

Praha, 5. 2. 2026

Podkladový dokument ke kulatému stolu o cenových pojistkách v systému ETS2

Aktualizovaná verze se závěry z expertní debaty konané 16.1.2026

Rebeka Hengalová, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM
Kateřina Kolouch Grabovská, Fakta o klimatu
Tomáš Protivínský, IDEA při CERGE-EI



European
Climate
Foundation



Fakta
o klimatu

IDEA

CERGE
EI

Úvod

Předkládaný dokument reflektuje status quo vyjednávání o změnách v systému obchodování emisních povolenek ETS2, navrhovaných Evropskou komisí. Návrh EK byl diskutován u uzavřeného expertního kulatého stolu dne 16.1.2026. Diskuse se účastnili zástupci Evropského parlamentu i komise, českých ministerstev, zaměstnavatelských svazů, firem a dalších organizací figurujících v odvětvích zasažených systémem ETS i ETS2, zástupci regionálních svazů a organizací, zástupci neziskových, výzkumných i akademických institucí a další odborníci. Diskuse reflektovala otázky sepsané v příloze, anonymizované závěry z diskuse jsou popsány v kapitole 4. Využití expertních názorů má za cíl přispět k erudované debatě o budoucí podobě systému ETS2 a obecnému povědomí o tomto komplexním tématu.

1. Politický kontext zavedení ETS2¹

Obchodování emisních povolenek tvoří jeden z pilířů evropské klimatické politiky. Již více než dvě dekády přispívá ke značnému snížení emisí v oblastech, které představují zhruba 40 % celkových emisí CO₂ Evropské unie. Rozšíření systému na silniční dopravu, lokální vytápění a malou energetiku a průmysl **v systému ETS2 pokryje dalších až 35 % emisí EU**. Do roku 2030 by tak v daných sektorech mělo dojít ke snížení emisí o 42 % v porovnání s rokem 2005. K největší změně by mělo dojít v oblasti dopravy, kde v posledních dekáдах uhlíková intenzita roste a za současných klimatických politik může v roce 2030 představovat až 44 % evropských emisí.²

Zpoplatnění znečištění pomocí obchodování emisních povolenek je potřeba vnímat v kontextu obecné evropské klimatické politiky, která předkládá dílčí cíle snižování emisní zátěže s vidinou **dosažení klimatické neutrality do roku 2050**. Debata o zpoplatnění třetiny existujících zdrojů emisí je proto významná pro budoucí směřování EU, a to i v kontextu krizí

¹ Odborná konzultace: Zuzana Stuchlíková, Viktor Daněk. Výzkumná asistentka: Zuzana Augustová.

² Dle reportu o dopravě State of Transport think tanku Transport & Environment z roku 2024. Mezi lety 1990 a 2024 navíc vzrostly o 25 %, zatímco v ostatních sektorech emise klesly o 38 % (viz <https://www.transportenvironment.org/state-of-european-transport/state-of-transport>). Emise v sektoru budov naopak dlouhodobě klesají, mezi lety 2005 a 2023 klesly o 43 % (viz <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emissions-from-energy>). Energeticky úsporné renovace jsou ale dlouhodobou výzvou kvůli množství budov a vlastnictví domácnostmi, které mají limitované finanční zdroje.

klimatických, ekonomických a bezpečnostních. Navzdory důležitosti a přínosu systému emisního obchodování k celkovým klimatickým cílům EU lze však v posledních letech pozorovat tendenci rozvolňování pravidel pro snižování emisní zátěže.

Právě v souvislosti s odklonem od klimatických závazků v porovnání s ambicemi v letech 2019-2024 není překvapivé, že proces přijetí rozšířeného systému ETS2 provází rozsáhlé [debaty](#) nejen o jeho fungování, ale i spory o samotné nutnosti jeho existence. Zmíněné mnohočetné krize taktéž přispívají k obavám o dopadech zavedení systému ETS2 na domácí rozpočty a firmy. Vlády některých členských států, zejména [Česka](#) či [Polska](#), se dlouhodobě obávají prohloubení socioekonomických rozdílů a propadu částí populace do chudoby v případě plné implementace stávající Směrnice o ETS.

Nejen vlády členských států by měly obavám občanů o narůstající ceny základních komodit naslouchat, deklarovaná zdrženlivost je proto pochopitelná. Je však potřeba pamatovat na cíle, ke kterým se členské státy zavázaly, a na jejich dlouhodobé směřování a záměr. Jak se navíc shoduje vědecká komunita, škody způsobené neřešenou změnou klimatu povedou k vyšším nákladům než dekarbonizační opatření.³ **Jsou to právě členské státy, které mohou zmírnit negativní dopady na životní prostředí,** a to národními dekarbonizačními politikami, které podpoří například **zateplování budov, instalaci tepelných čerpadel nebo rozvoj veřejné a nízkoemisní dopravy.** Dekarbonizační politiky jsou současně dlouhodobě nejefektivnějším **nástrojem, jak zajistit přiměřenost růstu cen obchodovaných povolenek,** a tudíž cen jimi ovlivněných komodit. Vedou k potřebě nižšího množství povolenek (jejichž dostupnost na trhu se navíc bude v čase snižovat), k menší emisní zátěži, a tedy k ochraně životního prostředí. Jak připomíná [návrh](#) Evropské komise k revizi emisního obchodování, klimatická změna je přeshraniční problém, který lze na jednotném trhu řešit jedině společně.

Obavy o narůstající ceny zahrnutých komodit, tedy pohonných hmot, uhlí a zemního plynu, jsou tedy pochopitelné a oprávněné, zejména na úrovni **nízkopříjmových domácností, jejichž rozpočty nemohou na cenové výkyvy reagovat tak elasticky.** Dostupné studie mapující konkrétní navýšení cen povolenek a zboží se však v odhadech liší (viz následující kapitoly), některé výsledky jsou navíc následně ve veřejném prostoru prezentovány zavádějícím

³ “The global economic benefit of limiting warming to 2°C is reported to exceed the cost of mitigation in most of the assessed literature”, sekce C12, strana 41, Climate Change 2022 Mitigation of Climate Change, IPCC report https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SPM.pdf

způsobem, a již tak složitý systém emisního obchodování proto budí ve veřejnosti o to větší obavy.

Navzdory deklarovaným snahám systém ETS2 kompletně zrušit, které zaznívají zejména od českých vládních představitelů, se předkládaný podkladový dokument a zejména navazující odborná debata scénáři zrušení či neimplementování ETS2 nevěnuje a omezuje se na **možnosti úprav v rámci aktuálně předložené revize rezervy tržní stability (Market Stability Reserve, MSR)**. V souladu se snahou o co nejplynulejší zavedení nové části emisního obchodování a co nejmenší negativní dopady na zranitelné části populace, je cílem kulatého stolu identifikovat vhodné mechanismy cenotvorby povolenek a předcházení skokovým výkyvům, a stanovit takové podmínky, které respektují dlouhodobé klimatické cíle i smysl existence emisních povolenek, tj. dostatečně silný cenový signál vedoucí k odklonu od fosilních paliv.

2. Jaké lze očekávat dopady zavedení ETS2 na ceny komodit?

Směrnice o ETS stanovuje mechanismy a podmínky obchodování emisních povolenek, rozhodnutí o rezervě tržní stability pak doplňuje podmínky, za jakých dochází ke korekcím počtu povolenek v oběhu, a tudíž jejich ceně. Nastavená pravidla cenotvorby povolenek a jejich efekt na ceny zahrnutých komodit vyhodnocuje několik studií. Právě finanční výkyvy cen komodit jsou logicky jedním z nejdiskutovanějších aspektů systému ETS2. Jednotlivé studie ale pracují s rozdílnými vstupními hodnotami a proměnnými, tudíž dochází k rozdílům v očekávání dopadů na firmy a domácnosti, jak je patrné z následujícího přehledu.

CERGE – EI

Studie CERGE-EI počítá dopady zavedení ETS2 zejména při ceně povolenky 55 EUR, což je „měkký“ strop (EUR₂₀₂₀ 45/t CO₂) v dnešních cenách. Dopad povolenek je lineární vzhledem k jejich ceně: čím nižší (resp. vyšší) bude cena povolenky, tím nižší (resp. vyšší) bude dopad na referenční domácnost i na ceny komodit. Neuvažuje se zde přechod na využívání jiných forem dopravy či vytápění.

Studie očekává mírné navýšení ceny pohonných hmot i zemního plynu (cca 10-15 % při ceně povolenky 55 EUR) a vyšší zdražení uhlí (cca 30 % při ceně povolenky 55 EUR).

Výpočet navýšených nákladů

- mechanismus výpočtů: sečtení celkového nárůstu ceny benzínu, nafty, černého a hnědého uhlí a zemního plynu (= 4975 Kč), což představuje 0,78 % rozpočtu průměrné domácnosti
- výsledek: náklady se tedy zvýší o 0,78 % při ceně povolenky 55 EUR, tj. 4975 Kč ročně; nebo o 1 % při ceně povolenky 71 EUR; tj. 6422 Kč ročně.

Výše uvedené odhady se týkají primárních dopadů. Dle studie lze očekávat i mírné sekundární dopady, tedy zdražení jiného zboží a služeb v důsledku zdražení energií, avšak tyto sekundární dopady budou nižší než primární dopady.

Fakta o klimatu

Studie od Fakta o klimatu stejně jako studie CERGE-EI hovoří o zatížení především nízkopříjmových domácností a menších podniků. Kalkulačka na webu organizace umožňuje výpočet projevu cen povolenky do cen fosilních paliv. Hodnotově (cenově) se studie pohybuje v podobných úrovních jako studie CERGE-EI. Procenta zvýšení nákladů pro domácnosti neuvádí.

Analýza od PWC zpracovaná pro Ministerstvo životního prostředí

Analýza PWC rozděluje dopady na domácnosti do tří kategorií: plyn, pohonné hmoty (PHM) a uhlí. Souhlasí s největším dopadem na nízkopříjmové domácnosti. Analýza pak pracuje zejména se změnou průměrných výdajů domácností po zavedení ETS2, nezkoumá ale vývoj ceny povolenky, ani faktory, které k vývoji přispějí. U průměrných domácností je očekáváno zvýšení výdajů za plyn, PHM a uhlí cca o 300 Kč měsíčně při ceně povolenky 45 EUR (35 EUR v cenách roku 2020) a cca 460 Kč měsíčně při ceně povolenky 70 EUR (55 EUR v cenách roku 2020).

Pro srovnání: studie CERGE-EI počítá při ceně povolenky 71 EUR o navýšení nákladů cca 535 Kč měsíčně.

Výpočet navýšení nákladů:

- mechanismus výpočtů: sečteno navýšení cen plynu (lokální vytápění), pohonných hmot (s vyřazením olovnatého benzínu) a uhlí

- výsledek: náklady se zvýší cca o 300 korun měsíčně při ceně povolenky 45 EUR, tj. cca 3600 Kč ročně; nebo cca 460 Kč měsíčně při ceně povolenky 70 EUR, tj. cca 5520 Kč ročně.

Studie Adelphi

Studie Adelphi se zaměřuje na procentuální dopad ETS2 na domácnosti dle jednotlivých členských států. Při ceně povolenky 70 EUR by měly povolenky při zavedení dopad na rozpočet českých domácností cca 0,7 % (0,2 % silniční doprava, 0,5 % vytápění).

Výpočet navýšení nákladů:

- mechanismus výpočtů: průměrný nárůst výdajů domácnosti
- výsledek: cca 0,7 % nákladů domácnosti při ceně povolenky 70 EUR; tj. cca 373,8 Kč měsíčně, když počítáme průměrný plat 53 400 Kč (stejně jako CERGE-EI studie)

Studie FOS/FEST

Výpočet navýšení nákladů:

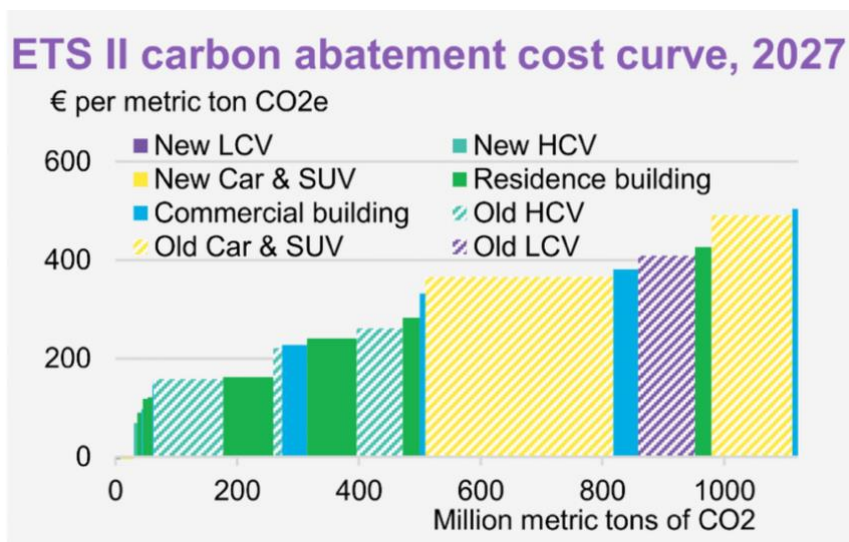
- studie počítá s nárůstem 1,6 % na spotřební výdaje české domácnosti při výši povolenky 55 EUR; což představuje cca 854,4 Kč měsíčně.

2.1. Jak zajistit udržitelnou cenu povolenky?

V obecné rovině platí, že největší vliv na cenu povolenky bude mít tempo snižování emisí skleníkových plynů v dotčených sektorech (spalování paliv v silniční dopravě, budovách a malé energetice a průmyslu) na straně jedné a množství povolenek v oběhu na straně druhé. Jinými slovy, **mechanismus nabídky a poptávky**. Nebudou-li emise klesat dostatečně rychle, zájem o povolenky bude vysoký, což bude vytvářet tlak na jejich cenu a naopak. Jelikož se jedná o celounijní systém, bude záležet na tempu dekarbonizace v každém státu EU – v kontextu ceny povolenek je tak v zájmu každého státu, aby dekarbonizovaly i všechny ostatní, především pak ty nejvíce emitující státy. V tomto ohledu hraje důležitou roli recyklace výnosů – státy budou mít možnost ulevit domácnostem skrze prostředky v Sociálním klimatickém fondu nebo z významně vyšších výnosů z aukcí (při ceně povolenky EUR 45 má ČR v SKF mít k dispozici 52 miliard Kč, z výnosů z aukcí pak dostane až 100 miliard).

Investice do dekarbonizačních opatření (a komplementárních politik) **vychází jako zásadní pro nižší cenu povolenek** například ve studiích [Potsdam Institute for Climate Impact Research](#) nebo [BloombergNEF](#) (BNEF).

Z ekonomického pohledu se rovnovážná cena povolenek rovná mezním nákladům na snížení emisí (*Marginal Abatement Cost*, MAC), které dosáhnou snížení emisí na úroveň celkového množství povolenek. Pro sektory zahrnuté v ETS2 odhaduje BNEF následující křivku mezních nákladů snižování emisí (*Marginal Abatement Cost Curve*, MACC). Cena povolenek je tržně určena jako průsečík MACC a požadovaného množství snížení emisí. Celkové množství povolenek k vydražení určuje, o kolik je nutné snížit současné emise, aby bylo možné je pokrýt povolenkami. Množství povolenek tedy prostřednictvím MACC určuje rovnovážnou cenu povolenek. Sklon MACC křivek zase určuje, jak prudce může cena růst, pokud bude povolenek na trhu nedostatek.



Zdroj: BloombergNEF 2025, EU ETS II Pricing Scenarios

Odhadnuté křivky dle BNEF závisí na aktuálních technologiích (a není jasné, jaké předpoklady BNEF přesně používá). S rozvojem nových technologií může MACC poklesnout.

3. Navrhované změny ve Směrnici o ETS2 a Rozhodnutí o MSR

3.1. Český poziční dokument (červen 2025)

Dokument předkládá **několik požadavků**:

- 1) **Pravidelné zveřejňování dat** o vývoji trhu s elektroauty, tepelnými čerpadly či míře renovací budov. Dostupnost těchto dat by přispěla k jasnějším predikcím ohledně cen povolenek a mohla tak lépe informovat všechny zúčastněné aktéry.
- 2) **Začátek obchodování povolenek již v roce 2026**, který by měl přispět k pozvolnějšímu rozběhnutí systému ETS2 a stabilnější ceně povolenek.
- 3) **Změny v MSR**, které umožní častější a rychlejší reakci na skoková navýšení cen povolenek. Taktéž udržení MSR v platnosti i po roce 2030 a zrušení plánu, že nevyužité rezervní povolenky budou odebrány.
- 4) **Silnější mechanismus pro cenový strop 45 EUR** v cenách 2020 za tunu CO₂ ekvivalentu.

Požadavek non-paperu na dřívější začátek obchodování od roku 2026 by musel být schválen v Nařízení o dražbách. Přispěl by k jasnějším odhadům ceny povolenek na nastávající rok 2027, nenavýšil by však množství povolenek, které jsou k dispozici. Doba pro jejich obchodování by se pouze prodloužila z 12 na 18 měsíců. Naopak požadavky 3 a 4, které by vyžadovaly změny v Rozhodnutí MSR, by zřejmě vedly k navýšení množství povolenek v oběhu. Briefing projektu LIFE Effect upozorňuje, že vypuštění velkého množství povolenek sice může krátkodobě snížit jejich cenu, avšak také snižuje tlak na dekarbonizaci v daném momentě. Pro dosažení klimatických cílů tak musí být později dosaženo většího snížení emisní zátěže. Také prodloužení platnosti dodatečných povolenek z MSR může vést k vyššímu počtu povolenek na trhu a tudíž většímu povolenému znečištění.

3.2. Návrh Evropské komise (listopad 2025)

[Návrh](#) Evropské komise na posílení mechanismů pro stabilizaci ceny skrze úpravy rezervy tržní stability (*Market Stability Reserve*, MSR) lze vnímat jako krok k udržitelnější ceně povolenky.³ Reflektuje většinu požadavků českého non-paperu a přináší následující změny:

Prodloužení fungování MSR v ETS2 i po roce 2030: Celkový objem v rezervě MSR, tedy 600 milionů povolenek, zůstává dle návrhu k dispozici i od roku 2031 dále. Tyto povolenky nadále mohou sloužit k vyrovnávání cenových výkyvů a přispět k větší předvídatelnosti vývoje cen.

Pro tyto účely mění návrh EK článek 30, písmeno h Směrnice o ETS a nastavuje **nová pravidla, tzv. *threshold effect***, která umožňují adaptivnější uvolňování povolenek z MSR při poklesu celkového počtu povolenek v oběhu. Pokud je celkové množství povolenek v oběhu (*Total number of allowances in circulation*, TNAC) mezi hranicemi 210–260 milionů povolenek, mechanismus MSR vypustí na trh dodatečné množství povolenek. Čím více se TNAC blíží spodní hranici 210 milionů, tím větší množství bude emitováno. Konkrétní množství dodatečných povolenek je odvozeno od vzorce $x = (100 \text{ mil.} - 2x(\text{TNAC} - 210 \text{ mil.}))$.

Cenový strop: V reakci na požadavek silnější regulace cenového stropu 45 EUR₂₀₂₀ za povolenku předkládá EK návrh tzv. top-up mechanismu, který buduje na mechanismu z článku 30h(2) Směrnice o ETS. Původní znění dovoluje při převýšení ceny 45 EUR₂₀₂₀ po dobu 2 měsíců vypustit dodatečných 20 milionů povolenek z MSR, a to do konce roku 2029. **Nový návrh přidává dalších 20 milionů**, jednorázová injekce je tedy ve výši 40 milionů povolenek. Navíc může moment dodatečného vypuštění nastat **dvakrát za 12 měsíců**, tudíž **z MSR může být na trh přidáno až 80 milionů povolenek**.⁴ Do konce roku 2029 se tak počet povolenek může navýšit o 240 milionů (2027-2029), respektive 160 milionů (za předpokladu [odloženého startu ETS2](#) v roce 2028).

Kompletní navrhované změny Evropské komise dobře shrnuje analýza [Bloomberg](#), která upozorňuje na skutečnost, že **nově navrhované fungování MSR by přispělo ke snížení emisí o 37 % oproti původnímu cíli 40 % pro rok 2030.**

⁴ Možnost emise dodatečných povolenek dvakrát ročně byla obsažena již v původním znění Rozhodnutí o MSR, nebylo ale jasné, zda bude využita. Nyní EK deklaruje v důvodové zprávě návrhu, že bude mechanismus vskutku využit, dodává tak vyšší míru jistoty.

	Current rule	Proposed change
MSR release frequency on soft price cap	Once per 12 months	Twice per 12 months
MSR release volume on soft price cap	20 million each time (20 million total)	40 million each time (80 million total)
MSR release volume based on market surplus	100 million	Smoothed with buffer
Auction start year	From 2027	From 2026
Allowance in MSR post-2030	Invalid	Kept
Average carbon price 2027-2030	€99/rCO₂	€78/rCO₂
Emissions reduction levels between 2005 and 2030	40%	37%

Zdroj: EU's Looser Rules for New Carbon Market Trigger Big Falls: React | BloombergNEF Analysis October 2025

Předložený návrh EK nyní projednávají Evropský parlament a členské státy, později o něm budou spolu s EK jednat v tzv. trialogu. Navrhované změny v mechanismu vypouštění dodatečných povolenek po delší dobu, i jejich dřívější obchodování mohou významně změnit základní funkce systému emisního obchodování. Vystávají proto otázky, jaká by měla být konečná podoba Směrnice o ETS, jejíž revize se chystá v roce 2026, i Rozhodnutí o MSR. Následující strany reflektují diskusi, která proběhla u expertního kulatého stolu dne 16. 1. 2026 nad jednotlivými opatřeními, které návrh EK mění, ale i nad obecnými principy rozšířeného systému ETS2. Diskuse byla vedena dle otázek, jejichž seznam je v příloze. Názory zúčastněných stran jsou anonymizovány.

4. Diskuse: Jaké výhody a úskalí přináší navrhované změny v Rezervě MSR a Směrnici ETS2?

Spojujícím prvkem diskuse byla otázka dopadu ETS2 na domácnosti a jejich schopnosti reagovat na vyšší ceny fosilních paliv. Zde je nutno připomenout, že u kulatého stolu specificky nebyl diskutován Sociální klimatický fond či možnosti členských států rozšířit sociální politiku či využít výnosy z ETS2 právě na další ochranu nejzranitelnějších domácností a skupin společnosti.

Obavy z adaptability domácností na ETS2, jejich menší flexibilita a delší časový horizont odchodu od fosilních paliv, jsou ale oprávněné a měly by obecnou diskusi o emisním obchodování formovat. I z tohoto důvodu byla velká část debaty věnována nastavení ceny povolenek, konkrétně cenovému stropu či koridoru, které mají vyšší potenciál ochrany před cenovými šoky než obecnější opatření, jakými jsou množství povolenek v oběhu či možnost jejich doplnění i po roce 2030.

4.1. Cenový strop 45 EUR

Měkký strop 45 EUR₂₀₂₀ za povolenku se může jevit jako nedostatečný, diskutováno proto bylo **několik alternativ**. Cenový strop by mohl být proměněn v **cenový koridor**, který by umožnil povolenky nadále obchodovat v určitém pásmu a nebyl by tak rigidní, jako cenový strop. Na stanovení koridoru by však mohlo být pohlíženo jako na daňovou otázku, v níž je třeba rozhodovat jednomyslností, tudíž by šlo o krok politicky jen obtížně prosaditelný. Koridor nicméně funguje například v Kalifornii, která by mohla být použita jako příklad dobré praxe.

K posílení zamýšleného cíle cenového stropu by také mohlo pomoci stanovit **několik měkkých stropů**, respektive hranic, např. na úrovni 45 EUR₂₀₂₀, a dále na ceně o 50 % a 100 % vyšší (tedy 67,5 a 90 EUR₂₀₂₀). Pokud by cena povolenky velmi rychle přesáhla jednu hranici, **bylo by možné ji zastavit na další hranici a chránit tak růst ceny do hodnot, které jsou socio-ekonomicky nepřijatelné**. Toto by poskytlo větší stabilitu ceny, zároveň by nebyl oslaben systém ETS2 ani jeho dekarbonizační funkce. Více měkkých stropů by bylo schopno reagovat na nárůst ceny přiměřeněji. V případě, že by se obavy z rychlého růstu cen povolenek v ETS2 nepotvrdily, by pak vyšší cenové stropy nebyly aktivovány, a nedošlo by k uvolnění

nadměrného množství povolenek, které by nepřiměřeně snížily cenu. Tlak na snižování emisí by proto zůstal zachován.

Domácnosti by dle části diskutujících mohly být ochráněny právě jen striktním cenovým stropem, který by stanovil, jakou cenu komodit mohou v následujících letech očekávat. Jejich cenová elasticita je oproti firmám malá, proto je kromě cenového signálu nezbytné incentivizovat dekarbonizační opatření a následnou redukci emisí.

Cenový strop by dle některých diskutujících tudíž měl být zachován i po roce 2029, aby mohl dále korigovat cenu a bránit nadměrným negativním dopadům na domácnosti a hospodářství. Alternativou zastropování by bylo navýšení celkového množství povolenek v oběhu, které popisuje následující sekce.

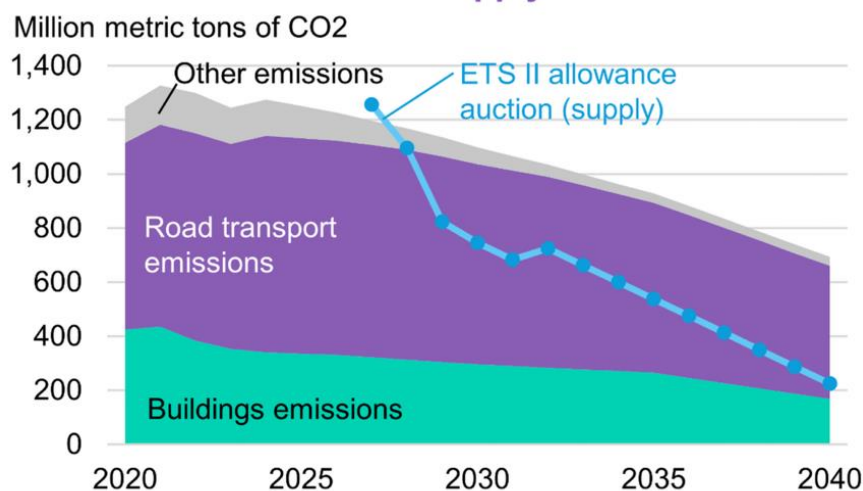
4.2. Počet povolenek v oběhu

Uvolňování dalších povolenek skrze MSR je nástrojem pro korigování ceny povolenky (více povolenek → nižší cena), přičemž míra dopadu záleží především na jejich množství. Frekvence nehraje tak velkou roli, jde o slabý pákový bod, ale častější uvolňování povolenek by pravděpodobně znamenalo nižší volatilitu ceny. Důležité je **najít vhodnou rovnováhu mezi mechanismy pro nižší cenu povolenek a ambicí pro snižování emisí**. Velké množství povolenek a nižší cenový signál by totiž znamenaly vyšší emise a nesplnění stanovených cílů.

Objem v MSR

Rezerva tržní stability (**MSR**) v ETS2 bude obsahovat celkem **600 milionů povolenek**. Odpověď na otázku, zda je to hodně nebo málo, souvisí s tempem snižování emisí v dotčených sektorech. Nečinnost v dekarbonizačních strategiích by vedla k rychlému vyčerpání množství povolenek v MSR. [BNEF](#) srovnával odhadovanou budoucí poptávku po emisních povolenkách a jejich nabídku (podle stávající podoby směrnice o ETS, bez navrhovaných úprav MSR):

ETS II mission allowance supply demand balance



Source: BloombergNEF's EU ETS II Market Outlook 2025 ([web](#) | [terminal](#)). Note: Revised base case price forecast based on 2023 UNFCCC GHG inventory data and BNEF's EVO cost assumptions.

Zdroj: BloombergNEF 2025, EU ETS II Pricing Scenarios

Nerovnováha mezi poptávkou a nabídkou je zde velice výrazná a v jednotlivých letech může snadno dosáhnout několika set milionů povolenek. Cílem ETS2 je samozřejmě snížit emise daných sektorů, tedy poptávku po povolenkách výrazně snížit. Není však jisté, jak rychle lze toho vzhledem k nízké cenové elasticitě domácností dosáhnout, zejména v krátkém horizontu. Výraznější změnu chování domácností (zateplení, změnu vytápění, pořízení elektromobilu) lze očekávat v horizontu 5–10 let. Chybějící množství povolenek tak může snadno překročit plánovaný objem rezervy tržní stability. Cena povolenek by pak musela vzrůst na mezní náklady snížení emisí (tedy dle BNEF odhadovaných 200 € nebo více, viz předchozí graf). **Proto by bylo žádoucí objem MSR navýšit, případně s doplněním přísnějších podmínek pro uvolňování z MSR v pozdějších letech.**

Aktuální nastavení dodatečného vypouštění povolenek do oběhu v případě nízké likvidity trhu reaguje emisí 100 milionů nebo nula. Diskutovaný návrh EK nově předkládá pásmo 0-100 milionů dodatečných povolenek, tzv. *threshold effect*, který má reagovat pružněji. Podle jednoho z návrhů v diskuzi by bylo vhodné jej doplnit o další nižší práh. V případě opravdu nízkého počtu povolenek v oběhu bylo tak možné emitovat více než 100 milionů (např. při počtu povolenek 10 milionů by bylo emitováno 250 milionů, ne aktuální maximum 100 milionů povolenek).

Doplňující návrh, tzv. top up, který by nově umožnil emitovat nejen 20 milionů, ale až 80 milionů povolenek ročně, je dle diskutujících již dostatečně flexibilní. Při vyšší frekvenci dodatečného vypouštění povolenek by trh nemusel reagovat dostatečně rychle a byl by tímto nástrojem pokřiven. Aktuálně nastavená dvouměsíční lhůta reakce na zvýšenou cenu povolenek by se tak neměla měnit.

Účastníci kulatého stolu zde také upozornili na fakt, že aktuální nastavení množství dodatečných 80 milionů může přesáhnout objem povolenek, které mají být každoročně z trhu staženy, aby byla zachována vhodná cena i dekarbonizační apel (tzv. *Linear Reduction Factor* stanovuje roční odpis cca 60 milionů povolenek). Pokud by tedy každý rok bylo celých 80 milionů dodatečných povolenek vypuštěno, umožnilo by to emise v sektorech ETS2 ještě několik let navyšovat. Za **současného nastavení systému obchodování s povolenkami by sektory v ETS1 byly dekarbonizovány do roku 2039, sektory v ETS2 pak zhruba v letech 2044-2045**. Tyto prognózy bude potřeba upravit při revizi Směrnice o ETS.

V kontextu měnících se cen povolenek je nutné také uvažovat trajektorii dekarbonizace, která přispěje ke tlaku na cenu i počet povolenek v oběhu. Celkově **záleží na komplementárních opatřeních**. Právě snižování emisní zátěže na úrovni členských států přispěje ve velké míře k nižšímu zatížení domácností cenovými šoky.

4.3. Dodatečná opatření v návrhu EK

Dřívější start aukcí

Kromě úprav rozhodnutí o MRS [připravuje](#) Komise i návrh revize [nařízení](#) o aukcích, které by umožnilo dražit povolenky už v roce 2027. Možnost prodeje většího množství povolenek již na začátku má členským státům umožnit předfinancovat dlouhodobá a nákladná klimatická opatření. Ačkoliv by tato úprava přinesla signál o ceně povolenek dříve, než začne systém plně fungovat s navrženým odkladem v roce 2028, neřeší přímo otázku stabilizace cen povolenek.

V tomto aspektu vítají zástupci podnikatelského sektoru odsunutí startu systému ETS2 na rok 2028, které jim umožní se připravit na obchodování již v půlce roku 2027. Dřívější start aukcí povolenek, který by přispěl k větší předvídatelnosti cen, také vítají firmy, které se brzkým nákupem snaží ochránit před vysokými cenami. Možnost dřívějších aukcí pak reaguje na častou kritiku, že firmy netuší, jaký na jejich činnost bude mít ETS2 dopad.

Frontloading povolenek

Současná [směrnice o ETS](#) zahrnuje i **frontloading emisních povolenek v letech 2028–29⁵** ve výši **130 %** množství dražených povolenek pro rok 2027. Frontloading sice povede k nižší ceně povolenky v prvních letech, avšak dodatečné odebrání v pozdějších letech naopak vyvolá tlak na růst ceny povolenek, protože jich bude méně. Například zmiňovaná studie BNEF navrhuje toto odebrání rozprostřít mezi více let, než jsou stávající tři roky 2030–2032.

Frontloading výnosů

Evropská investiční banka (EIB) již [pracuje](#) na návrhu, půjčování si oproti budoucím výnosům z obchodování emisních povolenek. Dosavadní návrhy ale pracují pouze s objemem do 6 miliard EUR, které představují cca 10-15 % výnosů. Tento objem je nedostačující pro předpokládaný efekt frontloadingu, tedy dřívějších investic do dekarbonizačních opatření.

4.4. Jaké existují alternativní přístupy ke stabilizaci ceny povolenky?

Pro lepší srozumitelnost diskuze zde uvádíme základní přehled stabilizačních opatření pro systémy emisních povolenek.⁶ Obecně lze tato opatření rozdělit do dvou skupin dle toho, jestli reagují na cenu povolenky nebo na množství povolenek v oběhu:

- **Mechanismy založené na ceně povolenek**
 - *Auction Reserve Price (Hard Floor)* – pokud je cena v aukci nižší než tato rezervační cena, povolenky nejsou vydraženy.
 - *Emissions Containment Reserve (Soft Floor)* – pokud je aukční cena nižší, pak je sníženo množství povolenek určených k vydražení.
 - *Cost Containment Reserve (Soft Ceiling)* – pokud cena povolenek překročí tuto hranici, dojde k uvolnění dodatečného množství dalších povolenek.
 - *Hard Price Ceiling* – cenová hranice, za kterou je možné koupit libovolné dodatečné množství povolenek, pokud je subjekt potřebuje k vykázání.

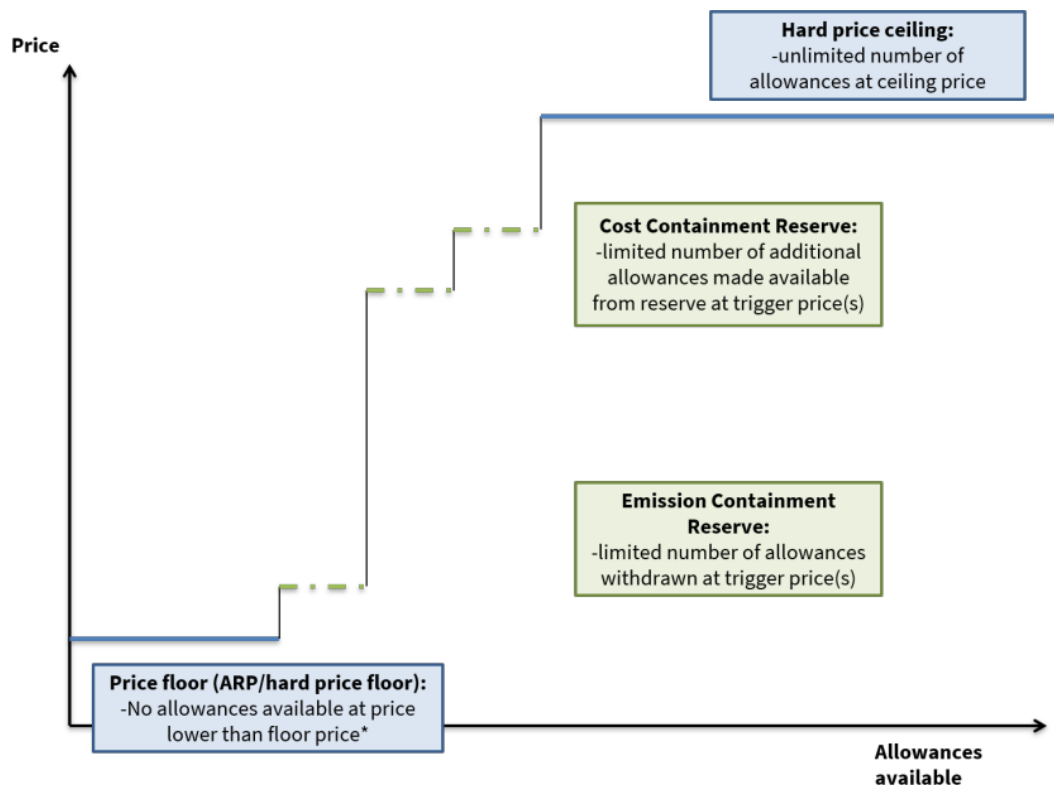
⁵ Původní znění počítalo s frontloadingem pro roky 2027-2028, po odložení začátku systému ETS2 se ale posouvá i toto opatření.

⁶ Detailnější popis přináší např. publikace [Market stability mechanisms in emissions trading systems](#) (ICAP, 2020) nebo [Market stability measures](#) (VividEconomics, 2020).

- **Mechanismy založené na množství povolenek**

- Rezerva tržní stability s uvolňováním povolenek dle jejich množství v oběhu.

Přehled opatření založených na ceně



Zdroj: ICAP (2020), Market stability mechanisms in emissions trading systems

Různé systémy emisních povolenek používají různá z těchto opatření. **Mechanismy založené na ceně** jsou běžné především v Severní Americe (Western Climate Initiative, Regional Greenhouse Gas Initiative), částečně je využívá i jihokorejský ETS. V některých případech jsou použity další administrativní stabilizační mechanismy, kdy dozorující orgán může ad-hoc upravit parametry systému dle svého uvážení (běžné v pilotních programech, v Číně nebo v jihokorejském ETS).

Mechanismy založené na množství povolenek v oběhu dobře fungují při neočekávaných cenových výkyvech (pandemie, energetická či ekonomická krize). Jsou však neúčinné pro zmírnění očekávaných cenových výkyvů.⁷ Výkyvy může tento mechanismus dokonce zhoršit

⁷ Více viz např. publikace [The European Union Emissions Trading System Market Stability Reserve: Does It Stabilize or Destabilize the Market?](#) (Perino, G. et al., 2022) nebo [The Market Stability Reserve in the EU Emissions Trading System: A Critical Review](#) (Borghesi, S. et al., 2023).

a cenu ještě více destabilizovat, neboť aktéři se mohou snažit předzásobit jako ochranu proti budoucímu růstu ceny. V takovém případě je však TNAC vysoký a mechanismus by vedl k odstranění povolenek z oběhu. Vzhledem k tomu, že **tlaky na růst ceny povolenek v ETS2 jsou poměrně předvídatelné, je vhodnější pro stabilizaci ceny spoléhat především na mechanismy založené na ceně povolenek**. ETS však momentálně do velké míry spoléhá právě na stabilizaci podle množství povolenek v oběhu.

Minimální ceny (*Auction Reserve Price, Emissions Containment Reserve*) jsou především pojistky proti příliš nízkým cenám, v ETS2 nejsou nutné (a určitou ochranu proti nízkým cenám poskytuje i MSR).

Návrh ETS2 již obsahuje i *Cost Containment Reserve* – soft ceiling s cenovou hranicí 45 €₂₀₂₀. *Cost Containment Reserve* může být pro stabilizaci ceny méně účinná než *Hard Price Ceiling*, zároveň ale zachovává silnější cenový signál. Pro lepší stabilizaci některé systémy používají víceúrovňový mechanismus *Cost Containment Reserve* – tedy několik odstupňovaných cenových hranic, při jejichž překročení jsou vždy uvolněny dodatečné povolenky, případně i kombinují s pevným cenovým stropem (a tedy nejvyšší hranice je zcela nepřekročitelná).

Právě kombinace několika cenových hranic pro uvolnění dodatečných povolenek může být vhodným mechanismem pro ETS2. Konkrétní cenové hranice jsou k diskuzi.⁸ Například Kalifornie používá „měkké“ stropy 60 a 78 \$ a „tvrdý“ cenový strop 95 \$ v roce 2025, každoročně navyšované o 5 % a o inflaci. Postupné zvyšování cenových stropů zajišťuje dostatečný cenový signál pro dekarbonizaci. Zároveň takto mírný nárůst pomáhá předcházet spekulativním obchodům, neboť 5% reálný výnos není vyšší než jiné investiční možnosti.

⁸ Současný soft ceiling s hranicí 45 €₂₀₂₀ například může být doplněn o další dvě hranice ve výši 150 % a 200 % současné hranice (tedy 67,5 €₂₀₂₀ a 90 €₂₀₂₀), při kterých by bylo znovu uvolněno 40 mil. povolenek s frekvencí až dvakrát ročně. Tyto hranice jsou dostatečně vysoké, aby stále poskytovaly účinný cenový signál, zároveň by zabránily nadměrným dopadům na domácnosti a hospodářství. Cenové hranice lze postupně navyšovat a tím zesilovat dekarbonizační úsilí.

4.5. Jaká je hrozba vlivu spekulací na cenu povolenek v rámci ETS2?

Spekulace s povolenkami jsou do jisté míry očekávatelné a žádoucí, jelikož je povolenka klasifikovaná jako investiční nástroj. Kritika v této oblasti obvykle směřuje k manipulativním spekulacím, které by křivily trh. K jejich kontrole existují právní předpisy.

V důsledku velmi ambiciózního nastavení celkového množství povolenek (snižování dle lineárního redukčního faktoru ve výši 5,1 % již od roku 2024, zatímco emise v zahrnutých sektorech stagnují či klesají jen mírně) lze očekávat výraznou nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou povolenek. Frontloading zmírní nerovnováhu v prvních letech, ale o to vyšší bude nerovnováha v následujících letech.

Efektivně fungující trhy vyžadují dobrý přenos cenového signálu – a to nejen místně, ale také v čase. Pokud tržní aktéři očekávají vysokou cenu v budoucnu, pak dobře fungující trh přenáší tento budoucí cenový signál i do současnosti. Pokud tedy očekáváme budoucí nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou, trh tuto informaci přenesení již do současnosti (například aktéři se mohou snažit předzásobit povolenkami, aby se vyhnuli placení vysokých budoucích cen). Očekávané budoucí ceny tak nutně ovlivňují i ceny současné.

Zkušenosti s ETS1 nelze jednoduše zobecnit a přenést na ETS2. **Hrozba spekulací je však vyšší než v ETS1**, nejen kvůli odlišnému počátečnímu nastavení ETS2, ale také proto, že **domácnosti nereagují tak elasticky**: cenová elasticita poptávky domácností je velice malá v kratších časových horizontech (nákup nového auta či zateplení domu domácnosti neřeší každý rok). Větší změnu chování (a tedy snížení emisí) lze očekávat spíše v horizontu 5–10 let.

Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA) hodnotí, že trh s povolenkami v ETS1 funguje převážně dle očekávání: **investiční firmy především poskytují likviditu na sekundárních trzích** (futures, opce). Vývoj cen a jejich volatilita odráží fundamenty, výkyvy jsou způsobeny především makroekonomickými faktory (např. růst ceny povolenek během energetické krize v roce 2022), tedy poptávkou po fosilních palivech. Relevantní jsou však doporučení pro posílení monitorování a transparentnosti v ETS.

Závěr

Diskuse o konkrétní podobě nejen Rezervy tržní stability MSR, ale i ostatních aspektech rozšířeného systému emisního obchodování, přinesla mnoho otevřených otázek, které bude třeba vyřešit na úrovni evropských institucí. Na mnoha opatřeních a navrhovaných změnách panuje mezi účastníky shoda.

Cenový strop je vítaným prvkem kontroly cenových šoků. Jeho konkrétní výše a mnohočetnost zůstává k diskusi, shoda ale panuje na potřebě ochránit zejména domácnosti před extrémními výkyvy cen. Návrhem navýšená četnost emise dodatečných povolenek při přesáhnutí cenového stropu (z 20 milionů na až 80 milionů povolenek ročně, tzv. top-up mechanismus) je přijímaná jako vhodné flexibilní opatření schopné reagovat včasné a adekvátně. Prodloužení doby využití této rezervy je také považováno za pozitivní.

Otázka navýšení počtu povolenek v oběhu, respektive mechanismus emise dodatečných povolenek (tzv. threshold effect) by dle některých názorů pak měl být dále posílen, respektive doplněn tak, aby reagoval pružněji i v případech velmi nízkého počtu povolenek v oběhu. Dle části účastníků ale zůstává otázkou, zda počet povolenek v oběhu může dostatečně a adekvátně ovlivnit cenu za jednotku, zejména oproti funkci cenového stropu.

Doplňující opatření, jako jsou dřívější aukce a frontloading, jsou taktéž vnímána jako pozitivní, zejména ze strany podnikatelských subjektů. Ty oceňují vyšší míru předvídatelnosti a možnosti začít obchodovat a využívat výnosy dříve.

Spojujícím prvkem diskuse zůstávají **dva aspekty, kterým bude třeba dále věnovat prostor** při vyjednávání konečné podoby ETS2, ale zejména při následné implementaci.

Prvním je **dopad systému na domácnosti**, které jsou vzhledem k nízké cenové elasticitě znatelně méně flexibilní než firmy a potřebují strukturální podporu při odklonu od povolenkami zpoplatněných komodit. Zamezení skokovému růstu cen povolenek a následnému socio-ekonomickému ohrožení domácností by mělo být prioritou prakticky podle všech účastníků diskuze.

Druhým spojujícím prvkem je pak dlouhodobá trajektorie dekarbonizačních politik a **komplementarita opatření, kterými členské státy mohou snížit svou emisní zátěž**. Je patrné, že čím aktivněji bude docházet ke snížení emisí, tím menší negativní dopad na firmy a

domácnosti bude systém ETS2 mít. Proto je potřeba ETS2 vnímat v širším kontextu klimatických politik a dlouhodobých cílů.

Příloha

Otázky diskutované u expertního kulatého stolu

1. Jak efektivní bude navržená úprava v zajištění přiměřených cen povolenek?
 - a. Jakým způsobem by měla evropská legislativa (Směrnice o ETS a Rozhodnutí o MSR) reagovat na výkyv cen povolenek? Je vhodnější reakce v kratším časovém horizontu, při které se uvolní menší množství povolenek; či je vhodnější uvolnění většího množství povolenek pouze jednou či dvakrát za rok? Jaké jsou dlouhodobé dopady těchto mechanismů?
 - b. Jak hodnotíte předložený návrh Evropské komise revidovat rezervu tržní stability pro ETS2 (zejména navýšení intervence v případě, že povolenka překročí cenu EUR 45 v cenách z roku 2020 o 20 milionů povolenek a záruku Komise, že bude intervenovat v takovém případě 2x ročně)?
 - c. Je podle vás dostatečný objem v rezervě tržní stability pro ETS2 (600 milionů povolenek)? Jaké jsou důvody pro a proti jeho navýšení?
 - d. Cena povolenek může být korigována pomocí cenových koridorů, brzd či stropů. Jaký přístup zvolit, aby systém ETS2 plnil dekarbonizační funkci, ale zároveň nepřispěl ke značnému finančnímu zatížení domácností?
2. Jaký dopad přinese mechanismus frontloadingu?
 - a. Jaký efekt bude mít frontloading emisních povolenek v letech 2028-2029 na stabilitu obchodování v systému ETS2 a jak se projeví na cenách povolenek?
 - b. Jaký vliv může mít předčasný prodej povolenek na jejich cenu? Jaké budou dlouhodobé efekty?
3. Jak reálná je hrozba vlivu spekulací na cenu povolenek v rámci ETS2? Můžeme využít zkušenost z ETS1? Jakou roli plní subjekty, které se účastní obchodování s emisními povolenkami a nejsou přímo regulovány směrnicí o ETS?
4. Měli bychom začít již nyní diskutovat o prodloužení "měkkého stropu" po konci roku 2029? A pokud ano, jak by měl být případně modifikován?



European
Climate
Foundation

EUROPEUM
INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU
INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY



Fakta
o klimatu

IDEA CERGE
EI