

Zvláštní zpráva

Emise skleníkových plynů v EU: jsou řádně vykazované, ale je zapotřebí lepších informací o jejich snižování v budoucnosti



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–VIII
Úvod	01–15
Mezinárodní kontext	01–05
Evropský kontext	06–15
Rozsah a koncepce auditu	16–21
Připomínky	22–65
Komise kontroluje a vykazuje údaje o emisích EU náležitě	22–40
Zprávy EU splňují a převyšují mezinárodní požadavky	23–27
Přezkum kvality vykazovaných emisí prováděný Komisí a EEA je uspokojivý	28–34
Inventura skleníkových plynů EU se během doby zlepšila	35–40
EU potřebuje lepší informace o tom, jak se budou emise skleníkových plynů snižovat v budoucnosti	41–65
Komise a EEA členským státům pomáhají zlepšovat kvalitu jejich odhadů	42–46
Komise neposuzovala riziko výrazných odchylek od referenčního scénáře EU	47–50
Pro většinu odvětví, za něž jsou k dispozici údaje, jsou stanoveny cíle EU pro snižování emisí do roku 2020	51–55
Komise vypracovala odvětvové plány vztahující se na téměř 70 % emisí	56–58
Zprávy podávané o politikách a opatřeních EU jsou neúplné	59–65
Závěry a doporučení	66–75
Příloha – Informace o skleníkových plynech	
Zkratková slova a zkratky	

Glosář

Odpovědi Komise

Auditní tým

Harmonogram

Shrnutí

I EU se jako smluvní strana Kjótského protokolu (1997) a Pařížské dohody (2015) zavázala podílet na celosvětové snaze snižovat emise skleníkových plynů. V souladu s těmito dohodami si EU stanovila cíl snížit emise skleníkových plynů o 20 % do roku 2020, o 40 % do roku 2030 a o 80–95 % do roku 2050. Aby mohla Komise posoudit, jak se tyto cíle plní, potřebuje odhady minulých a budoucích emisí a také účinků politik a opatření na jejich snižování. V situační zprávě o opatřeních EU v oblasti energetiky a změny klimatu z roku 2017 jsme inventury emisí skleníkových plynů označili jako potenciálně rizikovou oblast, v níž bylo provedeno jen málo auditů.

II Náš audit se zaměřil na snahy Komise, v součinnosti s Evropskou agenturou pro životní prostředí (EEA), zajistit kvalitu inventury skleníkových plynů EU a informace o snižování emisí v budoucnosti. Zjistili jsme, že údaje o emisích v EU se náležitě vykazují, avšak Komise potřebuje lepší informace o tom, jak se budou emise skleníkových plynů snižovat v budoucnosti.

III Komise předává informace o skleníkových plynech sekretariátu Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC) v souladu s mezinárodními požadavky a poskytuje další údaje Evropskému parlamentu a Radě. Aby byla zajištěna kvalita těchto údajů, stanoví nařízení o mechanismu monitorování a jeho prováděcí pravidla systém EU pro přezkum inventur skleníkových plynů předkládaných členskými státy. Zjistili jsme, že Komise v součinnosti s EEA ověřuje vykázané emise uspokojivým způsobem a že se inventura skleníkových plynů EU během doby zlepšila. Pokud však jde o využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF), ověřovatelé neprovádějí tentýž druh kontrol jako u jiných odvětví. Toto odvětví má obzvláštní význam nejen pro cíle do roku 2030, ale také proto, že údaje o LULUCF se vyznačují vysokou statistickou nejistotou.

IV Nařízení o mechanismu monitorování také stanovilo systém EU pro přezkum údajů o odhadech členských států. Při přezkumu v roce 2017 zjistily Komise i sekretariát UNFCCC méně problémů než v roce 2015, což svědčí o tom, že se vnitrostátní odhady zlepšily. Komise však neposuzovala riziko výrazných odchylek od referenčního scénáře EU.

V Aby bylo dosaženo snížení emisí, vytyčila EU cíle, které zahrnují většinu vykazovaných údajů. První cíle EU pro odvětví LULUCF jsou stanoveny na rok 2030 a mezinárodně dohodnutý cíl pro mezinárodní lodní dopravu je stanoven na rok 2050. Mezinárodní letectví již spadá pod cíle EU do roku 2020.

VI Zjistili jsme, že na téměř 70 % vykazovaných emisí se vztahují dlouhodobé odvětvové plány. Tyto specifické plány mají stěžejní význam pro rozvoj příslušných odvětví udržitelným způsobem. Pro některá klíčová odvětví jako zemědělství a LULUCF však žádné specifické plány neexistují. Tato skutečnost ovlivňuje krátkodobější odvětvové politiky a opatření.

VII Zmírňující politiky a opatření mají snižovat budoucí emise. Komise a EEA zavedly kontroly kvality informací o zmírňujících politikách a opatřeních předkládaných členskými státy. Komise však nepředkládala odhady toho, jaké dopady budou některé zmírňující politiky a opatření EU na emise mít.

VIII Na základě těchto zjištění předkládáme Komisi doporučení, která mají zlepšit:

- a) postup, kterým Komise přezkoumává odvětví LULUCF;
- b) rámec pro snižování emisí v budoucnosti.

Úvod

Mezinárodní kontext

01 Skleníkové plyny pohlcují a uvolňují teplo (infračervené záření ze slunce) v atmosféře. Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC) je subjektem Organizace spojených národů, který posuzuje vědecké poznatky související se změnou klimatu. Podle jeho odhadů člověkem vyvolané emise skleníkových plynů způsobily zvýšení celosvětové teploty o přibližně 1,0 °C v porovnání s úrovní před průmyslovou revolucí. K následkům tohoto zvýšení patří vzestup hladiny moře a extrémnější povětrnostní události.

02 V roce 1992 podepsaly státy světa Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu (UNFCCC), jejímž cílem je dosáhnout stabilizace koncentrací skleníkových plynů „na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému.“ Dalšími kroky byl Kjótský protokol z roku 1997, který zavedl opatření a závazné cíle snižování emisí pro rozvinuté země, které jej podepsaly. V rámci Kjótského protokolu se rozvinuté země dále zavázaly vypracovat politiky a opatření, které by udržitelným způsobem podporovaly plnění cílů snižování emisí stanovených v protokolu. Na plnění dohody a protokolu dohlíží a informuje o něm sekretariát UNFCCC.

03 Pařížskou dohodu (2015) podepsalo 197 zemí. Cílem dohody je udržet nárůst průměrné globální teploty „výrazně pod“ hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a usilovat o omezení nárůstu průměrné globální teploty „ještě dále“ na 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí. Pařížská dohoda nestanoví pro signatáře závazné cíle snižování emisí, ale ukládá vnitrostátně stanovené příspěvky k celkovému cíli snížit nárůst globální teploty. Tyto příspěvky jednotlivých zemí zahrnují jak snižování člověkem způsobených emisí ze zdrojů, tak pohlcování (tzv. propady či pohlcovače uhlíku) skleníkových plynů.

04 Snahám snížit emise skleníkových plynů, a omezit tak globální oteplování, napomáhá, pokud jsou k dispozici přesné informace o úrovních emisí, trendech a politikách a opatřeních na jejich zlepšení. To vyžaduje vhodný rámec pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a také spolehlivé informace o odhadovaných změnách emisí v důsledku stávajících a plánovaných politik a opatření.

05 Takový rámec stanoví Kjótský protokol i Pařížská dohoda. Rámec Kjótského protokolu je platný až do vykazování emisí za rok 2020 (v roce 2022). Podle rámce Pařížské dohody se budou emise poprvé vykazovat za rok 2021 (a budou zveřejněny v roce 2023). Tyto rámce obsahují postupy prokazování kvality (tj. přezkum údajů sekretariátem UNFCCC a jeho odbornými týmy) a doplňují je pokyny sekretariátu UNFCCC a Mezivládního panelu pro změnu klimatu.

Evropský kontext

06 V členských státech EU žije 6,9 % celosvětového obyvatelstva a připadá na ně 21,8 % světového hrubého domácího produktu¹. V roce vyprodukovaly zhruba 8,4 % globálních emisí skleníkových plynů².

07 EU se zavázala snížit své emise skleníkových plynů³ o 20 % do roku 2020, o 40 % do roku 2030 a o 80 % až 95 % do roku 2050 ve srovnání s rokem 1990.

Obrázek 1 znázorňuje dosavadní trend emisí a odhadovaný vývoj do roku 2050. EU snížila do roku 2017 své emise oproti roku 1990 o 21,7 %⁴. Tento klesající trend měla většina skleníkových plynů, na něž se vztahuje Kjótský protokol (viz **obrázek A** v **příloze**).

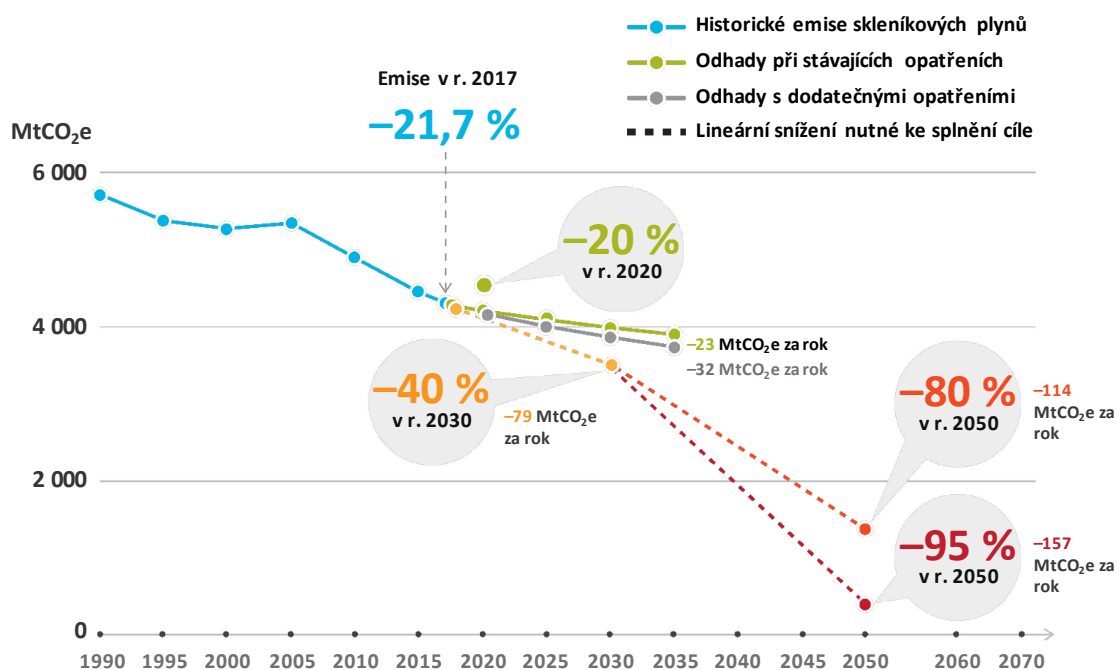
¹ Zpráva Eurostatu *The EU in the world* (EU ve světě), 2018.

² Zpráva EU o inventuře z roku 2019.

³ Závěry Evropské rady z 8. a 9. března 2007, ze 4. února 2011 a z 23. a 24. října 2014.

⁴ Tento údaj zahrnuje i mezinárodní letectví, aby byla zajištěna srovnatelnost s údaji vykazovanými v rámci cílů EU.

Obrázek 1 – Odhady minulých a budoucích emisí ve srovnání s cíli snižování emisí



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě zprávy EU o inventuře z roku 2019 (údaje o emisích z roku 2017), národního sdělení a dvouleté zprávy EU pro sekretariát UNFCCC z roku 2017 (odhadované údaje) a EEA, *Trends and projections in Europe 2018 – Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets* (Trendy a odhady v Evropě 2018 – Sledování pokroku při plnění evropských cílů v oblasti klimatu a energetiky) (pro dosažení cílů je zapotřebí ročních snížení).

08 Aby bylo tohoto snížení dosaženo a aby byla dodržena mezinárodní pravidla, EU a její členské státy se zavázaly předkládat každoročně sekretariátu UNFCCC zprávu o konečných emisích skleníkových plynů. Zpráva má podobu tzv. inventury skleníkových plynů (viz *rámec 1*). Evropská agentura pro životní prostředí zveřejňuje průběžné inventury EU za daný rok obvykle v říjnu následujícího roku (N + 1) a konečné inventury o šest měsíců později, tj. v květnu N + 2⁵.

⁵ Například inventury za rok 2017 byly zveřejněny v květnu 2019.

Rámeček 1

Co jsou inventury skleníkových plynů?

Inventury skleníkových plynů jsou kvantifikovaným odhadem ročních emisí vyprodukovaných lidskou činností na území dané země. Souhrnná inventura EU je součtem inventur všech členských států a zahrnuje i emise vyprodukované Islandem.

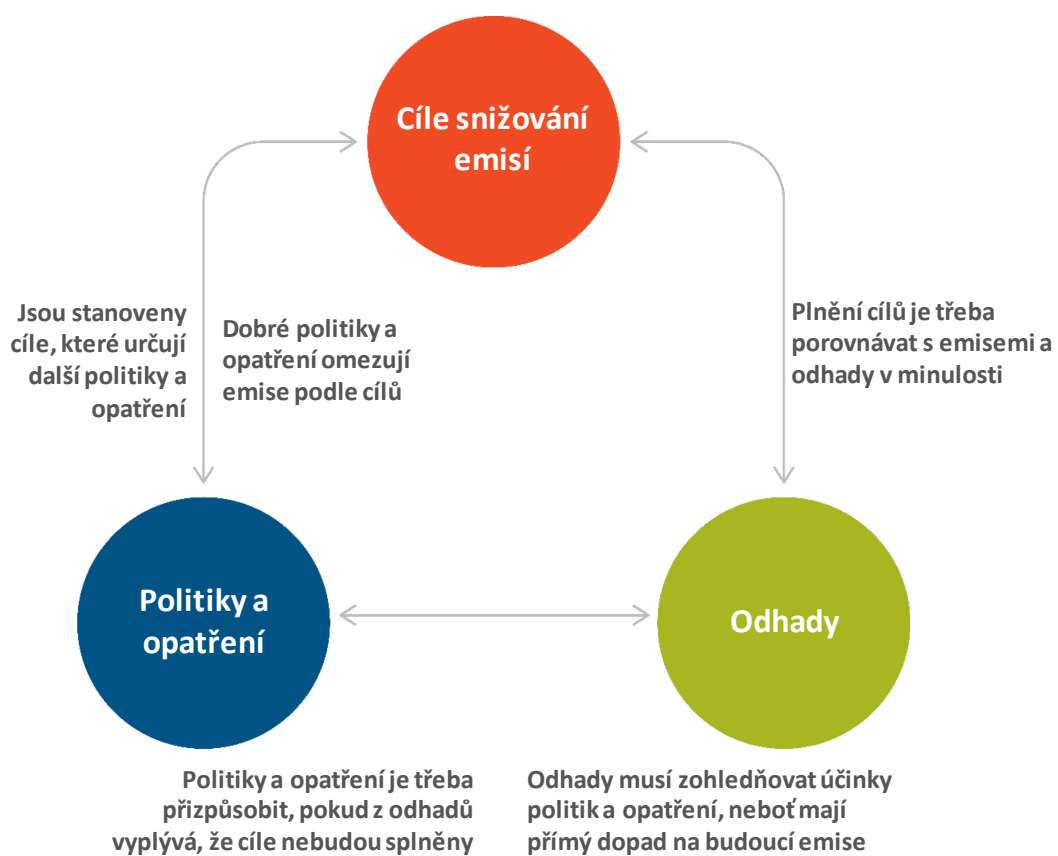
Kvantifikované odhady se počítají tak, že údaje o činnosti se vynásobí emisními faktory. UNFCCC *údaje o činnosti* definuje jako rozsah lidské činnosti, jejímž výsledkem jsou emise nebo pohlcování během daného období v konkrétním odvětví. Příkladem údajů o činnosti v dopravě je objem prodaného paliva. *Emisní faktory* jsou průměrná míra emisí daného skleníkového plynu z daného zdroje ve vztahu k jednotkám činnosti. Emisní faktor může například odpovídat emisím vzniklým spálením jedné tuny hnědého uhlí.

Výsledné odhady emisí se vyjadřují jako ekvivalenty oxidu uhličitého (CO₂) (viz [obrázek B v příloze](#)) s použitím přepočítacích faktorů v závislosti na potenciálu globálního oteplování každého plynu. Například potenciál oteplování jedné tuny NF₃ odpovídá potenciálu 16 100 tun CO₂.

09 Na základě Kjótského protokolu a UNFCCC předkládají EU a její členské státy sekretariátu UNFCCC také následující informace.

- a) Odhady budoucích emisí spolu s informacemi o tom, jak byly tyto odhady stanoveny (například použité modelovací nástroje a činitele, které je ovlivňují).
- b) Informace o zmírňujících politikách a opatřeních, které podporují udržitelné snížení emisí, včetně rozsahu takových opatření, jejich návaznosti na politiky EU, předběžných a případně následných informací o jejich dopadu a informací o tom, jak vnitrostátní politiky a opatření přispívají k plnění vnitrostátních dlouhodobých strategií rozvoje nízkouhlíkového hospodářství.

10 Odhady slouží k prognóze pokroku při snižování emisí a naznačují, zda budou zmírňující politiky a opatření účinné. Souvislost mezi cíli, odhady a politikami a opatřeními vysvětluje [obrázek 2](#). V odhadech se zohledňují nejen výsledky zmírňujících politik a opatření, ale také širší soubor předpokladů a parametrů, které obrázek nezachycuje.

Obrázek 2 – Souvislost mezi cíli, odhady a politikami a opatřeními v EU

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

11 Aby EU splnila své závazky ohledně snížení emisí a vyhověla požadavkům na monitorování a vykazování do roku 2020, přijala následující zvláštní předpisy, které jsou pro členské státy závazné:

- a) nařízení o mechanismu monitorování⁶ a jeho prováděcí pravidla⁷, která stanoví obecný rámec pro započítávání a vykazování skleníkových plynů produkovaných člověkem v EU, odhady, strategie rozvoje nízkouhlíkového hospodářství a zmírňující politiky a opatření;
- b) systém obchodování s emisemi⁸, který stanoví rámec a cíle pro snižování emisí z velkých energetických a průmyslových zařízení⁹ a také zvláštní limit a rámec pro monitorování a vykazování emisí z letectví v Evropském hospodářském prostoru;
- c) rozhodnutí o „sdílení úsilí“¹⁰, v němž se stanoví závazné roční cíle snižování emisí pro každý členský stát v energetice, průmyslu, zemědělství a

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 ze dne 21. května 2013 o mechanismu monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a podávání dalších informací na úrovni členských států a Unie vztahujících se ke změně klimatu a o zrušení rozhodnutí č. 280/2004/ES (Úř. věst. L 165, 18.6.2013, s. 13).

⁷ 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 a nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 666/2014, kterým se stanoví základní požadavky na inventurní systém Unie a zohledňují změny v souvislosti s potenciály globálního oteplování a mezinárodně dohodnutými pokyny k inventurám podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013.

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 275, 25.10.2003, s. 32).

⁹ Některými složkami systému obchodování s emisemi se zabývaly předchozí audity EÚD; viz zvláštní zpráva č. 6/2015 „o systému obchodování s emisemi“ a zvláštní zpráva č. 24/2018 „Prokázání zachycování a ukládání uhlíku a inovačních obnovitelných zdrojů energie v EU v komerčním měřítku: zamýšlený pokrok nebyl v posledním desetiletí dosažen“.

¹⁰ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 (Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 136).

odpadovém hospodářství pro činnosti, na něž se nevztahuje systém obchodování s emisemi nebo jiné předpisy (uvedené v bodě d) níže);

- d) zvláštní předpisy upravující monitorování, vykazování a započítávání emisí oxidu uhličitého a jejich pohlcení v důsledku činností souvisejících s využíváním půdy, změnami ve využívání půdy a lesnictvím (LULUCF)¹¹ a emisí z mezinárodní námořní dopravy (lodě, které vplouvají do přístavů v Evropském hospodářském prostoru)¹².

12 V reakci na Pařížskou dohodu a cíle EU pro snižování emisí po roce 2020 aktualizovala EU svůj legislativní rámec takto:

- a) v roce 2018 přijala nový rámec pro započítávání a vykazování antropogenních skleníkových plynů, odhadů emisí, strategií rozvoje nízkouhlíkového hospodářství a zmírňujících politik a opatření s platností od roku 2021 (nařízení o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu¹³);
- b) upravila systém obchodování s emisemi a přijala nové předpisy upravující vnitrostátní cíle snižování emisí na každý rok do roku 2030 (nové nařízení o „sdílení úsilí“¹⁴);

¹¹ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 529/2013/EU ze dne 21. května 2013 o pravidlech započítávání týkajících se emisí skleníkových plynů a jejich pohlcení v důsledku činností souvisejících s využíváním půdy, změnami ve využívání půdy a lesnictvím a o informacích o opatřeních týkajících se těchto činností (Úř. věst. L 165, 18.6.2013, s. 80).

¹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/757 o monitorování, vykazování a ověřování emisí oxidu uhličitého z námořní dopravy a o změně směrnice 2009/16/ES (Úř. věst. L 123, 19.5.2015, s. 55).

¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu (Úř. věst. L 328, 21.12.2018, s. 1).

¹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody (Úř. věst. L 156, 19.6.2018, s. 26).

- c) přijala nová pravidla pro monitorování, vykazování a započítávání emisí a pohlcení oxidu uhličitého z LULUCF¹⁵;
- d) v roce 2019 přijala Komise návrh na přepracování systému EU pro monitorování, vykazování a ověřování emisí CO₂ z námořní dopravy, aby odpovídal celosvětovému systému shromažďování údajů o spotřebě topných olejů u lodí, který zavedla Mezinárodní námořní organizace.

13 Předpisy EU poskytují rámec, který zajišťuje kvalitu údajů o emisích v minulosti, odhadů a informací o politikách a opatřeních. **Obrázek 3** ukazuje, jak se údaje shromažďují, ověřují a vykazují. Uprostřed jsou uvedeny povinnosti Komise a Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) týkající se kvality odhadů členských států, vypracování souhrnných údajů za EU a předkládání těchto informací sekretariátu UNFCCC. Komise také plánuje snížení emisí EU tím, že navrhuje odpovídající strategie a politiky a opatření, které vycházejí z analýzy scénářů.

14 EEA pomáhá Evropské komisi (Generálnímu ředitelství pro oblast klimatu – GŘ CLIMA) zajišťovat kvalitu souhrnné inventury EU a odhadů¹⁶. Ty jsou založeny na informacích poskytnutých členskými státy. EEA a Komisi podporují v této činnosti další odborníci (Společné výzkumné středisko (JRC) a Evropské tematické středisko pro znečištění ovzduší a zmírňování změny klimatu). V této zprávě tuto činnost označujeme jako „přezkum Komise“, neboť ta nese konečnou odpovědnost za kvalitu těchto údajů.

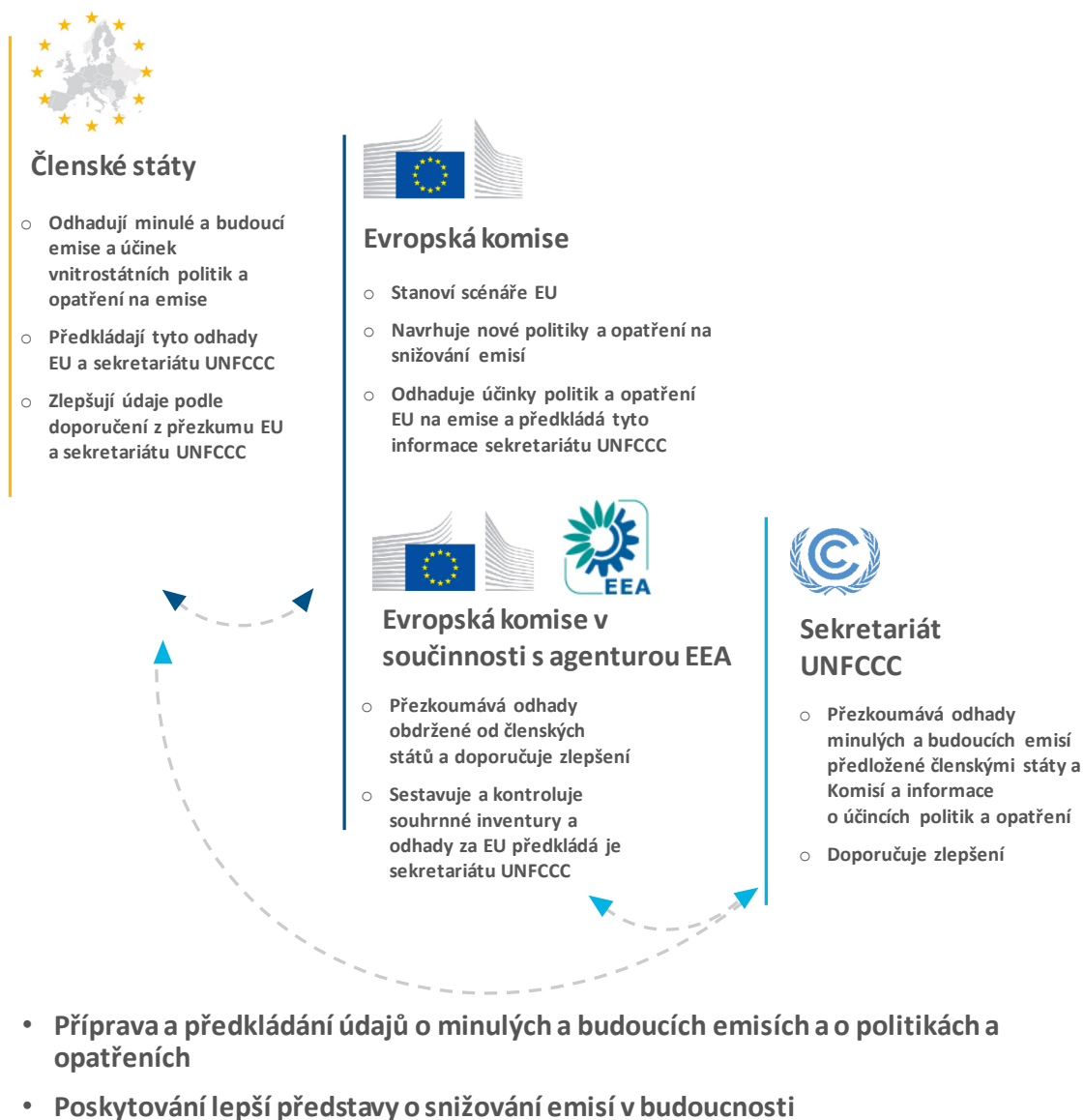
15 Eurostat zveřejňuje samostatný datový soubor o emisích produkovaných spotřebou v EU (nazývaný uhlíková stopa). Tento datový soubor je odvozen z vnitrostátních účtů emisí do ovzduší¹⁷, které zase vycházejí z inventur skleníkových plynů.

¹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU (Úř. věst. L 156, 19.6.2018, s. 1).

¹⁶ V souladu s článkem 24 nařízení o mechanismu monitorování (EU) č. 525/2013 a článkem 42 nařízení o správě (EU) č. 2018/1999.

¹⁷ Viz též naše zvláštní zpráva č. 16/2019 „Evropské environmentální hospodářské účty: lze zlepšit jejich užitečnost pro tvůrce politik“.

Obrázek 3 – Povinnosti týkající se inventur, odhadů, politik a opatření



© Evropská komise, EEA, UNFCCC.

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Rozsah a koncepce auditu

16 Náš audit se týkal koncepce a fungování rámce EU pro vykazování a pro prokazování kvality údajů vykázaných od roku 2015 podle Kjótského protokolu a podle nařízení EU o mechanismu monitorování.

17 Tento audit jsme prováděli proto, že v naší situační zprávě o opatřeních EU v oblasti energetiky a změny klimatu z roku 2017 byly inventury emisí skleníkových plynů označeny jako potenciálně riziková oblast, v níž bylo provedeno jen málo auditů. Naše závěry a doporučení by měly být užitečným příspěvkem ke zlepšení procesu, při němž Komise přezkoumává údaje o emisích skleníkových plynů, a rámce pro budoucí snižování emisí.

18 Obecná auditní otázka zněla:

Kontroluje Komise náležitě inventuru skleníkových plynů EU a informace o snižování emisí v budoucnosti?

19 Při hledání odpovědi na tuto obecnou auditní otázku jsme:

- a) posuzovali, jak se kontroluje kvalita inventury skleníkových plynů EU;
- b) prověřovali další informace o plánovaném snižování emisí skleníkových plynů EU (odhady a referenční scénář EU, dlouhodobé strategie, vyčíslení účinků politik a opatření EU).

Informace a odhady vypracované orgány členských států jsme přímo nekontrolovali.

20 Na vzorku šesti členských států jsme prověřovali, jak na úrovni EU funguje prokazování kvality inventur, odhadů, politik a opatření zavedených podle nařízení o mechanismu monitorování a jeho prováděcích pravidel. Hlavními kritérii výběru byly roční emise v roce 2016 a počet doporučení sekretariátu UNFCCC z ročních přezkumů vnitrostátních inventur v období 2015–2017. Členskými státy ve vzorku byly Česká republika, Německo, Francie, Itálie, Polsko a Rumunsko. Ty v roce 2016 vyprodukovaly 56 % emisí EU.

21 Důkazní informace jsme shromáždili a analyzovali následujícím způsobem:

- a) přezkoumali jsme dokumenty Komise týkající se řízení a prokazování kvality (příručky, kontrolní seznamy, databáze zjištění a doporučení, zprávy

o přezkumu), které souvisejí s ročními přezkumy vnitrostátních a souhrnných inventur EU a dvouletými přezkumy vnitrostátních odhadů, politik a opatření;

- b) přezkoumali jsme dokumentaci (podpůrné studie, posouzení dopadu a hodnocení a dokumentaci k prokazování kvality) týkající se referenčního scénáře EU (odhadů) z roku 2013 a 2016 (které tvořily základ pro stanovení zmírňujících politik a opatření EU, které mají vést k dosažení cílů EU stanovených do roku 2020 a 2030) a politik a opatření EU sdělených sekretariátu UNFCCC během kontrolovaného období (tj. v roce 2015 a 2017);
- c) provedli jsme pohovory se zaměstnanci GŘ CLIMA, JRC, EEA a Eurostatu, abychom získali informace o správě údajů EU o emisích, odhadech, politikách a opatřeních, a tyto informace jsme analyzovali;
- d) analyzovali jsme odpovědi na dotazník, který jsme zaslali kontrolovaným šesti členským státům ve vzorku, abychom získali další informace o kvalitě a zlepšení vnitrostátních inventur skleníkových plynů, odhadů, politik a opatření;
- e) provedli jsme pohovory se zástupci zainteresovaných subjektů¹⁸ a tří členských států, které jsme vybrali na základě osvědčených postupů uvedených v jejich odpovědích na dotazník (Česká republika, Francie a Polsko). Cílem bylo získat informace o přezkumech vnitrostátních inventur a souhrnných inventur EU, politik a opatření, které provedla Komise, a o využívání infrastruktury a modelovacích nástrojů pro monitorování skleníkových plynů a jejich proudění na místě a pomocí družic.

¹⁸ Sekretariát UNFCCC, Světová meteorologická organizace (WMO) a integrovaný systém monitorování uhlíku (ICOS), což je projekt EU financovaný ze 7. rámcového programu pro výzkum.

Připomínky

Komise kontroluje a vykazuje údaje o emisích EU náležitě

22 Posuzovali jsme, nakolik rozsah údajů o emisích vykazovaných EU odpovídá mezinárodním požadavkům. Prověřovali jsme také fungování a výsledky přezkumu, při němž se hodnotí kvalita inventury EU a členských států, a posuzovali jsme, zda se inventura EU v průběhu času zlepšila.

Zprávy EU splňují a převyšují mezinárodní požadavky

23 Podle Kjótského protokolu musí EU a každý její členský stát do roku 2020 snížit o 20 % emise sedmi hlavních skleníkových plynů: oxidu uhličitého (CO₂), metanu (CH₄), oxidu dusného (N₂O), částečně fluorovaných uhlovodíků (HFC), zcela fluorovaných uhlovodíků (PFC), fluoridu sírového (SF₆) a fluoridu dusitého (NF₃). Všechny plyny a dohody jsou uvedeny na [obrázku C a D přílohy](#). Pokyny IPCC stanoví metody pro odhad emisí a pohlcení těchto plynů, jež pocházejí ze zdrojů a propadů uhlíku, které se musí podle Kjótského protokolu zohledňovat: energetiky, průmyslových procesů a použití produktů, zemědělství, LULUCF a odpadů. Zjistili jsme, že EU i členské státy tyto požadavky plní.

24 Inventury EU a členských států musí také obsahovat plyny, zdroje a propady, na něž se nevztahují závazky snižování emisí podle Kjótského protokolu, ale které spadají pod vykazovací pravidla UNFCCC. Tyto plyny, zdroje a propady se vykazují jako tzv. doplňkové položky. Týkají se emisí z mezinárodní lodní dopravy, mezinárodního letectví a biomasy pro energetické využití. Souhrnná inventura EU zahrnuje údaje o emisích za všechny tyto doplňkové položky v souladu s vykazovacími pravidly UNFCCC.

25 Nařízení EU o mechanismu monitorování (viz bod [11](#)) stanoví vykazovací pravidla, která jdou nad rámec pravidel v mezinárodních dohodách. Podle nařízení je Komise povinna vykazovat emise černého uhlíku (saze)¹⁹ a dopady na klima, které nejsou

¹⁹ Jemné částice, které atmosféru jak ochlazují, tak oteplují.

spojeny s CO₂ a souvisejí s civilním letectvím v EU²⁰. Na základě údajů poskytnutých členskými státy zveřejňuje Komise EU souhrnné údaje za EU o černém uhlíku. Vykazuje také dopady letectví, které nejsou spojeny s CO₂²¹. Podle Evropské zprávy o životním prostředí v oblasti letectví za rok 2019 převyšují dopady letectví, které nejsou spojeny s CO₂, dopady související s CO₂. Avšak vědecké údaje o těchto dopadech, které jsou v současnosti k dispozici, jsou nedostatečné, a dopady tedy nelze přesně kvantifikovat²².

26 Komise také vypracovává údaje o emisích vytvářených spotřebou zboží a služeb v EU (včetně dovozu, ale bez vývozu). Tyto informace, nazývané uhlíková stopa, umožňují hlouběji porozumět ekonomickým činitelům emisí do ovzduší a zejména dopadu EU na celosvětové emise. Mohou vést k novému přístupu při tvorbě politik a přispět k vymezení ukazatelů udržitelné výroby a spotřeby²³.

27 Podle odhadu Eurostatu činí uhlíková stopa EU 7,2 tun CO₂ na osobu (2017). Výpočet uhlíkové stopy je však složitý²⁴.

Přezkum kvality vykazovaných emisí prováděný Komisí a EEA je uspokojujivý

28 Komise a EEA se při přezkumu vnitrostátních inventur skleníkových plynů zaměřuje na kategorie emisí, které by mohly mít významný dopad na inventury členských států a na souhrnnou inventuru EU, pokud by byly nadhodnoceny či podhodnoceny. Přezkum se soustředí na kritéria kvality vymezená v pokynech UNFCCC: transparentnost, úplnost, jednotnost, srovnatelnost a přesnost. Doplnuje její kontrola plnění předcházejících doporučení Komise a sekretariátu UNFCCC. Odhady předložené členskými státy a Komisí přezkoumává i sekretariát UNFCCC (viz **obrázek 3**).

²⁰ Například aerosoly a vytváření mraků, které nepřímo oteplují atmosféru.

²¹ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě COM/2018/716 „EU a Pařížská dohoda o změně klimatu: vyhodnocení pokroku na COP v Katovicích“.

²² *The European Aviation Environmental Report of 2019* (Evropská zpráva o životním prostředí v oblasti letectví za rok 2019). <https://www.easa.europa.eu/eaer/>.

²³ Odborná zpráva EEA č. 20/2013: *European Union CO₂ emissions: different accounting perspectives* (Emise CO₂ v Evropské unii: jiné účetní perspektivy).

²⁴ Viz též rámeček 3 naší zvláštní zprávy č. 16/2019 „Evropské environmentální hospodářské účty: lze zlepšit jejich užitečnost pro tvůrce politik“.

29 Přezkum se skládá z automatických a manuálních kontrol. Při automatických kontrolách se hledají chybějící údaje a možné nesrovnalosti v emisích, emisních faktorech a trendech. Odborní ověřovatelé provádějí manuální kontroly a posuzují, zda jsou zjištění z automatických kontrol skutečnými problémy a zda jsou údaje a metody věrohodné, tj. zda nevedou k nadhodnocení či podhodnocení emisí. Ověřovatelé pracují v týmech a zjištění jednoho ověřovatele vždy potvrzuje jiný.

30 V první fázi přezkumu ověřovatelé ověřují odhady za všechna odvětví inventury skleníkových plynů: energetiku, průmyslové procesy a použití produktů, zemědělství, LULUCF a odpady. Výsledky svých kontrol dokumentují a své připomínky sdělují členským státům. Ve druhé fázi pak ověřují nálezy související se souladem s předpisy, které nebyly vyřešeny v první fázi a které by měly výrazný dopad na konečný odhad emisí, a mohou doporučit, jak inventury zlepšit. Ověřovatelé Komise však dobře nedokumentují následnou kontrolu doporučení Komise nebo svou práci v souvislosti s méně významnými nálezy zjištěnými při automatických kontrolách. Dále jsme zjistili, že Komise prováděla následnou kontrolu nevyřešených záležitostí zjištěných při přezkumech sekretariátu UNFCCC na základě neúplných informací vykázaných členskými státy. V souvislosti s naším výběrem členských států jsme v dokumentaci za rok 2018 zjistili, že ověřovatelé Komise provedli následnou kontrolu 11 záležitostí uvedených v přezkumech UNFCCC z roku 2016. Ověřovatelé UNFCCC však v přezkumech z roku 2016 upozornili na 64 přetrvávajících záležitostí.

31 Na odvětví LULUCF (viz [rámeček 2](#)) se nevztahuje cíl EU do roku 2020. I když je LULUCF součástí první fáze přezkumu, Komise v současné době nevydává doporučení ani nesleduje plnění většiny doporučení sekretariátu UNFCCC pro členské státy. Podle údajů o LULUCF v souhrnné inventuře EU toto odvětví v současnosti pohlcuje více CO₂ z atmosféry, než do ní vypouští (pohlčení 5,54 % emisí EU v roce 2017; viz [obrázek 6](#)). Odvětví LULUCF se tudíž považuje za čistý pohlcovač uhlíku. Údaje o LULUCF se však vyznačují poměrně vysokou statistickou nejistotou²⁵. Po nedávném přijetí nařízení o LULUCF č. 841/2018, které toto odvětví zahrnuje do cíle do roku 2030, plánuje Komise provést úplný přezkum tohoto odvětví, počínaje emisemi vykázanými v roce 2023 za rok 2021.

²⁵ Viz zpráva EU o inventuře z roku 2019.

Rámeček 2

Význam odvětví LULUCF a jeho vykazování

Atmosférický CO₂ se hromadí jako uhlík ve vegetaci a půdě v suchozemských ekosystémech. Míru atmosférického CO₂ ovlivňují využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesy. Lesy pohlcují CO₂ z atmosféry tím, že v nich roste další vegetace nad zemí a pod zemí. Pokud se však pastviny rozorají, stromy se vytěží pro energetické účely nebo se les nahradí pastvinami či sídly, CO₂ se uvolní. Veškerá tato pohlcení a emise atmosférického CO₂ se vykazují v inventurách skleníkových plynů v rámci odvětví LULUCF.

EU vykazuje v rámci svých závazků podle Kjótského protokolu a UNFCCC emise a pohlcení ze změn na lesní půdě (například výsadba lesa nebo odlesnění). Pokud tyto změny vedou k uložení více CO₂, než se uvolní, jsou v inventuře uvedeny celkové emise snížené o čistá pohlcení.

V souhrnné inventuře EU se vykazují další údaje o emisích a pohlceních z lesního hospodářství, pastvin, orné půdy, mokřadů a sídel, ačkoli to podle Kjótského protokolu není povinné. Podle nařízení o LULUCF, přijatém poté, co vstoupila v platnost Pařížská dohoda (viz bod 12), budou emise a pohlcení ze všech těchto kategorií započítávány součástí povinných vykazovacích požadavků.

32 Nařízení EU o mechanismu monitorování a jeho prováděcí nařízení²⁶ požadují, aby se ověřovalo, zda jsou inventury v souladu s údaji z jiných zdrojů, jako jsou údaje vykazované pro potřeby ETS, energetické statistiky, znečištění ovzduší a nařízení o fluorovaných skleníkových plynech. Ověřovatelé Komise kontrolují, zda jsou inventury v souladu s požadovanými údaji, a dalšími metodami ověřují, zda jsou odhady přiměřené²⁷.

33 Možnosti zlepšovat údaje o činnostech, ověřovat vykázané údaje a poskytovat další informace o emisích a pohlceních v odvětvích, kde jsou odhady obvykle méně jisté, nabízejí družicové údaje spolu s údaji z monitorování na místě (viz [rámeček 3](#)).

²⁶ 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 (Úř. věst. L 203, 11.7.2014, s. 23).

²⁷ Ověřovatelé porovnávají údaje členských států s údaji o činnosti (existence a rozsah, tj. produkce) související s jednotlivými zdroji emisí. Tyto údaje pocházejí z evropských a mezinárodních statistik, od celosvětových odvětvových organizací, Eurocontrolu a z projektů EU, při nichž se tyto údaje o činnosti shromažďují a modelují.

Rámeček 3

Údaje z družic a stanic pro monitorování na místě mohou pomoci při ověřování emisních odhadů

Odhady emisí skleníkových plynů založené na činnostech lze ověřovat atmosférickým pozorováním, při němž se kombinuje družicové monitorování, stanice pro monitorování na místě a modelování. V EU probíhají projekty (například dva projekty nazvané VERIFY a ICOS), jejichž cílem je zlepšit kvalitu monitorovacích údajů. EU by tak mohla provádět ověřování za pomoci těchto údajů.

Služby družicového monitorování atmosféry mohou poskytnout informace o koncentraci skleníkových plynů a o údajích o činnostech. Skutečné emise skleníkových plynů a zdroje emisí lze stanovit různými modelovacími postupy.

Stanice pro monitorování na místě měří na místní úrovni s poměrně vysokou přesností (ve srovnání s odhady) emise a pohlcování skleníkových plynů a jejich toky. Mohou tak být zjištěny nové informace, které mohou zlepšit odhady pro zemědělství, odpady a odvětví LULUCF, což jsou odhady s vysokou mírou nejistoty.

Je možné *monitorování půdního krytu* za pomoci družic jako Copernicus a další techniky dálkového průzkumu Země, k čemuž také vyzývá nové nařízení o LULUCF (č. 2018/841).

34 Jeden členský stát (Spojené království) pomocí družicových údajů ověřil údaje týkající se odvětví LULUCF, a to především o změnách v lesních plochách. Pomocí údajů z monitorování na místě ověřil také odhady určitých plynů ve vnitrostátní inventuře. Toto ověření vedlo k lepším emisním odhadům metanu a některých emisí částečně fluorovaného uhlovodíku, které byly v inventuře nadhodnoceny, a emisí oxidu dusného, které byly podhodnoceny. Komise v současnosti družicové údaje na ověřování emisních odhadů nebo údajů o odvětví LULUCF nepoužívá.

Inventura skleníkových plynů EU se během doby zlepšila

35 Pokud ověřovatelé Komise při kontrolách zjistí, že odhady emisí skleníkových plynů předložené členskými státy nejsou v souladu s vykazovacími požadavky nebo pokud je možné, že emise byly nadhodnoceny nebo podhodnoceny, vypracují připomínky.

36 Členské státy na připomínky buďto odpoví během přezkumu, nebo své odhady přepracují. Pokud odpovědi členských států problémy, na něž upozornili ověřovatelé,

neřeší, navrhnou tyto technické opravy odhadů (upravené údaje nahrazující původní odhady) nebo doporučí, co do budoucna zlepšit.

37 U našeho vzorku členských států byla většina připomínek, které Komise během přezkumu předložila, vyřešena během přezkumu a v roce 2018 nemusely členské státy své odhady opravovat.

38 Metodika pro výpočet emisí skleníkových plynů (viz [rámeček 1](#)) se vyznačuje vysokou přirozenou mírou nejistoty. Členské státy vykázaly zvýšené využívání přesnějších metodik (metodik tzv. vyšší úrovně) pro odhady svých nejvýznamnějších zdrojů emisí. Nejistota souhrnné inventury EU celkově poklesla z 6,2 % v roce 2016 na 5,8 % v roce 2018. Sekretariát UNFCCC také zaznamenal pokrok, jakého Komise dosáhla při provádění doporučení pro inventuru EU vyslovených v jeho předchozí zprávě o přezkumu.

39 Komise (GŘ CLIMA) a EEA přijaly různá opatření, aby se kvalita inventur členských států zlepšila:

- a) zorganizovaly pravidelná setkání pracovní skupiny a semináře pro budování kapacit s dalšími generálními ředitelstvími Komise a členskými státy, jejichž cílem bylo podporovat přezkumný proces a pomoci členským státům zlepšit jejich údaje;
- b) uspořádaly řadu návštěv v členských státech, které projevíly zájem o budování svých kapacit²⁸;
- c) vypracovaly pokyny a podporovaly výměnu znalostí o konkrétních metodických otázkách;
- d) s pomocí odborníků z členských států a dalších odborníků vybudovaly systém pro přezkum a zlepšování souhrnné inventury EU.

40 Šest členských států, které se účastnily našeho průzkumu, odpověděly, že snahy podporovat sdílení znalostí a pokynů byly užitečné a že přezkum a související pokyny EU přispěly ke zlepšení jejich inventur. Označily rovněž oblasti, v nichž je podle nich zapotřebí dalších pokynů (viz [rámeček 4](#)).

²⁸ Bulharsko (2018), Estonsko (2018), Kypr (2018), Malta (2017 a 2018).

Rámeček 4

Podpora dalších pokynů a informací

Některé členské státy uvedly, že v jedné či více z následujících oblastí by byly užitečné další pokyny a informace:

- a) započítávání úniků plynu na mezinárodním území použitím lepších metod v souvislosti s dopravou plynu plynovodem;
- b) vývoj metod pro emise související se zařízeními na výrobu bioplynu používajícími statkové hnojivo a se spalováním kapalných paliv;
- c) lepší statistické údaje o změnách ve využívání půdy;
- d) lepší vědecké informace o uhlíku vázaném v půdě;
- e) lepší srovnatelnost databází fluorovaných plynů.

EU potřebuje lepší informace o tom, jak se budou emise skleníkových plynů snižovat v budoucnosti

41 Prověřovali jsme fungování a výsledky přezkumu kvality, který provádí Komise v souvislosti s odhady budoucích emisí skleníkových plynů EU a členských států. Posuzovali jsme také, nakolik jsou vykazované emisní údaje součástí cílů do roku 2020 a 2030 pro celou EU. Dále jsme prověřovali práci Komise související se strategiemi, politikami a opatřeními EU pro snižování emisí.

Komise a EEA členským státům pomáhají zlepšovat kvalitu jejich odhadů

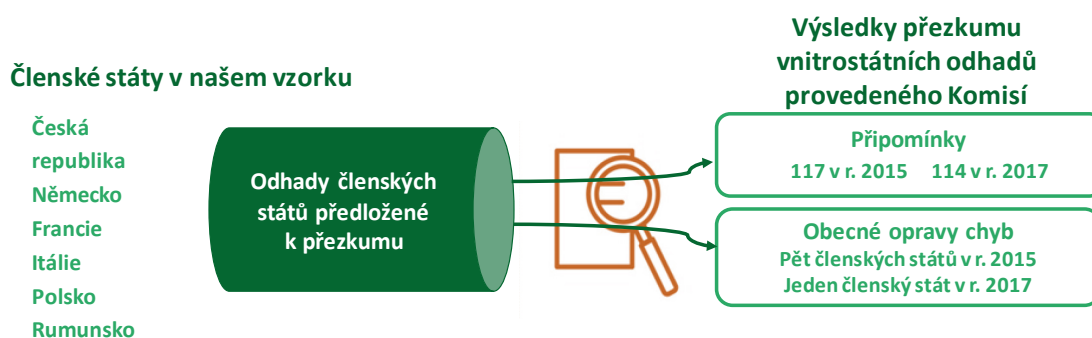
42 Odhady jsou důležitou součástí cyklu posuzování pokroku a tvorby politik. Mohou upozornit, že mají-li být splněny zamýšlené cíle, je zapotřebí dalších zmírňujících politik a opatření (viz bod **10**). Členské státy a EU své odhady vytvářejí pomocí modelovacích nástrojů a vycházejí přitom z předpokladů a parametrů, k nimž patří mimo jiné účinky všech jejich politik a opatření na emise (například i politik souvisejících s rozvojem infrastruktury a dopravy).

43 Komise v součinnosti s EEA přezkoumává a sčítá odhady členských států a výsledkem jsou souhrnné odhady za EU. Prověřovali jsme, jak je tento systém přezkumu kvality navržen a jak funguje, aby odhady splňovaly mezinárodní požadavky a v průběhu doby se zlepšovaly.

44 Když Komise přezkoumávala vnitrostátní odhady v našem vzorku šesti členských států, řídila se všemi zásadami kvality stanovenými v pokynech UNFCCC. Ověřovatelé obecně o těchto kritériích informovali jasně a sdělovali svá zjištění členským státům transparentně, zohledňujícíe přitom zjištění předchozích přezkumů Komise.

45 Z výsledků přezkumu Komise, který zahrnoval šest členských států v našem vzorku, vyplynulo, že v roce 2017 musel obecnou opravu chyb provést pouze jeden členský stát, zatímco v roce 2015 to bylo pět. Kontroly Komise byly v roce 2017 důkladnější než v roce 2015 a počet zjištění z přezkumu ve stejném období nepatrně poklesl (viz [obrázek 4](#)). Sekretariát UNFCCC předložil v přezkumech národních sdělení a dvouletých zpráv méně doporučení k odhadům členských států v roce 2017 než v roce 2015, což naznačuje, že se odhady zlepšily.

Obrázek 4 – Zlepšení odhadů šesti členských států v našem vzorku



Zdroj: výsledky přezkumu Komise sdělené členským státům.

46 Pět z šesti členských států v odpovědi na náš dotazník uvedlo, že podle jejich názoru pokyny a podpora Komise a Evropské agentury pro životní prostředí (viz [rámeček 5](#)) pomohly vnitrostátní odhady zlepšit.

Rámeček 5

Většina členských států pokyny Komise k odhadům oceňovala

Členské státy se mohou samy rozhodnout, jaké metody, modelovací nástroje, předpoklady a parametry pro vypracování vnitrostátních odhadů použijí. Nicméně společné postupy jsou užitečné, protože zajišťují vyšší míru jednotnosti, když se odhady slučují na úrovni EU. Každé dva roky vypracuje Komise soubor harmonizovaných parametrů. Komise členským státům doporučuje tyto parametry a jejich hodnoty používat. Deset z 28 členských států používá všechny z nich.

Pět ze šesti členských států v našem vzorku považovalo pokyny EU za užitečné a dostatečné. Podle jejich názoru by však byl přínosem modelovací nástroj EU, který by zlepšil vnitrostátní odhady. Komise již testuje nový modelovací nástroj nazvaný POTEnCIA. Předpokládá, že poskytne členským státům k tomuto nástroji otevřený přístup.

Komise neposuzovala riziko výrazných odchylek od referenčního scénáře EU

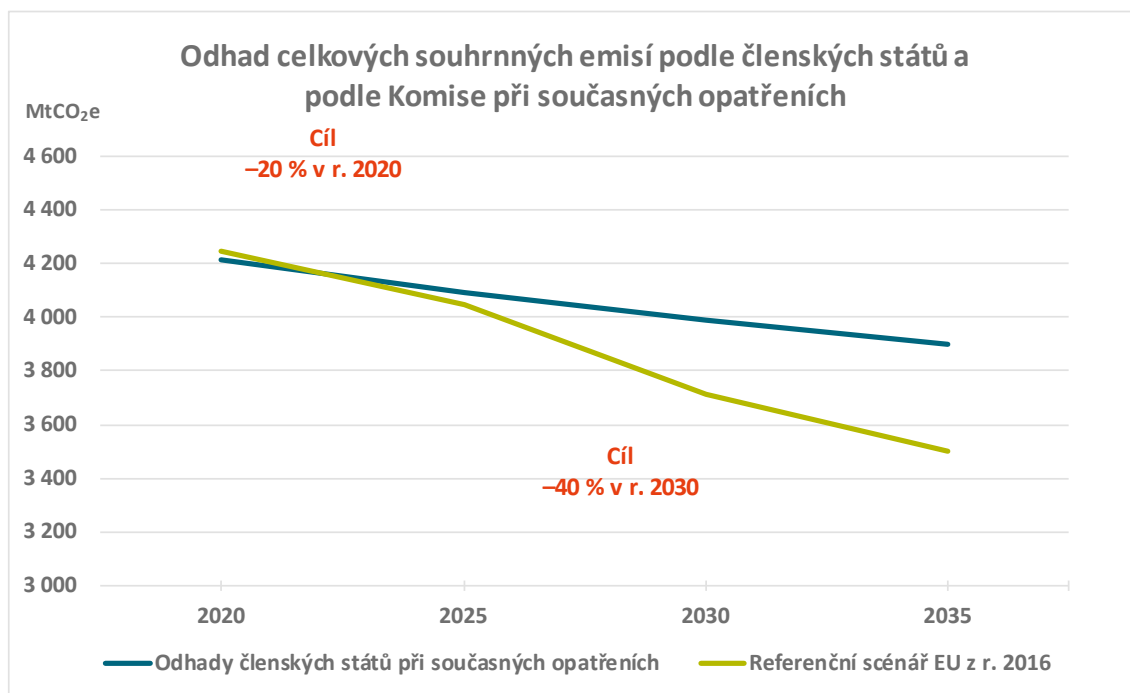
47 Odhady EU jsou souhrnem odhadů členských států (které vycházejí z předpokladů každého členského státu). Komise také vypracovává samostatné odhady založené na vlastních předpokladech²⁹, které se týkají vývoje energetického a dopravního systému EU a jeho dopadu na emise skleníkových plynů. Obsahují zvláštní oddíly o trendech emisí, které nesouvisí s energetikou, a o jednotlivých interakcích mezi politikami v těchto odvětvích. Odhady Komise tvoří referenční scénář EU. Na základě referenčního scénáře EU a cílů snižování emisí skleníkových plynů Komise posuzuje, zda je zapotřebí dalších zmírňujících politik a opatření EU.

48 Komise referenční scénář EU³⁰ pro budoucnost vypracovává za předpokladu, že současné zmírňující politiky a opatření budou realizovány v plné míře a že bude dosaženo snižování emisí navrhovaného v těchto opatřeních. Z informací, které Komise předala sekretariátu UNFCCC, vyplývá, že souhrnné odhady členských států na období po roce 2023 vykazují nižší snižování emisí než referenční scénář Komise z roku 2016 na totéž období (viz [obrázek 5](#)).

²⁹ Komise se při vymezování těchto předpokladů radí se všemi členskými státy.

³⁰ Poslední referenční scénář EU je z roku 2016. Předchozí scénář byl z roku 2013.

Obrázek 5 – Odhady Komise v referenčním scénáři EU z roku 2016 se ze střednědobého hlediska liší od souhrnných odhadů členských států



Zdroj: sedmé národní sdělení a třetí dvouletá zpráva Evropské unie pro sekretariát UNFCCC (předložené v roce 2017).

49 EU odsouhlasila současné cíle snižování emisí v EU do roku 2020 v roce 2007 a cíle dosáhla v roce 2014. Již jsme informovali³¹, že cílů do roku 2030 a 2050 nebude dosaženo bez výrazného dodatečného úsilí (viz též [obrázek 1](#)).

50 Pokud se souhrnné odhady EU na období po roce 2023 stanou skutečností, zmírňující politiky a opatření EU budou muset být přísnější než ty navrhované dnes na základě referenčního scénáře. Sekretariát UNFCCC doporučuje, aby se odhady podrobily analýze citlivosti³². Když Komise vypracovává nové politiky, takové analýzy provádí. Komise však neposuzovala riziko výrazných odchylek od referenčního scénáře EU.

³¹ Situační zpráva o opatřeních EU v oblasti energetiky a změny klimatu, 2017.

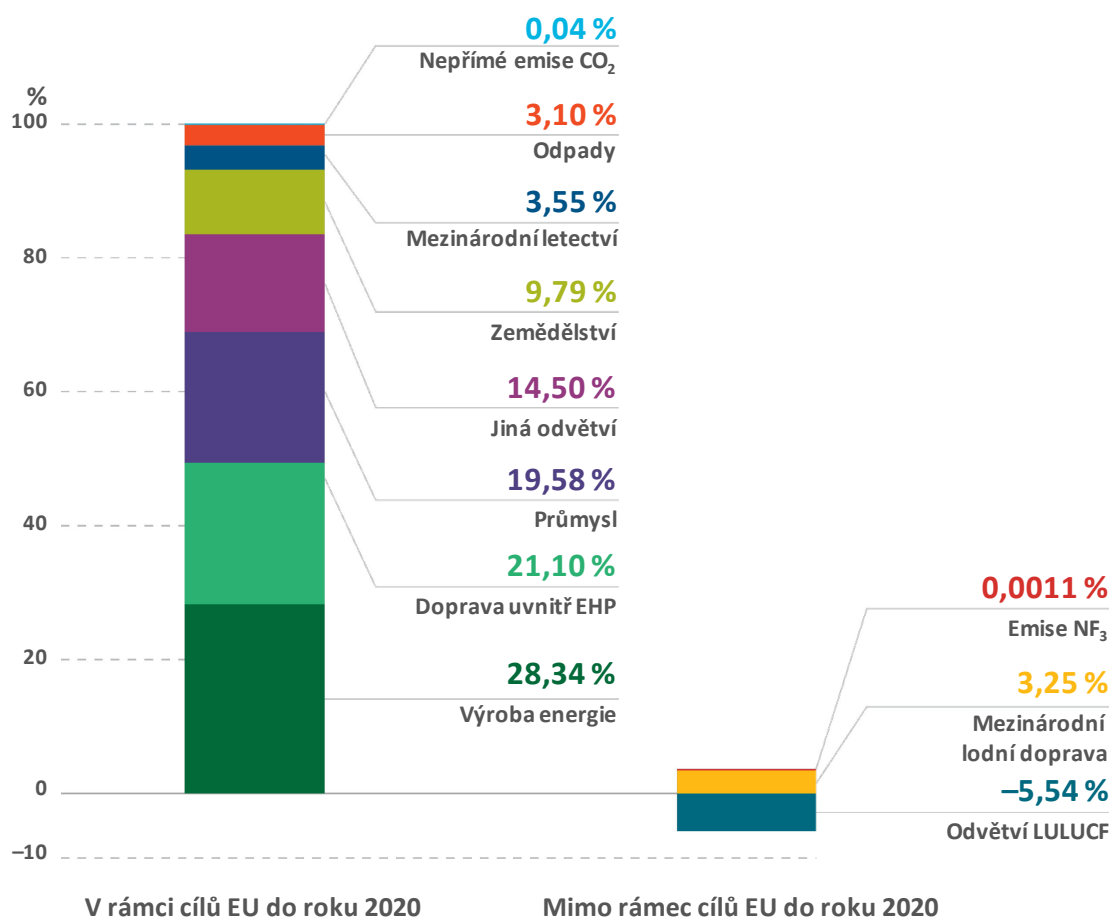
³² Podle zprávy ze semináře o odhadech emisí poskytnutých signatáři uvedenými v příloze I Úmluvy (FCCC/SBSTA/2004/INF.15 z 20. října 2004) by taková analýza byla užitečná, protože je třeba chápat dopad změny klíčových parametrů a předpokladů.

Pro většinu odvětví, za něž jsou k dispozici údaje, jsou stanoveny cíle EU pro snižování emisí do roku 2020

51 EU stanovila cíle, na jejichž základě monitoruje snižování emisí (viz bod 07).

Obrázek 6 představuje údaje, které EU vykazuje ve své inventuře, rozdělené do dvou skupin: emise spadající pod cíle EU do roku 2020 a emise, které pod tyto cíle nespádají.

Obrázek 6 – Emise, které spadají, a emise, které nespádají pod cíle EU do roku 2020



Zdroj: souhrnná inventura EU předaná sekretariátu UNFCCC v roce 2018 (emise roku 2017).

52 Cíle EU do roku 2020 jsou v souladu se závazky podle Kjótského protokolu a zahrnují většinu vykazovaných klíčových odvětví: energetiku, průmyslové procesy a použití produktů, zemědělství a odpady. Kromě toho mezi cíle EU patří také mezinárodní letectví (všechny odlety), což je podle vykazovacích pravidel UNFCCC doplňková položka, která tudíž mezi závazky podle Kjótského protokolu nepatří. V roce 2017 připadalo na toto odvětví 3,55 % emisí EU. EU toto odvětví zařadila mezi své celkové cíle snižování emisí. Tyto emise jsou důležité, neboť Mezinárodní

organizace pro civilní letectví předpovídá, že do roku 2040 by se mohly oproti úrovni roku 2005 celosvětově zvýšit o 300 %³³.

53 EU má pravidla pro monitorování a vykazování emisí z lodní dopravy, které mají doplňovat údaje obsažené v inventuře (viz bod **11 d**). Na mezinárodní lodní dopravu se v současnosti nevztahují cíle snižování emisí v EU, ale Komise spolupracovala s Mezinárodní námořní organizací, což je agentura OSN zodpovědná za regulaci lodní dopravy, která přijala mezinárodní závazek na snížení emisí o nejméně 50 % do roku 2050 ve srovnání s úrovní roku 2008. Jako členové Mezinárodní námořní organizace musí členské státy EU tento závazek plnit.

54 V roce 2011³⁴ navrhla Komise snížit emise z tohoto odvětví do roku 2050. V roce 2018 začaly lodě vplouvající do přístavů v Evropském hospodářském prostoru³⁵ monitorovat a vykazovat své emise, avšak pro mezinárodní lodní dopravu neexistují žádné průběžné cíle EU nebo opatření na snižování emisí. Emise z mezinárodní lodní dopravy, které jsou podle vykazovacích pravidel UNFCCC označeny jako doplňková položka, v roce 2017 představovaly 3,25 % emisí EU. Mají svůj význam, protože emise z lodí vplouvajících do přístavů v EU představují významnou část celosvětových emisí z lodní dopravy³⁶. Mezinárodní námořní organizace odhaduje, že celosvětové emise z lodní dopravy by do roku 2050 mohly vzrůst o 50 % až 250 %³⁷.

³³ Evropská komise, opatření v oblasti klimatu, *Reducing emissions from aviation* (Snižování emisí z letecké dopravy).

³⁴ Bílá kniha „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“, KOM(2011) 144 v konečném znění ze dne 28. března 2011.

³⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/757 o monitorování, vykazování a ověřování emisí oxidu uhličitého z námořní dopravy (Úř. věst. L 123, 19.5.2015, s. 55).

³⁶ Podle studie z roku 2009 *Technical support for European action to reducing greenhouse gas emissions from international maritime transport* (Technická podpora pro evropská opatření na snižování emisí skleníkových plynů z mezinárodní námořní dopravy) zadané Generálním ředitelstvím pro životní prostředí, která vychází z údajů z roku 2006, představují 27 % celosvětových emisí z lodní dopravy.

³⁷ Třetí studie Mezinárodní námořní organizace o skleníkových plynech, 2014.

55 Cíle EU do roku 2020 neobsahovaly žádné závazky pro odvětví LULUCF. V cílech do roku 2030³⁸ zavedla EU požadavek, aby členské státy nevykázaly v porovnání s výchozím stavem žádné zvýšení emisí z tohoto odvětví (tzv. pravidlo nulového pasivního zůstatku). Pokud členský stát zvýšení emisí započítá, tyto emise by měly být v plném rozsahu kompenzovány rovnocenným pohlcením CO₂ z atmosféry díky opatřením v tomto odvětví nebo odečtením objemu zvýšení od vnitrostátních ročních emisních přiděľů podle nařízení o „sdílení úsilí“ (EU) 2018/842.

Komise vypracovala odvětvové plány vztahující se na téměř 70 % emisí

56 Stabilní dlouhodobé strategie a plány představují klíčový příspěvek k ekonomické transformaci, vytváření pracovních míst a růstu, stejně jako k dosažení širších cíľů udržitelného rozvoje a spravedlivému a ekonomicky efektivnímu posunu k dosažení dlouhodobého cíle vytyčeného Pařížskou dohodou (viz bod 12)³⁹.

57 Podle Kjótského protokolu musí smluvní strany poskytovat informace o svých dlouhodobých strategiích rozvoje nízkouhlíkového hospodářství⁴⁰. V roce 2011 představila Komise plán přechodu EU na nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050⁴¹, v němž stanovila možná opatření na snižování emisí ve všech odvětvích. Vypracovala jej v souladu s nejlepším možným scénářem globální strategie EU na rok 2050⁴². Na žádost Evropského parlamentu a Evropské rady a v souladu s Pařížskou dohodou představila Komise na konci roku 2018 strategickou dlouhodobou vizi, jak by se EU do

³⁸ Nařízení (EU) 2018/841.

³⁹ 35. bod odůvodnění nařízení (EU) 1999/2018 o správě energetické unie a opatřeních v oblasti klimatu.

⁴⁰ V souladu s článkem 2 Kjótského protokolu a rozhodnutím UNFCCC 1/CP.16.

⁴¹ „Plán přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050“, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, KOM(2011) 112 v konečném znění ze dne 8. března 2011.

⁴² *EU Renaissance: A successful roadmap to low-carbon Europe* (Renesance EU: úspěšný plán pro nízkouhlíkovou Evropu) ve zprávě Evropské komise *Global Europe 2050* (Globální Evropa 2050) (2012). https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/global-europe-2050-report_en.pdf

roku 2050 měla stát neutrální z hlediska klimatu⁴³. Součástí této aktualizace je analýza osmi možných scénářů, jak do roku 2050 snížit emise nebo dosáhnout klimatické neutrality.

58 Komise také vypracovala několik plánů pro rozvoj odvětví, na něž připadá téměř 70 % emisí, jako je doprava⁴⁴ a energetika⁴⁵. Tyto plány vytyčují dlouhodobé cíle udržitelného rozvoje těchto odvětví v souladu se závazky EU do roku 2050 v oblasti klimatu a stanoví směr krátkodobějších odvětvových politik a opatření. Pro další klíčová odvětví jako zemědělství a LULUCF však takové specifické plány neexistují (viz **rámeček 6** níže).

Rámeček 6

Pro některá klíčová odvětví nemá EU dlouhodobé plány

Komise nemá dlouhodobou vizi do roku 2050 pro zemědělství, které představuje významnou část rozpočtu EU. Společná zemědělská politika EU se stanoví v sedmiletých cyklech. Současný rámec této politiky se týká období od roku 2014 do roku 2020 a následující platí pro období 2021 až 2027. Jedním z cílů společné zemědělské politiky je přispívat k opatřením v oblasti klimatu, avšak nejsou pro ni stanoveny žádné konkrétní závazky snižování emisí.

Současná strategie EU v oblasti lesnictví se také vztahuje na léta 2013 až 2020, což je poměrně krátké období. Komise dosud nezveřejnila aktualizaci této strategie. Dalším příslušným krokem by byla střednědobá a dlouhodobá strategie, zejména vzhledem k začlenění odvětví LULUCF do cílů do roku 2030.

⁴³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance „Čistá planeta pro všechny Evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní, konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky“, COM/2018/773 final ze dne 28. listopadu 2018.

⁴⁴ Bílá kniha „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“, KOM(2011) 144 v konečném znění ze dne 28. března 2011.

⁴⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Energetický plán do roku 2050“, KOM(2011) 885 v konečném znění ze dne 15. prosince 2011.

Zprávy podávané o politikách a opatřeních EU jsou neúplné

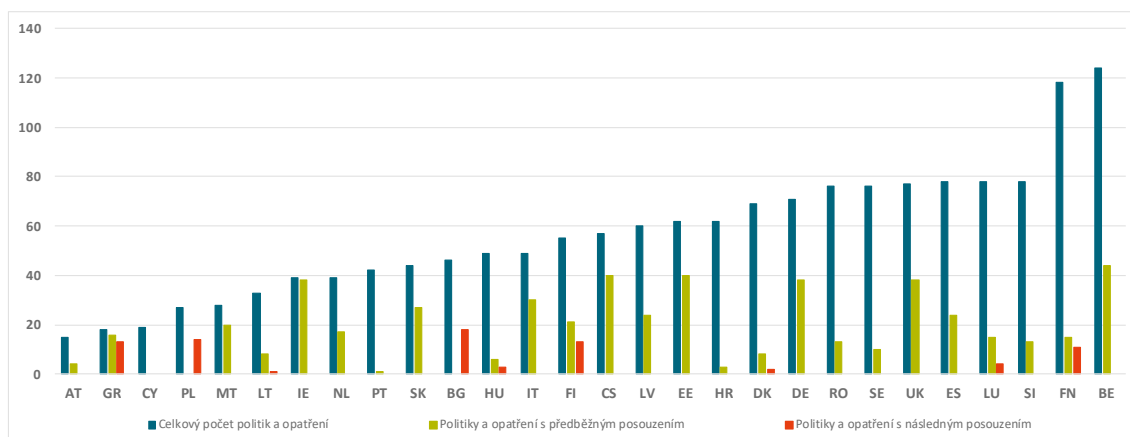
59 Podle čl. 2 odst. 3 Kjótského protokolu by země měly vynakládat úsilí k tomu, aby při provádění politik a opatření minimalizovaly nepříznivé účinky na klima. Podle pokynů UNFCCC jsou země povinny každé dva roky předkládat informace o odhadovaných dopadech svých zmírňujících politik a opatření.

60 Nařízení o mechanismu monitorování a jeho prováděcí pravidla zavedly systém prokazování kvality a řízení kvality, aby jak Komise, tak členské státy vykazovaly informace o svých zmírňujících politikách a opatřeních požadované v pokynech UNFCCC. Měly by se vykazovat údaje o předběžných a následných hodnoceních účinků politik a opatření (viz bod 09). Tyto informace jsou důležité pro monitorování účinnosti zmírňujících politik a opatření. Informace o účincích zmírňujících politik a opatření jsou také důležité pro odhady (viz bod 42).

61 Ověřovatelé Komise prověřili kvalitu informací o zmírňujících politikách a opatřeních předložených členskými státy v letech 2015 a 2017 (roky povinného předkládání informací). Výsledkem přezkumu bylo méně zjištění ohledně politik a opatření členských států v roce 2017 (416 zjištění) než v roce 2015 (714 zjištění).

62 Komise při přezkumu zjistila, že členské státy v některých případech vykazaly o (předběžných či následných) odhadech účinků vnitrostátních zmírňujících politik a opatření na emise jen málo informací (viz [obrázek 7](#)).

Obrázek 7 – Členské státy neposkytly informace o některých politikách a opatřeních



Zdroj: prohlížeč údajů EEA o politikách a opatřeních.

63 V rámci tvorby politiky by EU měla provádět předběžné a následné posouzení případných významných dopadů svých politik na životní prostředí a klima. Komise tyto

účinky předběžně odhadla (v době posouzení dopadu) u přibližně dvou třetin zmírňujících politik a opatření EU v oblasti klimatu, které byly uvedeny v národním sdělení a dvouleté zprávě EU pro sekretariát UNFCCC z roku 2017. Komise tyto účinky předběžně vyhodnotila u přibližně dvou pětin zmírňujících politik a opatření, u nichž v době jejich hodnocení uplynul dostatek času, aby hodnocení bylo možné.

64 V Programu OSN pro životní prostředí se také doporučuje používat předběžné a následné klimatické ukazatele⁴⁶. Ukazatele související s klimatem se mohou týkat kvantifikovaného snižování emisí dosaženého uplatňováním politik a opatření. Ukazatele jsou užitečnými nástroji, které slouží k utváření politik a měření pokroku na cestě k nízkouhlíkovému hospodářství účinně využívajícímu zdroje. Evropská agentura pro životní prostředí však v roce 2014 upozornila, že takové ukazatele je ještě potřeba stanovit⁴⁷. Při auditu jsme zjistili, že tomu tak stále je⁴⁸.

65 Komise předala sekretariátu UNFCCC v národních sděleních a dvouletých zprávách EU z let 2015 a 2017 seznam zmírňujících politik a opatření a informace o jejich účincích, včetně posouzení souhrnného dopadu politik a opatření EU na emise, které bylo výsledkem modelování. Sekretariát UNFCCC v přezkumech národních sdělení a dvouletých zpráv EU uvádí, že Komise informovala sekretariát UNFCCC o kvantifikovaných dopadech některých jednotlivých politik a opatření EU (viz *tabulka 1*). Zjistili jsme, že v roce 2017 bylo v přezkumech sekretariátu UNFCCC uvedeno, že Komise předložila posouzení dopadů u menšího počtu politik a opatření než v roce 2015.

⁴⁶ Příručka UNEP pro ukazatele zelené ekonomiky.

⁴⁷ Technická zpráva EEA č. 8/2014 *Digest of EEA indicators* (Přehled ukazatelů EEA).

⁴⁸ Kromě toho jsme ve zvláštní zprávě 16/2019 „Evropské environmentální hospodářské účty: lze zlepšit jejich užitečnost pro tvůrce politik“ zjistili, že Komise jasně nevyjádřila, jaké údaje pro analýzu politiky v oblasti životního prostředí potřebuje.

Tabulka 1 – Výsledky přezkumů sekretariátu UNFCCC, které se týkaly odhadovaných účinků odvětvových politik a opatření předložených EU

Odvětví	Politiky a opatření, jež byly předmětem přezkumu UNFCCC	Odhadovaný zmírňující dopad do r. 2020 (ktCO ₂ e)		Odhadovaný zmírňující dopad do r. 2030 (ktCO ₂ e)	
		2015	2017	2015	2017
Meziodvětvové	Klimaticko-energetický balíček 2020	BO*	BO	BO	BO
	ETS	BO	BO	BO	BO
Energetika	Rozhodnutí o „sdílení úsilí“	BO	BO	BO	BO
	Strategie energetické unie	BO	BO	BO	BO
Energetická účinnost	Směrnice o obnovitelných zdrojích energie	BO	BO	BO	BO
	Směrnice o energetické účinnosti	750 000	BO	BO	BO
	Směrnice o energetické náročnosti budov	185 000	185 000	BO	BO
Doprava	Nařízení o označování energetickými štítky	BO	BO	BO	BO
	Nařízení o emisích CO ₂ z automobilů	24 900	BO	43 600	BO
	Nařízení o emisích CO ₂ z užitkových vozidel	1 900	BO	5 300	BO
Průmyslové procesy a použití produktů	Směrnice o jakosti paliv	BO	48 000	BO	BO
	Nařízení o fluorovaných plynech	BO	BO	72 000	72 000
	Směrnice o mobilních klimatizačních systémech	13 000	13 000	BO	BO
Zemědělství	Směrnice o průmyslových emisích	BO	BO	BO	BO
	Společná zemědělská politika EU	BO	BO	BO	BO
	Směrnice o dusíčnanech	BO	BO	BO	BO
LULUCF	Tematická strategie pro ochranu půdy	BO	BO	BO	BO
	Rozhodnutí o započítávání LULUCF	BO	BO	BO	BO
Odpady	Směrnice o skládkách odpadů	44 000	44 000	BO	BO
	Rámcová směrnice o odpadech	40 100	40 100	BO	BO

* BO = bez odhadu

Zdroj: zprávy sekretariátu UNFCCC o přezkumu národních sdělení a dvouletých zpráv EU předložených Komisí v letech 2015 a 2017.

Závěry a doporučení

66 Naše hlavní auditní otázka zněla „Kontroluje Komise náležitě inventuru skleníkových plynů EU a informace o snižování emisí v budoucnosti?“. Zjistili jsme, že údaje o emisích v EU se náležitě vykazují, avšak Komise potřebuje lepší informace o tom, jak se budou emise skleníkových plynů snižovat v budoucnosti.

67 Inventury skleníkových plynů členských států, které se slučují do inventury EU, obsahují odhady všech plynů, zdrojů a propadů vymezených v závazcích přijatých podle Kjótského protokolu a nařízení o mechanismu monitorování. Souhrnné inventury EU obsahovaly i doplňkové položky. Ve svém celku pravidla EU a zprávy Komise předkládané Parlamentu a Radě splňují a překračují požadavky mezinárodních pravidel (body 23–27).

68 Komise v součinnosti s EEA přezkoumává inventury členských států, které postihují všechna hlavní odvětví a klíčové kategorie, a používá při tom automatické kontroly potvrzované úsudkem odborníků. Ověřovatelé ověřují parametry, podle nichž se provádějí odhady, srovnáním s externími zdroji informací. Pokud však jde o odvětví LULUCF, ověřovatelé neprovádějí tentýž druh kontrol jako u jiných odvětví.

69 Odvětví LULUCF je obzvláště důležité a v roce 2018 bylo začleněno do cílů EU do roku 2030. Ze souhrnné inventury EU vyplývá, že představuje čistý pohlcovač uhlíku v EU, nicméně statistická nejistota spojená s těmito údaji je vysoká (body 28–34).

70 Kvalita inventur se postupně zlepšila. U našeho vzorku členských států byla většina připomínek, které Komise během přezkumu předložila, vyřešena během přezkumu a v roce 2018 nemusela Komise členské státy žádat, aby své odhady opravily. Celková míra nejistoty u souhrnné inventury EU během období 2016–2018 poklesla (body 35–40).

Doporučení 1 – Zlepšit přezkum Komise u odvětví LULUCF

Komise by měla aktualizovat své pokyny pro přezkum inventur, aby se posílily kontroly u odvětví LULUCF a aby se sladily s kontrolami prováděnými v ostatních odvětvích.

Časový rámec: 2022.

71 Komise a EEA kontrolují také kvalitu odhadů členských států. Při přezkumu v roce 2017 se zjistilo méně problémů než v roce 2015, což svědčí o tom, že se vnitrostátní odhady zlepšily. Souhrnné odhady EU byly dosud založeny na vnitrostátních modelech a předpokladech. Komise poskytne modelovací nástroj, který členským státům, jež o to projeví zájem, umožní proces sladit (body 42–46).

72 Komise stanoví samostatný referenční scénář EU, který vychází z jejích vlastních předpokladů. Když Komise vypracovává nové politiky, provádí analýzy citlivosti. Komise však neposuzovala riziko výrazných odchylek od referenčního scénáře EU (body 47–50).

73 Komise posuzuje pokrok při plnění cílů snižování emisí na základě údajů o jejich hlavních zdrojích. Cíl do roku 2020 vytyčený na úrovni EU nezahrnuje emise a pohlcení v odvětví LULUCF ani emise z mezinárodní lodní dopravy (avšak obsahuje emise z mezinárodního letectví). Cíl EU do roku 2030 byl rozšířen o odvětví LULUCF, ale nikoli o mezinárodní lodní dopravu. Mezinárodní námořní organizace se zavázala snížit do roku 2050 emise o polovinu. EU však v tomto odvětví nemá žádné průběžné cíle ani opatření na snížení emisí. Plavidla, která vplouvají do přístavů v Evropském hospodářském prostoru, představují 27 % emisí z mezinárodní lodní dopravy. Ve studiích se odhaduje, že tyto emise se výrazně zvýší (body 51–55).

74 Komise v roce 2018 vydala sdělení o dosažení klimatické neutrality do roku 2050 týkající se všech odvětví. Komise přijala dlouhodobé odvětvové plány vztahující se na téměř 70 % vykázaných emisí. Tyto specifické plány vytyčují cíle udržitelného rozvoje těchto odvětví v souladu se závazky EU do roku 2050 v oblasti klimatu a stanoví směr krátkodobějších odvětvových politik a opatření. Pro určitá klíčová odvětví jako zemědělství a LULUCF však Komise specifické plány nenavrhl (body 56–58).

75 Komise nepředložila odhady dopadů, jaké na emise budou mít některé zmírňující politiky a opatření. Zprávy pro sekretariát UNFCCC tak nepodávají úplný obraz o tom, jak unijní a vnitrostátní zmírňující politiky a opatření přispívají k zamýšleným snížením emisí do roku 2020, 2030 a 2050 (body 59–65).

Doporučení 2 – Zlepšit rámec pro snižování emisí v budoucnosti

Komise by měla zlepšit rámec pro snižování emisí v budoucnosti tím, že:

- a) posoudí důvody hovořící pro zavedení průběžných opatření a cílů na úrovni EU pro mezinárodní lodní dopravu v souladu s globálním závazkem snížit do roku 2050 emise v tomto odvětví nejméně o 50 %;
- b) zajistí, aby strategické plány pro zemědělství a odvětví LULUCF přispěly k cílům snižování emisí do roku 2050, a ověří, že členské státy stanovily pro tato odvětví vhodné politiky a opatření v souladu se svými dlouholetými strategiemi.
- c) posoudí dopady klíčových politik a opatření EU, jako je systém obchodování s emisemi a nařízení o emisích CO₂ ze silniční dopravy, a dalších odvětví, na něž se vztahuje rozhodnutí o „sdílení úsilí“, a bude o nich informovat sekretariát UNFCCC.

Časový rámec: 2023.

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Nikolaos MILIONIS, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 25. září 2019.

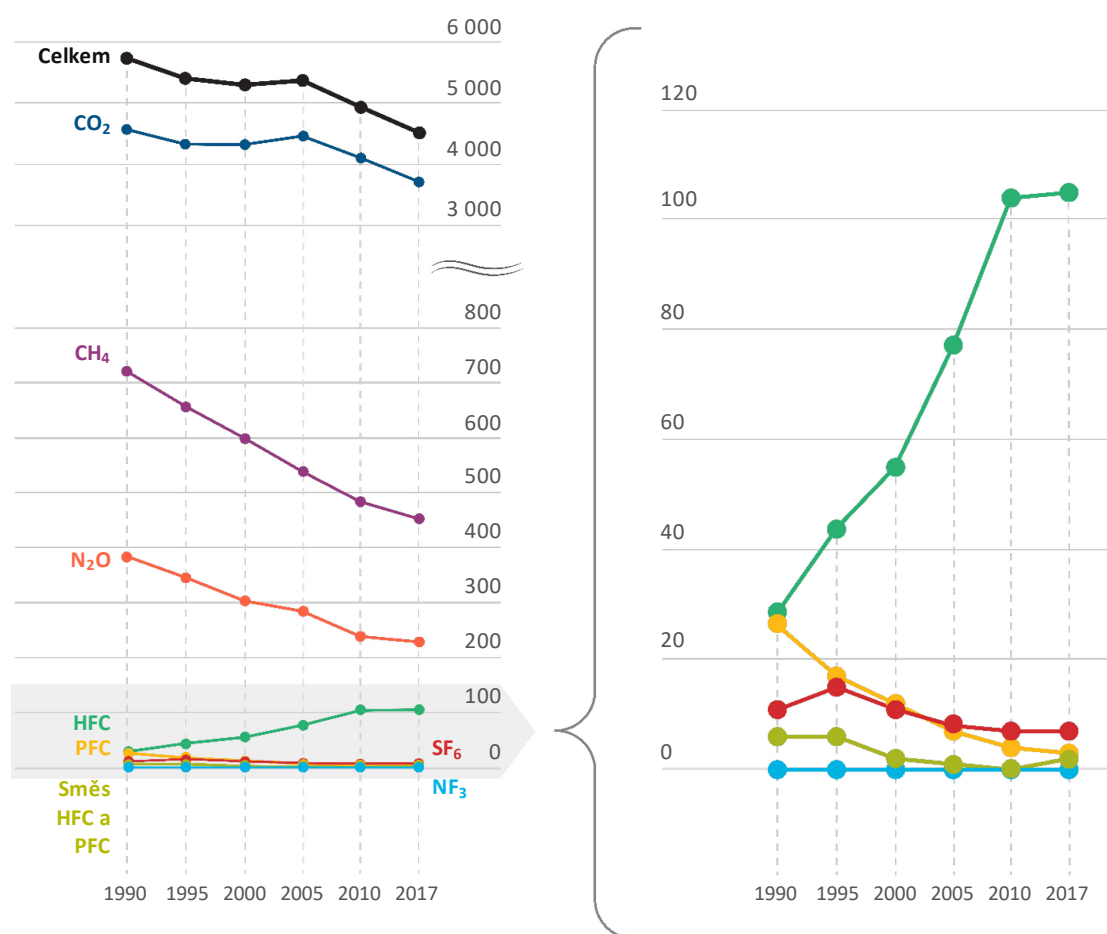
Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner LEHNE
předseda

Příloha – Informace o skleníkových plynech

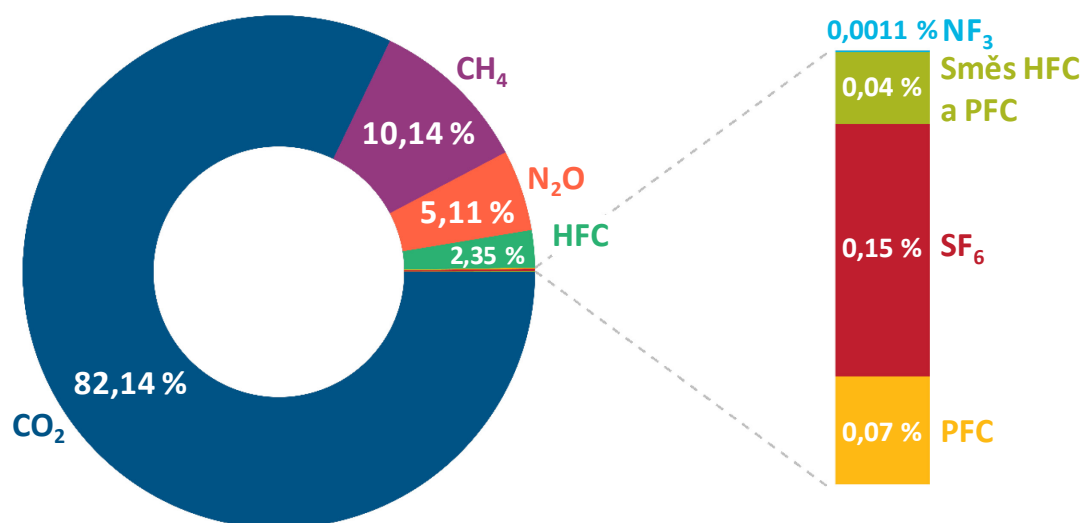
Obrázek A – Emise hlavních skleníkových plynů od roku 1990 obecně poklesly

Vývoj emisí v průběhu času (MtCO₂e)



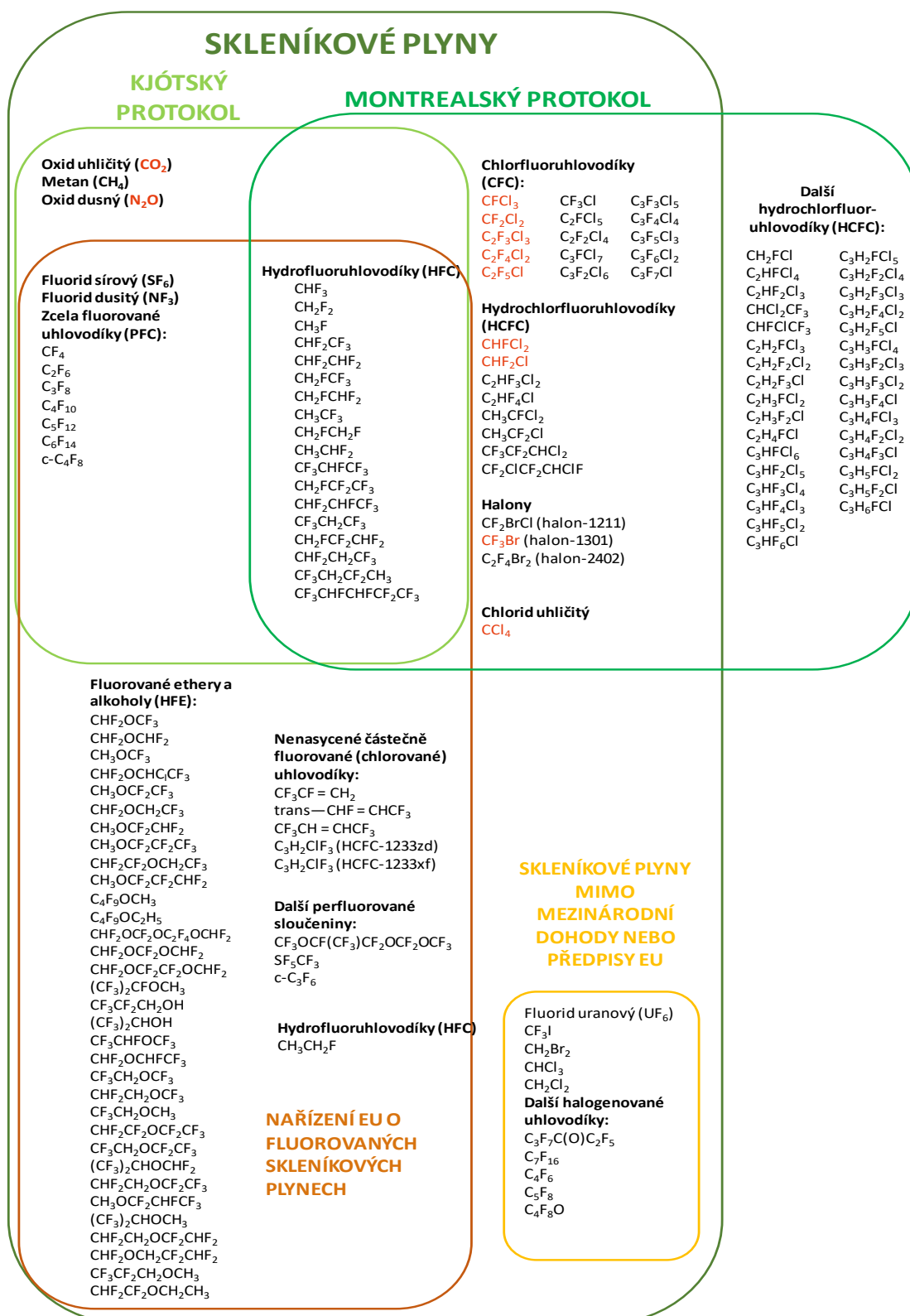
Zdroj: souhrnná inventura EU předaná sekretariátu UNFCCC v roce 2019 (údaje z období 1990–2017).

Obrázek B – Emise skleníkových plynů v roce 2017 podle druhu plynu v ekvivalentech CO₂



Zdroj: údaje o emisích ze souhrnné inventury EU předaná sekretariátu UNFCCC v roce 2019.

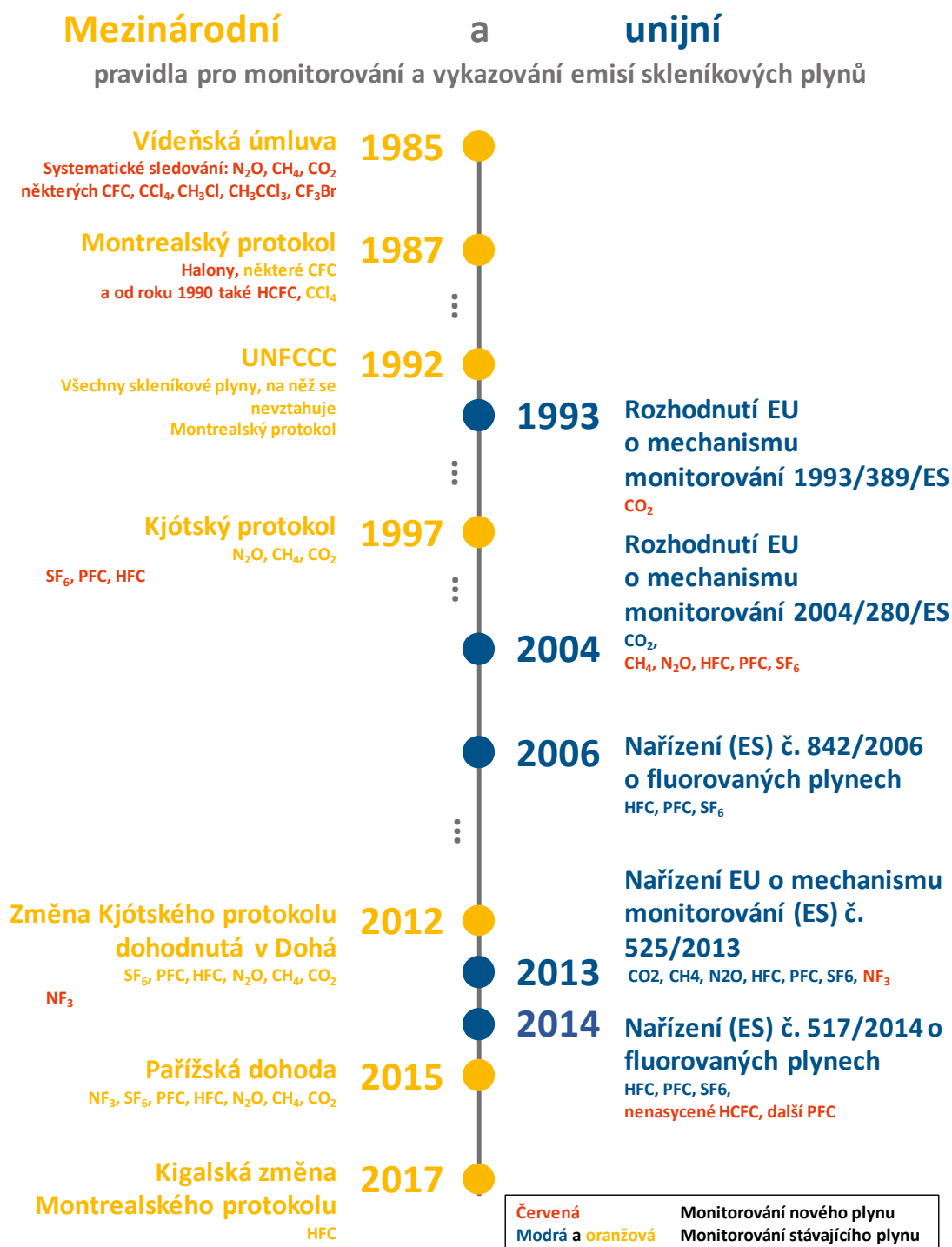
Obrázek C – Většina skleníkových plynů se monitoruje a vykazuje



Poznámka: Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, je přelomová vícestranná dohoda o životním prostředí, která upravuje výrobu a spotřebu téměř 100 uměle vyráběných chemických látek označovaných jako látky poškozující ozonovou vrstvu (Program OSN pro životní prostředí).

Zdroj: předpisy EU a mezinárodní smlouvy.

Obrázek D – Mezinárodní a unijní pravidla pro monitorování a vykazování



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Zkratková slova a zkratky

CFC: chlorfluoruhlovodíky

CO₂: oxid uhličitý

EEA: Evropská agentura pro životní prostředí (*European Environment Agency*)

ETS: systém obchodování s emisemi (*Emissions Trading System*)

GRĚ CLIMA: Generální ředitelství Evropské komise pro oblast klimatu

Halony: sloučeniny uhlíku s bromem a dalšími halogeny

HCFC: hydrochlorfluoruhlovodíky

HFC: hydrofluoruhlovodíky

HFE: fluorované ethery a alkoholy

CH₄: metan

IPCC: Mezivládní panel pro změnu klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)

JRC: Společné výzkumné středisko (*Joint Research Centre*) Evropské komise

LULUCF: využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví (*land use, land use change and forestry*)

N₂O: oxid dusný

NF₃: fluorid dusitý

PFC: zcela fluorované uhlovodíky

SF₆: fluorid sírový

UNFCCC: Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu (*United Nation's Framework Convention for Climate Change*)

Glosář

Analýza citlivosti: analýza dopadu použitých parametrů a předpokladů na výsledek odhadu.

Cíle snižování emisí skleníkových plynů v EU: cíle snížit emise v určitém rozsahu a do určitého data (například o 20 % do roku 2020).

Inventury skleníkových plynů: inventury skleníkových plynů jsou zaznamenané odhady emisí skleníkových plynů v minulosti, doplněné popisnými informacemi o jejich vypracování a prokazování kvality.

LULUCF: odvětví pro účely inventury skleníkových plynů, který zahrnuje emise a pohlcování skleníkových plynů vyplývajících z člověkem přímo vyvolaného využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví.

Národní sdělení a dvouletá zpráva: zpráva předkládaná sekretariátu UNFCCC podrobně popisující inventury, odhady, politiky a opatření.

Odhady skleníkových plynů: odhady představují prognózy budoucích emisí skleníkových plynů doplněné popisnými informacemi o jejich vypracování a prokazování kvality.

Propad či pohlcovač uhlíku: proces, činnost nebo mechanismus, který odstraňuje skleníkový plyn, aerosol či prekurzor skleníkového plynu z atmosféry. CO₂ z atmosféry pohlcují a vážou ho, tedy fungují jako pohlcovače uhlíku, zejména lesy, půda a oceány.

Předběžné a následné hodnocení dopadů politik a opatření na klima: EU by měla vyhodnocovat své politiky a opatření, včetně dopadů (účinků) na klima, před tím, než je přijme (předběžné hodnocení), a po jejich realizaci (následné hodnocení).

Řízení a prokazování kvality EU (přezkum Komise): plánovaný systém přezkumných postupů, které zajišťují, aby vykazované údaje splňovaly určitá kritéria kvality a představovaly nejlepší možné odhady. Postupy řízení kvality jsou interní (u souhrnné inventury EU je provádí Komise), zatímco prokazování kvality provádí externí ověřovatel (v případě inventur členských států je to Komise).

Skleníkové plyny: skleníkové plyny jsou emise plynů a dalších plynných složek atmosféry, jak přírodní tak antropogenní, které absorbují a opětovně vyzařují infračervené záření.

System obchodování s emisemi: mezinárodní systém obchodování s emisemi zavedený v Evropské unii. Jeho cílem je snižovat emise stanovením limitu celkového objemu určitých skleníkových plynů, který mohou vypouštět zařízení, na něž se systém vztahuje. Limit se postupně snižuje, aby celkové emise klesaly.

Zmírňující politiky a opatření: politiky a opatření jsou činnosti prováděné s cílem snižovat emise, a zmírňovat tak klimatické změny.

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

„EMISE SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ V EU: JSOU ŘÁDNĚ VYKAZOVANÉ, ALE JE ZAPOTŘEBÍ LEPŠÍCH INFORMACÍ O JEJICH SNIŽOVÁNÍ V BUDOUCNOSTI“

SHRNUTÍ

II. Komise souhlasí s tím, že je důležité dále zlepšit informace o snižování emisí skleníkových plynů v budoucnosti, a nadále v tomto směru vyvíjí úsilí. Komise tomuto úkolu věnuje velkou pozornost a rovněž vede neustálý dialog s členskými státy s cílem dále zlepšit schopnost odhadovat budoucí emise a dopad politik.

Komise je rovněž odhodlána pokračovat ve zdokonalování kvality inventury skleníkových plynů v EU.

IV. Komise používá referenční scénář EU jako východisko pro začlenění stávajících politik do posuzování budoucích politik na úrovni EU. Při tvorbě nových politik vychází Komise při své analýze z odhadů, včetně analýzy citlivosti, a z alternativních předpokladů v odhadech použitých pro posouzení těchto návrhů politik, aby zjistila, jaký je jejich dopad na dosažení sledovaného cíle v rámci dané politiky.

VI. Komise v roce 2011 vypracovala plán pro celé hospodářství zahrnující všechna odvětví, jakož i samostatné specifické odvětvové plány pro dopravu a energetiku.

Nedávné sdělení *„Čistá planeta pro všechny – evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní, konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky“*, přijaté v roce 2018, se vztahuje na všechna odvětví včetně zemědělství, využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF) a rovněž na energetiku a dopravu.

VII. Komise souhlasí s tím, že pravidelné a náležité posuzování účinků politik a opatření členských států a EU na emise skleníkových plynů je důležité pro vyhodnocení jejich pokroku a účinnosti. Ačkoli se politiky Unie a jejich provádění v členských státech vyznačují určitými specifiky, jež vytvářejí výzvy z hlediska porovnání v rámci celé Unie, Komise bude s členskými státy nadále spolupracovat na zlepšování odhadů dopadu politik a opatření na emise skleníkových plynů.

VIII. Komise doporučení přijímá a odkazuje na své odpovědi v části této zprávy, která obsahuje závěry a doporučení.

PŘIPOMÍNKY

25. Komise v rámci mandátu podle čl. 30 odst. 4 revidované směrnice o systému EU pro obchodování s emisemi zahájila studii o účincích letectví, jež nesouvisí s CO₂. Cílem je zhodnotit nejnovější výzkum těchto dopadů a možných politických opatření k jejich snížení. Výsledky se očekávají v první polovině roku 2020.

30. Odborní ověřovatelé soustavně sledují plnění doporučení vyplývajících z Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC) členskými státy na základě informací oznamovaných členskými státy, jak je stanoveno v nařízení o mechanismu monitorování.

31. Lze poznamenat, že tyto statistické nejistoty se neomezují pouze na inventarizaci odvětví LULUCF. Nejistoty jsou vysoké například i v odvětví zemědělství a nakládání s odpady. Komise

navazuje na doporučení UNFCCC členskými státy, jež mohou mít dopad na souhrnnou inventuru EU.

Rámeček 2 – Význam odvětví LULUCF a jeho vykazování

Členské státy již od roku 2013 vykazují samostatně údaje o LULUCF podle Kjótského protokolu a v souladu s rozhodnutím EU.

Kromě toho se novým nařízením od roku 2026 rozšiřuje rozsah působnosti z lesů na všechny způsoby využití půdy, včetně mokřadů.

Rámeček 4 – Podpora pro další pokyny a informace

Komise pomáhá členskými státy zdokonalit jejich systémy s cílem sledovat a zmírňovat emise z využívání půdy a změn ve využívání půdy, například z travních porostů na ornou půdu.

Komise rovněž podporuje zvláštní monitorovací nástroj LUCAS (statistický průzkum využívání půdy a krajinného pokryvu), který je celounijním zdrojem údajů o změně ve využívání půdy a organickém uhlíku v půdě.

Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) v současné době vypracovává doporučení, jak využívat údaje o fluorovaných skleníkových plynech vykazované podle nařízení EU o fluorovaných skleníkových plynech s cílem přispět k národním inventurám skleníkových plynů a k vykazování emisí fluorovaných skleníkových plynů, které EU provádí podle Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC).

EU potřebuje lepší informace o snižování emisí skleníkových plynů v budoucnosti

47. Komise své předpoklady týkající se referenčního scénáře EU sdílí, podrobně je v iterativním procesu projednává s členskými státy a v případě potřeby je konzistentně přizpůsobuje.

48. Z referenčního scénáře vyplývá, čeho by dosáhly stávající politiky a opatření, jakož i právní předpisy EU.

Souhrnné odhady členských států ne vždy splňují všechny budoucí cíle stanovené v právních předpisech EU, a proto mohou naznačovat, že v členských státech budou k dosažení cílů dohodnutých právních předpisů zapotřebí další opatření.

50. Komise používá referenční scénář EU jako východisko pro začlenění stávajících politik do posuzování budoucích politik na úrovni EU. Při tvorbě nových politik vychází Komise při své analýze z odhadů, včetně analýzy citlivosti, a z alternativních předpokladů při posuzování těchto návrhů politik, aby zjistila, jaký je jejich dopad na dosažení sledovaného cíle v rámci dané politiky. Například posouzení dopadů, které je průvodním dokumentem k energetickému plánu do roku 2050, zahrnuje analýzu citlivosti zaměřenou na hrubý domácí produkt (HDP) a na ceny energie (viz oddíl 2.4.4 dokumentu SEC(2011) 1565/2).

Uplatňováním tohoto přístupu ve svých prognózách Komise dodržuje své pokyny pro zlepšování právní úpravy.

53. Komise je odhodlána podporovat rychlé provádění původní strategie pro skleníkové plyny, kterou přijala Mezinárodní námořní organizace.

Rámeček 6 – Pro některá klíčová odvětví nemá EU dlouhodobé plány

Sdělení „Čistá planeta pro všechny – evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní, konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky“, se vztahuje na všechna odvětví včetně LULUCF a zemědělství.

62. Komise a agentura EEA podporují členské státy při zlepšování jejich vykazování *ex ante* a *ex post* účinku vnitrostátních politik zmírňování tím, že jim poskytují pokyny a metodiky pro kvantifikaci nákladů a účinků těchto politik. Komise rovněž organizuje výměnu osvědčených postupů v souvislosti s hodnocením *ex post* mezi členskými státy.

63. Komise souhlasí s tím, že pravidelné a náležité *ex ante* a *ex post* posuzování účinků politik a opatření členských států a EU na emise skleníkových plynů je důležité pro vyhodnocení jejich pokroku a účinnosti.

Za účelem posouzení dopadů politik EU v oblasti zmírňování zveřejňují Komise a agentura EEA výroční zprávy o pokroku týkající se opatření v oblasti klimatu, v nichž se posuzuje pokrok EU při plnění jejích cílů v oblasti snižování emisí skleníkových plynů a v nichž jsou uvedeny podrobné informace o emisních trendech v celé EU, v jednotlivých odvětvích a v členských státech.

Vzhledem ke složitosti systému tvorby politik EU a zvláštnostem jednotlivých politik EU však souhrnné údaje pro jednotlivé politiky EU prováděné členskými státy často nelze na úrovni EU smysluplně vypracovat.

Existuje několik důvodů, proč je tento systém složitý. Posouzení dopadů, která jsou průvodními dokumenty k legislativním návrhům Komise, obsahují kvantifikaci odhadovaných dopadů politik zaměřených na snížení emisí skleníkových plynů na klima. Konečné výsledky přijaté legislativním postupem však v důsledku změn zavedených spolunormotvůrci nemusí odpovídat žádné z možností, které Komise původně posoudila. Dopady jednotlivých politik se mohou také překrývat. Kromě toho některé politiky EU představují minimální úroveň ambicí, kterou některé členské státy mohou při provádění právních předpisů na vnitrostátní úrovni zvýšit.

65. Z výše uvedených důvodů není úplná kvantifikace účinků politik pro účely hodnocení a vykazování vždy možná. Komise proto rovněž informovala UNFCCC o široké škále politik EU, které snižují dopady na klima, aby prokázala komplexnost opatření EU v oblasti klimatu.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

68. Komise zahájila s agenturou EEA diskuse o tom, jak lépe integrovat kontroly inventur v odvětví LULUCF při stejných kontrolách v jiných odvětvích (tj. druhý krok procesu přezkumu EU).

Doporučení 1 – Zlepšit přezkum Komise u odvětví LULUCF

Komise doporučení přijímá.

Komise zahájila s agenturou EEA diskuse o tom, jak lépe integrovat kontroly inventur v odvětví LULUCF při stejných kontrolách v jiných odvětvích s cílem zajistit jednotný a standardizovaný přístup. Toto úsilí však bude záviset na tom, zda budou v příštím víceletém finančním rámci k dispozici dostatečné zdroje, o čemž dosud nebylo rozhodnuto.

72. Komise používá referenční scénář EU jako východisko pro začlenění stávajících politik do posuzování budoucích politik na úrovni EU. Při tvorbě nových politik vychází Komise při své analýze z odhadů, včetně analýzy citlivosti, a z alternativních předpokladů při posuzování těchto návrhů politik, aby zjistila, jaký je jejich dopad na dosažení sledovaného cíle v rámci dané politiky. Například posouzení dopadů, které je průvodním dokumentem k energetickému plánu do roku 2050, zahrnuje analýzu citlivosti zaměřenou na HDP a na ceny energie (viz oddíl 2.4.4 dokumentu SEC(2011) 1565/2).

Uplatňováním tohoto přístupu ve svých prognózách Komise dodržuje své pokyny pro zlepšování právní úpravy.

74. Plán EU předložený v roce 2011, jakož i nedávné sdělení „Čistá planeta pro všechny – evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní, konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky“, přijaté v roce 2018, se vztahují na všechna odvětví včetně zemědělství, LULUCF, energetiky a dopravy.

75. Pokud jde o systém obchodování s emisemi, Komise dosud nepředložila UNFCCC kvantifikované odhady dopadů emisí od roku 2005. Vzhledem k tomu, že emise v rámci systému EU pro obchodování s emisemi jsou soustavně pod úrovní stanoveného stropu, který se každým rokem snižuje, systém EU pro obchodování s emisemi plní svůj cíl přispívat k celkovým cílům EU v oblasti emisí. V průběhu třetí fáze (2013–2020) došlo k výraznému snížení emisí.

Doporučení 2 – Zlepšit rámec pro snižování emisí v budoucnosti

a) Komise doporučení přijímá.

V souladu se směrnicí EU o systému EU pro obchodování s emisemi¹ by měla být zahájena opatření ze strany Mezinárodní námořní organizace nebo Evropské unie, a to včetně přípravných prací týkajících se přijetí a provádění a řádného zohlednění všemi zainteresovanými stranami.

b) Komise doporučení přijímá.

Komise souhlasí s tím, že rozvoj politik v klíčových odvětvích, jako je zemědělství a LULUCF, by měl být v souladu s dlouhodobou perspektivou, jak je uvedeno ve vizi Komise, aby se EU stala do roku 2050 klimaticky neutrální. Tato dlouhodobá vize bude podkladem pro budoucí politiky EU týkající se zemědělství a LULUCF.

Zemědělství a LULUCF jsou nedílnou součástí vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu, které musí členské státy vypracovat a pravidelně aktualizovat. V lednu 2019 předložily členské státy návrhy vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu, které Komise důkladně posoudila do června 2019.

Členské státy navíc musí do 1. ledna 2020 předložit dlouhodobé strategie, aby splnily své závazky v rámci UNFCCC a Pařížské dohody, včetně odvětvových aspektů.

Kromě toho Komise v souvislosti se společnou zemědělskou politikou (SZP) navrhla, aby členské státy v nadcházejících letech připravily strategické plány SZP.

c) Komise doporučení přijímá.

Komise souhlasí s tím, že pravidelné a náležité vykazování a posuzování účinků politik a opatření EU v oblasti klimatu na emise skleníkových plynů je důležité pro vyhodnocení jejich pokroku a účinnosti.

Komise posuzuje dopady politik a opatření EU v oblasti zmírňování *ex ante*. Rovněž pravidelně provádí hodnocení *ex-post*, zejména při přípravě revizí politik. Kromě toho neustále zdokonaluje metodiky posuzování účinků jednotlivých politik v oblasti zmírňování.

Komise v současné době dokončuje zprávu pro UNFCCC. Očekává, že další zpráva bude dokončena do začátku roku 2023.

¹ 4. bod odůvodnění směrnice (EU) 2018/410.

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 člen EÚD Nikolaos Milionis. Audit vedl člen Účetního dvora Nikolaos Milionis a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Kristian Sniter a tajemník kabinetu Matteo Tartaggia, vyšší manažer Robert Markus, vedoucí úkolu Oana Dumitrescuová a auditoři Lucia Roșcaová, Liia Laanesová, Natalia Krzempeková a Bertrand Tanguy. Jazykovou podporu poskytovali Richard Moore a Michael Pyper.



Zleva doprava: Kristian Sniter, Oana Dumitrescuová, Michael Pyper, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Lucia Roșcaová, Natalia Krzempeková.

Harmonogram

Událost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	4. 7. 2018
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	28. 6. 2019
Přijetí konečné verze zprávy po sporném řízení	25. 9. 2019
Oficiální odpovědi Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) byly obdrženy ve všech jazycích	24. 10. 2019

© Evropská unie, 2019.

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.

PDF	ISBN 978-92-847-3828-1	doi:10.2865/331338	QJ-AB-19-016-CS-N
HTML	ISBN 978-92-847-3690-4	doi:10.2865/766988	QJ-AB-19-016-CS-Q

EU se podílí na celosvětové snaze snížit emise skleníkových plynů a stanovila si cíl snížit své emise o 20 % do roku 2020, o 40 % do roku 2030 a o 80–95 % do roku 2050.

Komise odpovídá za přezkum údajů o současných a odhadovaných emisích vykazovaných členskými státy a za navrhování politik a opatření EU, jak těchto cílů dosáhnout.

Zjistili jsme, že údaje o emisích v EU se náležitě vykazují, avšak EU potřebuje lepší informace o tom, jak se budou emise skleníkových plynů snižovat v budoucnosti.

Předkládáme doporučení, jejichž cílem je zlepšit proces, při němž Komise přezkoumává údaje o emisích skleníkových plynů z využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF), a rámec pro budoucí snižování emisí.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

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

© Evropská unie, 2019

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.