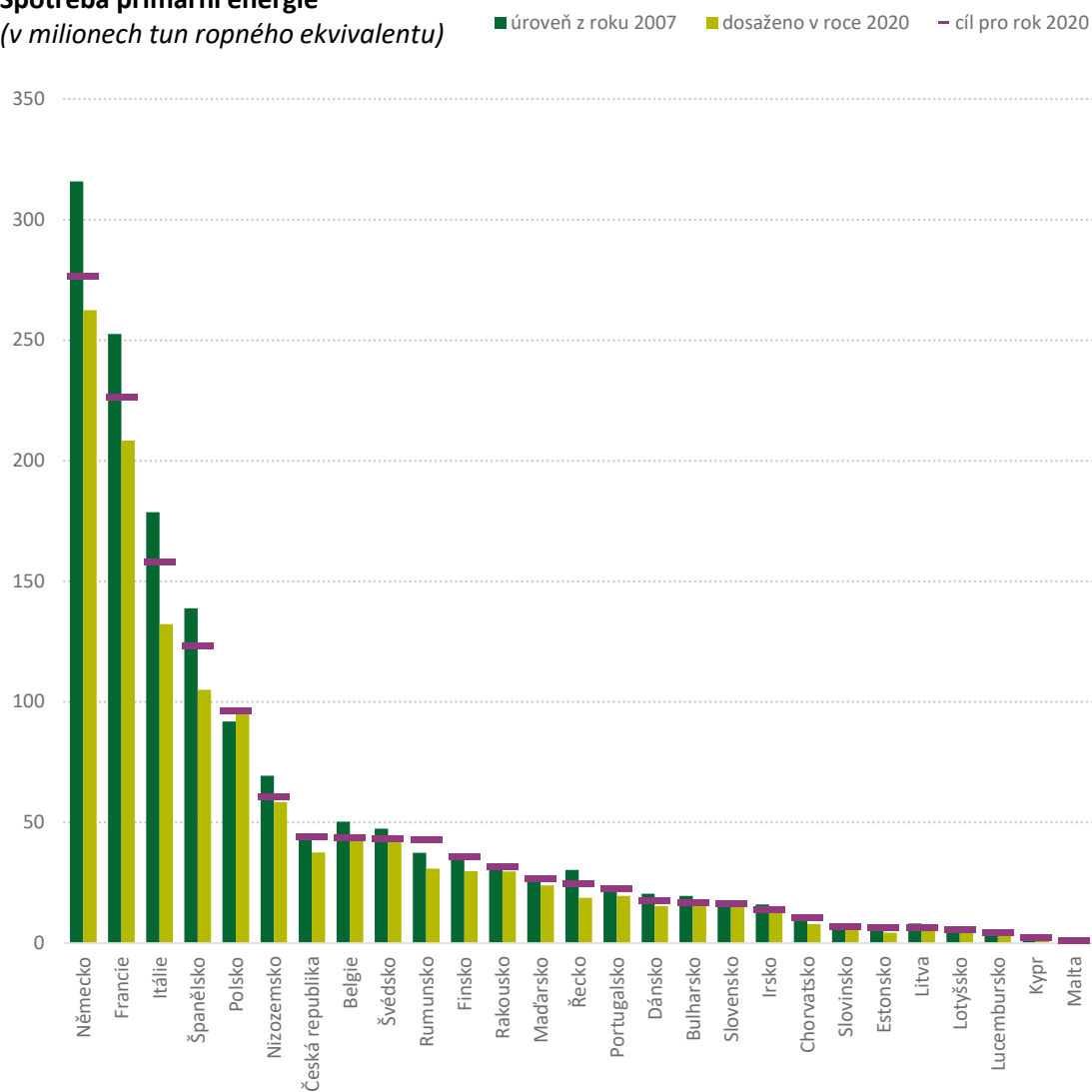
(v milionech tun ropného ekvivalentu)

■ úroveň z roku 2007 ■ dosaženo v roce 2020 – cíl pro rok 2020



Spotřeba primární energie

(v milionech tun ropného ekvivalentu)



Zdroj: EÚD, na základě údajů Eurostatu.

Příloha IV – Výtah z hodnocení Komise týkajícího se vykazování investičních potřeb a jejich zdrojů financování v pěti vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu, které jsme zkoumali

Členský stát	Vykazování investičních potřeb	Vykazování zdrojů financování
<p>Německo</p>	<p>Plán z velké části řeší a kvantifikuje investiční potřeby v oblasti energetiky vyplývající z dodatečných opatření, ačkoli neuvádí odhadovanou celkovou výši soukromého a veřejného financování do roku 2030.</p> <p>Obecně v plánu chybí ucelený přehled zdrojů dodatečných investičních potřeb uváděných do roku 2030.</p>	<p>Úloha veřejných financí je zmíněna ve zvláštní části. Poskytnuté informace však nejsou kvantitativní, protože neupřesňují podíl jednotlivých úrovní na celkovém financování.</p> <p>Do roku 2030 budou z fondu pro energetiku a klima na opatření v oblasti klimatu a transformaci energetiky vyčleněny prostředky v řádu stovek miliard EUR.</p> <p>Další podpůrná opatření jsou zmíněna, ale nejsou blíže popsána. Vztah mezi jednotlivými zdroji investic je nejasný.</p> <p>Je zmíněna úloha fondů EU, jako je Nástroj pro propojení Evropy nebo fondy politiky soudržnosti. Pro regiony zvláště postižené strukturálními změnami je zmíněn Fond pro spravedlivou transformaci.</p> <p>Plán nevyčísluje podíl financování z veřejného sektoru na těchto investicích. Neuvádí ani různé úrovně financování (vnitrostátní, evropská).</p>
<p>Irsko</p>	<p>Plán nehodnotí celkové investiční potřeby, které by mohl naplnit veřejný nebo soukromý sektor, aby bylo dosaženo cílů a ambicí definovaných ve scénáři „bez dalších opatření“, ačkoli zdůrazňuje potřebu mobilizovat soukromé investice.</p>	<p>Není uveden rozsah soukromých investic, které bude třeba zmobilizovat.</p> <p>Je zřejmé, že finanční prostředky EU, jako je Nástroj pro propojení Evropy, budou pro Irsko i nadále důležitým zdrojem financování.</p> <p>Jsou zde uvedeny některé podrobnosti o konkrétních programech, fondech nebo projektech a jejich rozpočtech, ovšem spíše <i>ad hoc</i> a nezahrnují všechny politiky, opatření nebo ambice.</p>

Členský stát	Vykazování investičních potřeb	Vykazování zdrojů financování
Itálie	<p>Plán poskytuje podstatné informace o investičních potřebách, včetně přírůstkových ročních investičních potřeb na období 2017–2030 v různých odvětvích, a o jejich očekávaných makroekonomických dopadech.</p>	<p>Plán uvádí odhad, že za účelem splnění cílů v něm stanovených budou v letech 2017 až 2030 ve srovnání se současným scénářem politik potřebné kumulativní dodatečné investice ve výši 183 miliard EUR (což představuje 18 % nárůst). Hodnocení výdajů a zdrojů financování předložené na vnitrostátní či regionální úrovni nebo na úrovni EU zůstává pouze částečné.</p> <p>Plán však neposkytuje jasné podrobné údaje o metodice použité k výpočtu investičních potřeb, nepojmenovává rizikové faktory ani nevypracovává strategii k odstranění investičních mezer.</p> <p>Vzhledem k nedostatku informací na úrovni politik je obtížné zjistit, zda by cílů mohlo být dosaženo, protože politiky, které jsou hodnoceny, cílů nedosahují. Počet a typ politik nemusí být dostatečný k dosažení cílů, zejména po roce 2022, kdy bude třeba opatření teprve zařadit do rozpočtu a schválit.</p>
Polsko	<p>Plán se rozsáhle zabývá investičními potřebami ve scénáři „bez dalších opatření“ rozdělenými podle odvětví a s uvedenými prioritními investičními cíli a obsahuje propracovanou makroekonomickou analýzu.</p> <p>Investiční potřeby jsou dále rozděleny podle odvětví.</p>	<p>Plán určuje prioritní investiční oblasti a zdroje financování, ale poskytuje jen omezené informace o překážkách a rizicích na trhu.</p> <p>Zmíněny jsou některé vnitrostátní a další zdroje financování EU, např. Modernizační fond, rámcový program EU pro výzkum a inovace a bezplatné povolenky z EU ETS.</p> <p>Zjištěné investiční potřeby zpravidla neprovází analýza financování. Zejména analýza financování další veřejné finanční podpory není dostatečně podrobná.</p>

Členský stát	Vykazování investičních potřeb	Vykazování zdrojů financování
Švédsko	Plán neuvádí celkovou odhadovanou výši investičních potřeb. Kromě kapacity výroby elektřiny a rozvodné infrastruktury v něm chybí kvantitativní posouzení investičních potřeb Švédska k dosažení cílů v oblasti klimatu a energetiky.	Plán postrádá komplexní shrnutí a posouzení více zdrojů financování na úrovni EU, na vnitrostátní nebo regionální úrovni. V části věnované dekarbonizaci plán popisuje několik opatření založených na vládním financování, jako jsou iniciativy v oblasti klimatu <i>Climate Leap</i> a v oblasti transformace průmyslu <i>Industrial Leap</i> .

Zdroj: Posouzení konečných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu Komisí.

Politika nebo opatření či skupina politik a opatření	Politika s dopadem na emise z EU ETS nebo emise podle ESD (lze zvolit oboje)			Posouzení <i>ex ante</i>												Posouzení <i>ex-post</i>			
				Snížení emisí skleníkových plynů v t (kt ekvivalentu CO2 ročně)			Snížení emisí skleníkových plynů v t+5 (kt ekvivalentu CO2 ročně)			Snížení emisí skleníkových plynů v t+10 (kt ekvivalentu CO2 ročně)			Snížení emisí skleníkových plynů v t+15 (kt ekvivalentu CO2 ročně)			Rok, pro nějž platí snížení	Průměrné snížení emisí (kt ekvivalentu CO2 ročně)	Vysvětlení základu pro odhady zmiřnění	Faktory ovlivněné politikou nebo opatřením
	EU ETS	ESD	LULUCF	Celkem	EU ETS	ESD	Celkem	EU ETS	ESD	Celkem	EU ETS	ESD	Celkem	EU ETS	ESD				

Politika nebo opatření či skupina politik a opatření	Odhadované náklady a přínosy						Skutečné náklady a přínosy				
	Náklady v EUR na tunu sníženého/zachyceného množství ekvivalentu CO2	Absolutní náklady ročně v EUR (upřesněte rok, pro nějž byly náklady vypočítány)	Popis odhadů nákladů (základ pro odhad nákladů, jaký druh nákladů je v odhadu zahrnut, metodika)	Cenový rok	Rok, pro nějž jsou vypočítány	Dokumentace/zdroj odhadu nákladů	Náklady v EUR na tunu sníženého/zachyceného množství ekvivalentu CO2	Cenový rok	Rok, pro nějž jsou vypočítány	Popis odhadů nákladů (základ pro odhad nákladů, jaký druh nákladů je v odhadu zahrnut)	Dokumentace/zdroj odhadu nákladů

Zdroj: Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 749/2014 o struktuře, formátu, postupech předkládání a přezkumu informací vykázaných členskými státy podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 – příloha XI.

Zkratková slova a zkratky

EEA: Evropská agentura pro životní prostředí

ETS: Systém obchodování s emisemi

HDP: Hrubý domácí produkt

NECP: Vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu

UNFCCC: Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2023-18>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2023-18>

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá členka EÚD Joëlle Elvingerová. Audit vedla členka EÚD Joëlle Elvingerová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Ildikó Preissová a tajemník kabinetu Paolo Pesce, vyšší manažerka Florence Fornaroliová, vedoucí úkolu Lorenzo Pirelli, zástupce vedoucího úkolu Josef Edelmann a účetní kontrolor Timo Lethinen. Grafickou podporu zajišťovala Marika Meisenzahlová. Administrativní podporu zajišťovala Judita Frangezová.



Zleva doprava: Judita Frangezová, Florence Fornaroliová, Josef Edelman, Lorenzo Pirelli, Joëlle Elvingerová, Paolo Pesce, Ildiko Preissová, Marika Meisenzahlová.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2023

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Je proto pravidlem, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení. EÚD nenesou za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na obrázcích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li povolení poskytnuto, toto povolení ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Obrázky 1, 2, 3, 4, 7, 10, 11, 12 a rámeček 2 – ikony: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-0429-7	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/160088	QJ-AB-23-016-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0447-1	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/925711	QJ-AB-23-016-CS-N

EU dosáhla svých cílů v oblasti klimatu a energetiky pro rok 2020, některé členské státy však nepřispěly k jejich dosažení v očekávané míře. Komise nehodnotila, zda EU dosáhla svých cílů v důsledku svých opatření anebo vlivem vnějších faktorů, jako byla finanční krize v roce 2009 a pandemie COVID-19. Cíle EU v oblasti emisí skleníkových plynů pro roky 2020 a 2030 nezahrnují emise související s dováženým zbožím ani emise z mezinárodní letecké a lodní dopravy. Disponibilní informace o nákladech, které byly v souvislosti s dosažením cílů EU vynaloženy z rozpočtu EU, vnitrostátních rozpočtů a v rámci soukromého sektoru, jsou omezené. Ve vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu chybí údaje o investičních potřebách a zdrojích financování, které by umožnily posoudit, zda jsou tyto plány dobrým základem pro dosažení cílů pro rok 2030.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors