

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra práva životního prostředí

Disertační práce

**Právní úprava ekonomických
nástrojů ochrany životního
prostředí v ČR**

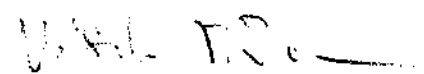
Mgr. et Mgr. Vojtěch Máca



vedoucí práce: doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 21. září 2008


Vojtěch Máca

Poděkování

Na prvním místě bych chtěl poděkovat svému školiteli, doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, CSc., za nezměrnou trpělivost, cenné rady a připomínky po celou dobu přípravy a psaní této práce. Mé poděkování patří rovněž vedoucímu katedry práva životního prostředí prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc., za shovívavý přístup k délce mého studia a vytrvalou motivaci k dokončení této práce.

Dále chci poděkovat kolegům z Centra pro otázky životního prostředí ing. Janu Melicharovi, PhD., Mgr. Milanu Ščasnému, PhD., Mgr. Haně Škopkové a prof. RNDr. Bedřichu Moldanovi, CSc., kteří ochotně konzultovali vypořívší se problémy a kriticky přehlédlí částí rukopisu. Konečně patří můj dík rodičům za morální podporu a sestře za korekturu nesčetných provinění proti českému pravopisu.

Obsah

I. Úvod.....	3
II. Nástroje práva životního prostředí.....	7
II.1. Členění nástrojů.....	8
II.2. Pojem ekonomických nástrojů.....	9
III. Normativní dimenze nástrojů ochrany životního prostředí.....	12
III.1. Pojem externalit a jejich řešení.....	12
III.2. Volba cílů ochrany životního prostředí.....	16
III.3. Ekonomický koncept environmentálních přínosů regulace.....	20
III.4. Volba nástrojů regulace.....	21
III.5. Limity nástrojů regulace.....	23
III.6. Distributivní dopady nástrojů regulace.....	27
III.7. Dopady nástrojů na konkurenceschopnost.....	29
III.8. Prosaditelnost nástrojů.....	31
IV. Obecná charakteristika ekonomických nástrojů.....	36
IV.1. Funkce ekonomických nástrojů.....	36
IV.2. Druhy ekonomických nástrojů.....	38
V. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí v českém právním řádu. 65	
V.1. Komunitární rámec.....	65
V.2. Přehled ekonomických nástrojů v českém právu.....	67
V.3. Ochrana ovzduší.....	70
V.4. Nakládání s vodami.....	81
V.5. Ochrana půdy.....	90
V.6. Ochrana přírody a krajiny.....	96
V.7. Nakládání s odpady a obaly.....	100

V.8. Horninové prostředí	116
V.9. Ochrana před zdroji záření	120
V.10. Nebezpečné látky	124
V.11. Nakládání s energií	126
V.12. Doprava	147
VI. Hodnocení ekonomických nástrojů	151
VI.1. Účinnost a efektivnost	151
VI.2. Internalizace	167
VI.3. Fiskální efekty	170
VI.4. Transakční náklady	173
VI.5. Úvahy de lege ferenda	176
VII. Závěr	186
Resumé	191
Prameny	193
Seznam zkratk	205

I. Úvod

Diskuse o využití ekonomických nástrojů k ochraně životního prostředí, společně s prvními aplikacemi v oblasti daní a poplatků, se datují k přelomu 60. a 70. let minulého století; teoretické základy se nicméně odvíjejí od návrhu použít daně pro řešení problému externalit, formulovaného ve 20. letech minulého století britským ekonomem A. C. Pigouem¹. Časově souvisí s konferencí OSN o životním prostředí člověka (1972) a rovněž s doporučením Rady Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) k využití principu „znečišťovatel platí“ (1972). Tento princip představuje hlavní spojnicí mezi ochranou životního prostředí a využitím ekonomických nástrojů.

Na uplatnění obojího – tedy jak principu „znečišťovatel platí“, tak i ekonomických nástrojů – klade důraz klíčový programový dokument komunitární environmentální politiky, Šestý akční program Společenství pro životní prostředí². Uplatnění ekonomických nástrojů má podle čl. 3 programu spolu s dalšími nástroji podporovat udržitelnou výrobu a spotřebu naplněním základních principů environmentální politiky k internalizaci negativních i pozitivních externalit.

Obdobně Státní politika životního prostředí České republiky³ staví ekonomické nástroje mezi preferované instrumenty pro zajištění cílů této politiky. Je v tomto ohledu daleko konkrétnější, neboť za základ přímo označuje ekologickou daňovou reformu a významnou úlohu přiznává i poskytování podpor k ochraně životního prostředí; spíše na okraj zmiňuje také obchodování s povolenkami k emisím skleníkových plynů.

Stav poznání

V ČR se dosud právním aspektům ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí věnovala spíše marginální pozornost, z řady dílčích a někdy jen popisných

¹ Srov. Pigou A.C.: *The Economics of Welfare*, 4th edition, London: Macmillan, 1932, str. 182 an.

² Viz rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí, *Úřední věstník*, L 242, 10. 9. 2002, str. 1-15.

³ Viz usnesení vlády č. 235 ze dne 17. 3. 2004 o Státní politice životního prostředí České republiky.

časopiseckých článků vybočují dvě ucelenější díla zpracovávaná obdobně jako v tomto případě v podobě disertační práce. První z nich⁴ se zabývá touto problematikou v širším komparativním pohledu s nástroji přímého působení. Druhá zmiňovaná práce⁵ se naopak zaměřuje primárně na oblast ekonomických nástrojů a pokouší se na základě zevrubné analýzy formulovat klíčové prvky právní úpravy jednotlivých ekonomických nástrojů. Její autor je navíc prakticky jediný český právník, kdo se právním aspektům ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí systematicky věnuje.

O poznání větší pozornost problematice ekonomických nástrojů věnuje podobor ekonomie nazývaný environmentální ekonomie. V rámci této vědní disciplíny vznikla v ČR v průběhu devadesátých let celá řada dílčích studií, které se věnovaly buď některým specifickým nástrojům, nebo řešení dílčích problémů ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Z této řady vybočuje průřezová publikace⁶ zabývající se ekonomickými aspekty ochrany životního prostředí v celé šíři včetně formulace konkrétních doporučení pro reformu stávajících a zavádění nových nástrojů. Od konce devadesátých let pak roste zájem i o komplexnější nástroje, jako je ekologická daňová reforma, i modelování dopadů environmentální regulace⁷. V následujících letech se výzkum dále rozšiřuje o zkoumání administrativních a vyvolaných nákladů, kvantifikace externalit a další témata.

I když lze jen těžko požadovat, aby se právní věda věnovala čistě ekonomickému zkoumání nástrojů ochrany životního prostředí, bude to u řady otázek alespoň v omezené míře důležité, neboť fungování těchto nástrojů zásadně vychází z ekonomické teorie, a rovněž jejich často zdůrazňované přednosti mají základ v ekonomickém pohledu na lidské jednání. To mimo jiné znamená, že správné pochopení ekonomických základů má určující význam pro právní konstrukci těchto nástrojů, jejich použití na konkrétní problémy životního prostředí,

⁴ Sobotka M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, AUC Iuridica, 3-4/2002, str. 115-181.

⁵ Dienstbier F.: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní, Brno: Právnícká fakulta Masarykovy univerzity v Brně, 2006, dostupné na http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/ [cit. 11. 1. 2008].

⁶ Moldan B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Praha: Karolinum, 1997.

⁷ Z českých akademických pracovišť se tomuto výzkumu věnoval zejména Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při Vysoké škole ekonomické v Praze.

i jejich efektivní fungování. I když zde nepochybně najde uplatnění řada poznatků vědy finančního práva, existence tzv. tržních selhání v oblasti životního prostředí a potřeba jejich řešení vyžadují ucelené uchopení této problematiky s přesahy do příbuzných odvětví práva i do mimoprávních disciplín. Zvláštní povaha právem regulovaných vztahů v oblasti životního prostředí je ostatně i stěžejním důvodem vymezování práva životního prostředí jako samostatného odvětví práva.

Cíle a metody práce

Tato práce se pokouší o uchopení právní problematiky ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v právě popsaném přesahu tradičního pojetí práva životního prostředí. Jejím cílem je představit v nezbytné šíři ekonomická východiska a jejich transponování do jednotlivých nástrojů, strukturovat a systematizovat široké spektrum těchto nástrojů a následně analyzovat jejich uplatnění v českém (případně i československém) právním řádu. Nakonec jsou stěžejní nástroje na základě shromážděných poznatků vyhodnoceny co do potenciálu efektivního fungování a kolize s jinými – převážně administrativními – nástroji ochrany životního prostředí. Klíčovou výzkumnou otázkou, na níž tato práce hledá odpověď, je to, zda a do jaké míry tyto ekonomické nástroje zajišťují funkce, které jsou pro tyto nástroje charakteristické, resp. funkce, k jejichž naplnění byly přijímány.

Sledovanému cíli odpovídá i členění práce, kdy po úvodní kapitole následuje krátká kapitola vymezující pojem ekonomických nástrojů a jejich postavení mezi ostatními nástroji práva životního prostředí. Třetí kapitola je věnována normativním předpokladům uplatnění ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí a charakteristice hlavních rozdílů oproti nástrojům přímé regulace. Čtvrtá kapitola se detailně věnuje jednotlivým druhům ekonomických nástrojů v obecné rovině, zatímco kapitola následující rozebírá využití těchto nástrojů v českém (či československém) právním řádu včetně neopominutelných návazností na úpravu komunitární. Šestá kapitola se pokouší o vyhodnocení vybraných nástrojů z hlediska naplnění jimi sledovaných funkcí, identifikaci hlavních nedostatků a návrh možného doplnění spektra ekonomických nástrojů.

Práce vychází z logických metod vědecké práce, plně využívá párových metod, abstrakce-konkretizace, analýza-syntéza a indukce-dedukce. Významnou úlohu plní

také metody komparativní, jazyková a historická a dále metody právní logiky – argumentum a contrario, a majore ad minus, resp. a minore ad maius. Na základě zevrubné analýzy různých literárních zdrojů jsou pomocí metod abstrakce, indukce a dedukce formulovány pojmové znaky ekonomických nástrojů a charakteristické podmínky jejich uplatnění. Pomocí metod komparativní a historické jsou z dobových pramenů dedukovány cíle právní úpravy jednotlivých ekonomických nástrojů. Využitím párové metody analýzy-syntézy je dosaženo spojení normativních a pozitivních hledisek při posuzování míry naplnění jednotlivých funkcí ekonomických nástrojů.

Tato práce vychází jak z dobových pramenů – koncepční dokumenty, odborné studie, návrhy právních předpisů, judikatura, časopisecké články a další, tak i z pramenů pozdějších, analytických i přehledových. Významná část těchto pramenů existuje vedle své tištěné formy, také ve formě elektronické, některé pak pouze ve formě elektronické. Často jsou volně dostupné prostřednictvím sítě Internet, jako např. publikace Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) nebo Evropské agentury pro životní prostředí (EEA). Jiné, především články publikované v zahraničních periodikách, jsou dostupné (a byly takto získány) v databázových systémech EBSCO, ProQuest, JSTOR a ScienceDirect. Dobové dokumenty – důvodové zprávy a návrhy zákonů – pocházejí z digitálního archivu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky⁸.

Použité právní normy, není-li uvedeno jinak, jsou citovány dle právního stavu k 31. 8. 2008, včetně všech změn a doplnění, která jsou k uvedenému datu účinná.

⁸ Tento repositář je dostupný na www.psp.cz.

II. Nástroje práva životního prostředí

V oblasti ochrany životního prostředí se lze setkat se širokým spektrem nástrojů, které mají v převažující míře povahu veřejnoprávní regulace. Tento fakt vyplývá z povahy zdrojů a služeb životního prostředí jako veřejných statků⁹ a nezastupitelné role státu, který dbá o zachování jejich příznivého stavu¹⁰. Přesto se však instrumentarium nástrojů využívaných k ochraně životního prostředí zásadně neodlišuje od obecně užívaných nástrojů právní regulace – to je dáno zejména tím, že i tyto nástroje odpovídají příslušnému ústavnímu a politickému systému právního státu a historickému vývoji práva životního prostředí s dominantním vlivem práva veřejného (administrativního).

Přitom ovšem dochází k posunu ve významu a míře využití jednotlivých nástrojů – v právu životního prostředí tak často mají významnou roli nástroje, jejichž využití v jiných odvětvích práva je dosti marginální, což platí především pro nástroje nepřímé regulace, včetně novodobých tendencí k širšímu uplatňování či dokonce nahrazování nástrojů přímé regulace nástroji působícími nepřímě. To přitom neznamená, že by se tím stát vzdával své odpovědnosti za zachování příznivého životního prostředí, neboť právě nepřímě působící nástroje mohou často lépe naplnit zásadu kooperace (sdílené odpovědnosti) a předběžné opatrnosti než klasické (jednostranné) správní akty. K dosažení cílů ochrany životního prostředí je navíc nezbytné využití různých nástrojů, a tedy i jejich účelné sladění a harmonizace.

⁹ Veřejný statek bývá obvykle vymezen třemi atributy – nevylučitelností ze spotřeby, nerivalitou a nedělitelností, viz např. Štěpánek Z., Jilková J.: Malý výkladový slovník z oblasti ekonomiky životního prostředí, Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 1998, str. 135. Ke kritice různých přístupů k veřejným statkům viz např. Hampl M.: Trojí přístup k veřejným statkům, *Finance a úvěr*, 51 (2), 2001, str. 111-125.

¹⁰ Srov. např. ustanovení čl. 7 Ústavy.

II.1. Členění nástrojů

Členění nástrojů práva životního prostředí není v právní vědě jednotné ani ustálené¹¹. V literatuře se lze setkat s členěním podle různých kritérií např. podle formy, obsahu, funkce, zacílení nebo působení vůči adresátům¹².

Z hlediska právní formy lze rozlišovat mezi právními normami (zákony a podzákoné normativní akty) a akty aplikace práva (individuální správní akty, bezprostřední úkony či veřejnoprávní smlouvy). Z funkčního hlediska můžeme rozlišit opatření cílená na změnu struktury činností zatěžujících životní prostředí, změnu úrovně zátěže životního prostředí (tj. emise, imise apod.) či zamezení negativních účinků zátěže životního prostředí. Opatření jsou přitom zpravidla stanovována pro zařízení, zdroje, produkty nebo území. U členění podle zacílení nástrojů můžeme vymezit nástroje zaměřené na kvalitu životního prostředí (např. emisní limity), emise, přírodní zdroje, výrobní postupy, výrobky či na spotřebu.

Tradiční a nejčastěji používané je členění podle působení vůči adresátům, které se v české i zahraniční literatuře objevuje v různých obměnách. Základní rozlišení alternativ nástrojů zpravidla vychází z rozdělení podle působení na stav životního prostředí do dvou základních skupin – nástrojů přímého a nepřímého působení¹³. Mezi **nástroje přímého působení** jsou přitom řazeny **nástroje administrativně-právní** – povinnosti uložené ve formě příkazů, zákazů a omezení přímo zákonem nebo normativním či individuálním správním aktem, povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření vydávané orgány veřejné správy, standardy (též nazývané limity), kategorizace předmětů ochrany, kontrola a dozor, právní odpovědnost a výkon

¹¹ V teorii ostatně nepanuje ani shoda o tom, které nástroje (prostředky) práva životního prostředí lze označit za právní – v nejužším pojetí jsou právní nástroje v podstatě ztotožněny s administrativně-právními nástroji (např. u Sobotky op. cit. sub 4), zatímco v nejširším pojetí jsou za právní nástroje považovány takové regulační nástroje, které jsou upraveny (a zpravidla i sankcionovány) právními normami, srov. Pekárek M., Jančářová I.: *Právo životního prostředí*, 1. díl, Brno: Masarykova univerzita, 2002, str. 13.

¹² Viz např. Kloepfer M.: *Umweltrecht*, 3. Auflage, München: Beck, 2004, str. 224 an.

¹³ Viz např. Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 36. Především v anglosaské jazykové oblasti se běžně používá rozdělení na nástroje přímé regulace (command-and-control) a tržně založené (market-based, někdy též incentive-based), viz např. Revesz R.L., Stavins R.N. *Environmental Law*, in: Polinsky A.M., Shavell S. (eds.) *Handbook of Law and Economics*, Volume 1, Amsterdam: North Holland/Elsevier, 2007, str. 536 an.

rozhodnutí; **nástroje koncepční** – koncepce, plány a programy; **nástroje dobrovolné regulace** – administrativní subordinační smlouvy (např. dohody o ochranných podmínkách), dobrovolné závazky (např. označování ekologicky šetrných výrobků, účast v EMAS). K **nástrojům nepřímého působení** se pak řadí zejména **ekonomické nástroje**, informační nástroje, vzdělávání, výchova a osvěta.

Odlišné členění lze nalézt například u Kloepfera¹⁴, který nástroje přímého působení (Verhaltenssteuerung) pojímá v užším smyslu jako jednu z osmi skupin, které dále představují nástroje plánovací, nástroje nepřímého působení, informační nástroje, provozně-organizační nástroje, nástroje spolupráce, nástroje soukromoprávní a trestní a správní sankce¹⁵.

Kloepfer¹⁶ dále zmiňuje i využívání kombinace jednotlivých typů nástrojů tzv. nástrojový mix¹⁷, upozorňuje přitom na častý negativní důsledek v podobě kumulace zatížení.

II.2. Pojem ekonomických nástrojů

Obecně jsou ekonomické nástroje souhmem různých přístupů, které namísto výslovných příkazů ohledně úrovní kontroly znečištění nebo využití zdrojů podněcují chování pomocí ovlivňování tržních signálů, či dle široké definice OECD takové nástroje, které ovlivňují odhady ekonomických aktérů ohledně nákladů a přínosů dostupných alternativ chování¹⁸.

¹⁴ Viz Kloepfer op. cit. sub 12, str. 225.

¹⁵ Není bez zajímavosti, že ve druhém vydání Kloepferova díla bylo uvedeno odlišné členění, které jako samostatnou skupinu vymezovalo vlastní jednání státu, srov. Kloepfer M.: Umweltrecht, 2. Auflage, München: Beck, 1998, str. 196.

¹⁶ Srov. Kloepfer op. cit. sub 12, str. 287 an.

¹⁷ Viz také Moldan B. "Nástrojový mix" pro environmentální regulace, in: Ščasný M. (ed.): Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii. Environmentální daňová reforma: optimální fiskální politika nebo efektivní politika životního prostředí?, příspěvky z konference konané ve dnech 31.10.-2.11.2002. Svazek IV, Praha: Matfyzpress, 2002, str. 13-16.

¹⁸ Viz OECD: Managing the Environment: The Role of Economic Instruments, Paris: OECD Publications, 1994, str. 17, obdobně též Sobotka op. cit. sub 4 str. 146.

Vymezení okruhu nástrojů, které patří do kategorie ekonomických nástrojů, není ani jednoduché ani jednoznačné¹⁹. Jak již bylo dříve zmíněno, používají se v této souvislosti i další označení²⁰, které mají někdy totožný, jindy užší či širší obsah, což celou věc dále komplikuje. Jak přitom věcně poznamenává James²¹, je rozlišení mezi nástroji přímého působení a ekonomickými nástroji ve skutečnosti neostré, neboť i každý systém ekonomických nástrojů zpravidla vyžaduje určitou právní úpravu a rovněž při užití ekonomického nástroje bývá pravidelně uplatněna podpůrná (přímá) regulace.

Výše uvedené definice akcentují u ekonomických nástrojů motivační prvek a možnost volby chování; to ovšem zcela neplatí u některých nástrojů pravidelně řazených mezi ekonomické nástroje, typicky povinného pojištění, které v zásadě volbu alternativního chování nepřipouští²². S vědomím obtížnosti přesného vymezení se proto často setkáváme u některých autorů jen s pozitivním vymezením nástrojů, které se považují za ekonomické nástroje.

Podle Dienstbiera²³ lze společné pojmové znaky ekonomických nástrojů vymezit jako opatření, která 1) mají ekonomickou (finanční) povahu a dochází přitom k akumulaci, alokaci, redistribuci a/nebo užití peněžní masy, 2) mají za cíl přispět k ochraně životního prostředí, 3) mohou být realizována jak ve veřejné, tak i v soukromé sféře, 4) jako primární účel sledují buď ovlivňování regulovaného subjektu, nebo zajištění disponibilních finančních prostředků k provádění opatření na ochranu životního prostředí (případně obojí), 5) se realizují samostatně nebo ve spojení s jiným nástrojem, a 6) se zásadně váží k právem dovolenému způsobu chování, nemají povahu sankce za protiprávní chování.

¹⁹ Srov. např. Dienstbier op. cit. sub 5 str. 15 an., který rozlišuje ekonomické nástroje *sensu stricto* a *sensu lato*.

²⁰ Tak se lze setkat např. s pojmy tržně založené nástroje (*market-based*), viz např. EEA: *Market-based instruments for environmental policy in Europe*, Copenhagen: European Environment Agency, 2005, nebo nástroje ekonomické stimulace (*economic incentives*), viz např. EPA: *United States Experiences with Economic Incentives for Protecting the Environment*, Washington: U.S. Environmental Protection Agency, 2001.

²¹ Cit. in EEA: *Using the market for cost-effective environmental policy. Market-based instruments in Europe*, Copenhagen: European Environment Agency, 2006, str. 13.

²² Neuvažujeme-li o „nulové“ variantě nebo chování v rozporu s právem. K pojetí ekonomických nástrojů v užším a širším smyslu srov. Dienstbier, op. cit. sub 5 str. 16-17.

²³ *Ibid.* str. 18.

K tomuto vymezení je ovšem rovněž možné vznést řadu výhrad – předně je téměř pominut atribut ovlivnění postavení regulovaného subjektu na trhu. I když při akumulaci, alokaci, redistribuci či užití peněžní masy zpravidla dochází k ovlivnění postavení alespoň některých aktérů na trhu, nemusí se to ovšem vždy týkat konečných adresátů právní regulace²⁴.

Druhý sporný moment představuje velmi volně definovaná vazba na regulované subjekty, což vede k tomu, že autor mezi ekonomické nástroje řadí i fondy (státní a investiční), i když sám připouští, že se může jednat o institucionální nástroje (viz dále). Rovněž pojmový znak realizace samostatně nebo ve spojení s jiným nástrojem je v podstatě nevypovídající kritérium, neboť se může stejně dobře týkat i kombinace jiných druhů nástrojů. Konečně částečnou výhradu lze vznést i k první části posledního pojmového znaku, neboť v podstatě celá jedna skupina ekonomických nástrojů plní zajišťovací funkci pro případ nesplnění zákonem stanovených povinností²⁵. Podstata ekonomických nástrojů je však zásadně odlišná od rámce právní odpovědnosti, neboť povinnosti vyplývající z uplatnění ekonomických nástrojů (např. zaplatit poplatek) není důsledkem porušení primární povinnosti na úseku ochrany životního prostředí.

S vědomím značné obtížnosti dostatečně určitého a zároveň obecného vymezení pozitivní definice ekonomických nástrojů, vycházíme zde z následujících pojmových charakteristik těchto nástrojů:

- ovlivňují chování regulovaných subjektů prostřednictvím tržních signálů (působí na užitkovou nebo produkční funkci aktérů trhu);
- jsou (potenciálně) dynamicky efektivní;
- jejich uplatnění má za cíl (alespoň nepřímo) přispět k ochraně životního prostředí;
- nemají povahu sankce.

²⁴ Názorným příkladem může být např. přesunutí vyplácení sociálních dávek ze státu na kraje, kdy sice dochází k redistribuci i užití peněžní masy, ovšem postavení adresátů regulace – tedy především lidí a firem – se fakticky nemění.

²⁵ Srov. např. Pekárek a Jančářová, op. cit. sub 11, str. 105.

III. Normativní dimenze nástrojů ochrany životního prostředí

Stěžejním argumentem pro regulativní aktivity veřejné moci v oblasti ochrany životního prostředí je existence tržního selhání. V neoklasickém pojetí ekonomické teorie jednotlivci a firmy při svém rozhodování uvažují pouze vlastní (soukromé) náklady, ty však jsou v případě existence tržního selhání obvykle nižší než náklady společenské a výsledná úroveň znečištění je zpravidla vyšší než by bylo společensky optimální. Za hlavní příčiny selhání trhu jsou v případě statků a služeb životního prostředí obvykle považovány přítomnost veřejných statků a externalit, neúplnost informací a problém koordinace trhu.

Tato kapitola se proto zaměřuje na klíčové normativní aspekty ekonomického uvažování o nástrojích ochrany životního prostředí. Pozornost bude věnována především nastínění široké problematiky externalit a teoretických přístupů k jejich internalizaci, volbě cílů ochrany životního prostředí a nástrojů jejich dosažení, jejich společenského hodnocení a limitů. Vedle toho budou zmíněny i další normativní kritéria, které přesahují rámec hodnocení efektivnosti nástrojů, ať už se jedná o distribuční dopady, dopady na konkurenceschopnost nebo podmínky politické prosaditelnosti.

III.1. Pojem externalit a jejich řešení

Koncept externalit je v ekonomii široce známý a používaný, přesto nepanuje úplná shoda o jeho přesné definici a interpretaci. Všeobecně se přijímá, že externality jsou důsledkem selhání trhu. Podle Verhoefa²⁶ k externímu efektu dochází tehdy, jestliže funkce užitku (případně zisku) jednajícího subjektu (příjemce) zahrnuje reálnou proměnnou, jejíž aktuální hodnota závisí na chování

²⁶ Viz Verhoef E.T.: Externalities, in: van der Berg, J.C.J.M. (ed.) Handbook of Environmental and Resource Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2002, str. 197-214.

jiného subjektu (dodavatel), který tyto efekty svého chování nezohledňuje při svém rozhodování.

Podmínka, že se musí jednat o reálnou proměnnou, přitom znamená, že mezi externality nejsou zahrnuty vztahy běžné ekonomické závislosti, které procházejí trhem, aniž by narušovaly koordinační a alokační funkci trhu (tzv. pekuniární vztahy). Teprve u technologických externích efektů (označovaných někdy jako externality v užším slova smyslu) aktivity určitých subjektů ovlivňují přímo produkční a užitkové funkce jiných subjektů, a trh u nich nezajišťuje úhradu externích efektů poškozenému. Typickým příkladem negativních technologických externalit jsou škody na životním prostředí jako veřejném statku. Navíc podmínka, že se jedná o efekty, které dodavatel nezahrnuje do svého rozhodování, znamená, že za externality nejsou považovány ani vztahy typu směnného obchodu, úmyslného trestného činu, altruistické nebo dobročinné jednání.

Externality rozdělujeme na **pozitivní** a **negativní**. Pozitivní externality ovlivňují pozitivně produkční a užitkové funkce jiných subjektů, negativní externality je ovlivňují negativně²⁷. Někdy se lze setkat též s pojmem mezigenerační externalita. Tento pojem je úzce spojen s mezigenerační spravedlností. Předpokládá se, že jestliže současná generace předává generaci následující menší množství přírodního bohatství („přírodního kapitálu“), než sama aktuálně užívá, způsobuje jí mezigenerační externalitu. Podle některých autorů by žádná generace neměla znehodnocovat své životní prostředí („spotřebovat svůj kapitál“) a škody by měly být budoucím generacím kompenzovány²⁸.

Tradiční teoretické řešení problému externalit spočívá v přinucení jednotlivých tržních aktérů k internalizaci celkových nákladů jejich aktivit a bývá spojováno především s dílem britského ekonoma A. C. Pigoua²⁹, který navrhl, aby stát uvalil daň na emise a to v takové výši, která by se rovnala škodám působeným na efektivní úrovni znečištění. Logika tohoto přístupu je založena na tom, že spotřeba

²⁷ K dalším možným členěním externalit viz např. Jílková J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany klimatu, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s., 2003, str. 12 an.

²⁸ V tomto případě pak hovoříme o tzv. silné formě udržitelnosti, viz blíže např. Tietenberg T.: Environmental Economics & Policy, 5th Edition, Boston: Pearsons Education, 2007, str. 92 an.

²⁹ Srov. Pigou op. cit. sub 1.

určitého statku vyvolává dodatečné společenské náklady (mezní společenské náklady), které spotřebitel, maximalizující vlastní užitek, nebere v úvahu, proto musí být tyto náklady zahrnuty do ceny spotřebovávaného statku. Cenový signál pak zpětně ovlivňuje chování spotřebitele.

Obtížnost, často však spíše nemožnost zjištění mezních nákladů na zamezení, mezních škod i samotného optima vedla k rozvinutí přístupu vycházejícího ze stanoveného standardu kvality životního prostředí jako jakési druhé nejlepší volby pro výši environmentální daně (tzv. přístup standardní ceny)³⁰. Toho by mělo být dosaženo postupným zvyšováním sazby daně až do okamžiku, kdy dojde k žádoucímu snížení poškozování životního prostředí. Zásadní rozdíl oproti pigouviánské dani spočívá v tom, že standard kvality stanovuje na společensky přijatelné úrovni stát, který přitom v podstatě zanedbává některé dynamické tržní jevy, které by jinak ovlivňovaly nastavení výše pigouviánské daně. I v tomto případě je ovšem pro stanovení standardu a počáteční sazby daně nezbytná alespoň přibližná informace o úrovni působených škod a nákladech na jejich zamezení. Bez této znalosti může docházet ke zpomalení rozvoje šetrnějších technologií (při nízko nastavené úrovni kvality a sazbách) nebo naopak ohrožení ekonomické stability podniků a domácností (při příliš vysokých sazbách).

Kritickou reakcí na pigouviánský koncept byl článek R. Coase³¹, který v podstatě nasměroval řešení do soukromoprávní roviny. Jeho argumentace vycházela ze tří klíčových bodů:

1. pokud jednání subjektu A poškozují subjekt B, nemusí nutně dojít k omezení aktivity subjektu A, neboť škoda působená A vůči B je problémem reciproké povahy, který vzniká současnou přítomností obou stran;

³⁰ Viz Baumol W.J. a Oates W.E.: The Use of Standards and Prices for the Protection of the Environment, *Swedish Journal of Economics*, Vol. 73, 1971, str. 42-52. I když pigouviánská daň představuje naplnění principu „znečišťovatel platí“, v praxi se ovšem často lze setkat právě s formulací, že znečišťovatel má nést náklady na dosažení stanoveného standardu znečištění, srov. např. OECD Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle, C(74)223.

³¹ Coase R.: The problem of social costs, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, Oct. 1960, str. 1-44.

2. v dvoustranném vyjednávání bez transakčních nákladů dosáhnou obě strany společensky vhodné dohody;
3. celkové množství znečištění bude nezávislé na právním postavení (rozdělení vlastnických práv) zvoleném pro uspořádání jejich vztahu.

Tato argumentace je obvykle nazývána jako Coaseův teorém, který však platí jen při splnění čtyř podmínek: 1) nulové transakční náklady, 2) absence dopadu na rozdělení blahobytu nebo příjmu, 3) jedná se o neveřejné statky, a 4) nedochází k dopadům na žádné třetí strany.

Sám Coase se v pozdějších letech zabýval mimo jiné otázkou transakčních nákladů, které mohou dosahovat značné výše, a tak bránit dosažení efektivního řešení. V případě vysokých transakčních nákladů je totiž množství znečištění a dosažená úroveň blahobytu ovlivněna počátečním rozdělením vlastnických práv. Další podmínka se týká velikosti kompenzační platby – aby nedocházelo k narušení rozdělení blahobytu, musí být platba vzhledem k příjmům nebo blahobytu plátce i příjemce natolik nízká, že její placení a příjem nebudou mít vliv na příslušné funkce nabídky a poptávky.

Uplatnění Coaseova teorému v oblasti ochrany životního prostředí přitom limituje fakt, že obvykle nejsou splněny minimálně dvě ze stanovených podmínek – zpravidla se jedná o veřejné statky a dochází k efektům i na třetí strany³². V takovém případě dvoustranné vyjednávání obvykle nepovede k plné internalizaci, velikost transakčních nákladů (včetně časové dimenze možných dopadů) přitom efektivně omezuje možnost vyjednávání se všemi poškozenými subjekty.

Podle Posnera³³ však má Coaseův teorém dva významné důsledky – první se týká toho, že právo by mělo, v míře zájmu o dosažení ekonomické efektivnosti, usilovat o minimalizaci transakčních nákladů, ať už prostřednictvím jasného vymezení vlastnických práv, usnadňováním jeho převodu či vytvářením levných a účinných mechanismů náhrady porušení smluvních závazků. Druhým důsledkem je to, že v situacích, kdy přes zapojení práva v právě uvedeném smyslu zůstávají

³² Ke kritice Coaseova teorému viz blíže např. Pearce D.W., Turner R.K.: *Economics of natural resources and the environment*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1990, str. 73 an.

³³ Posner R.A.: *Frontiers of Legal Theory*, Cambridge (MA) / London (UK): Harvard University Press, 2004, str. 6.

transakční náklady vysoké, by právo mělo stimulovat tržní alokaci zdrojů postoupením práva uživatelům, pro které má nejvyšší hodnotu³⁴.

Jestliže nelze prostřednictvím tržních transakcí, včetně soukromoprávního (coaseovského) vyjednávání, dosáhnout společensky optimální alokace zdrojů (případně úrovně znečištění), lze legitimizovat zajištění zachování nebo zlepšení kvality životního prostředí prostřednictvím veřejnoprávní regulace. To ovšem samo o sobě neznamena, že dojde ke zvýšení celkového blahobytu, neboť veřejnoprávní regulace nemusí být nutně efektivní – např. příliš vysoko nastavené limity, které vyvolají potřebu prohibitivně vysokých nákladů na jejich dodržování.

III.2. Volba cílů ochrany životního prostředí

I když uznáme potřebu veřejnoprávní regulace z důvodu nemožnosti dosažení společensky optimální úrovně využívání životního prostředí prostřednictvím „neviditelné ruky trhu“, není tím zároveň vyřešena otázka, jaký má mít taková regulace rozsah.

Pozornost při hodnocení fungování nástrojů v ochraně životního prostředí se upírá především na environmentální účinnost a ekonomickou efektivnost. V případě environmentální účinnosti je ústřední otázkou, zda a do jaké míry uplatnění toho kterého nástroje dosáhlo sledovaného environmentálního cíle (objem snížení emisí apod.). Ekonomickou efektivností se naproti tomu rozumí dosažení maximálních přínosů při minimalizaci vynaložených nákladů.

Dalšími ukazateli obvykle sledovanými při hodnocení nástrojů jsou vyvolané transakční náklady³⁵, dopady na veřejné rozpočty, vliv na inovace, distribuční dopady na domácnosti, dopady na konkurenceschopnost (firem, sektorů či celé

³⁴ Posner (ibid.) to demonstruje na příkladu autorského práva, které běžně umožňuje autorům užívat krátké citace z díla jiného autora, aniž by mezi nimi musel vzniknout smluvní vztah; v opačném případě by transakční náklady často dosahovaly prohibitivní výše.

³⁵ Transakčními náklady rozumíme především administrativní náklady veřejného sektoru spojené se zajištěním fungování nástroje (včetně kontroly a vymáhání) a náklady vyvolané uplatňováním nástroje na straně regulovaných subjektů.

ekonomiky), případně i širší ekonomické souvislosti zavedení nástrojů (dopady na ceny, zahraniční obchodní bilanci apod.).

Vzhledem k omezeným zdrojům, které má společnost k dispozici, je z pohledu neoklasické ekonomické teorie klíčovým kritériem **ekonomická efektivnost** (economic effectiveness). Dosažením ekonomické efektivnosti je maximalizován rozdíl mezi společenskými přínosy a náklady realizovaných opatření. V praktické rovině je toto srovnání často velmi problematické, neboť není úplně snadné měřit náklady a zejména přínosy. Navíc prosté srovnání často nevyjadřuje celou šíři problematiky – i když celkové přínosy převyšují celkové náklady, jejich nerovnoměrné rozdělení ve společnosti se může významně dotýkat dalších kritérií – spravedlnosti a rovnosti, případně i způsobu realizace opatření (viz dále).

Klasické normativní kritérium pro posouzení společenské změny formuloval na konci 19. století V. Pareto. Za tzv. Pareto-efektivní lze podle tohoto kritéria považovat pouze takovou změnu, která vede zlepšení postavení alespoň jednoho subjektu, aniž by došlo ke zhoršení postavení jiného subjektu. Podstatným problémem tohoto kritéria je to, že v praktické realizaci veřejné politiky je zásadně nedosažitelné, neboť zpravidla dochází ke zhoršení postavení alespoň některých adresátů.

Teoreticky méně robustním, avšak praktičtější (či více pragmatickým) kritériem je Kaldor-Hicksovo kritérium³⁶ formulované na konci 30. let minulého století. Kaldor-Hicksovo kritérium zkoumá potenciální dosažení paretovského zlepšení, jinými slovy zda dochází k celkovému zvýšení blahobytu a ti, kteří mají z realizované změny prospěch, mohou v principu plně kompenzovat ty, kteří realizovanou změnou trápí, a alespoň jedna osoba přitom dosáhne zlepšení svého postavení. Kaldor-Hicksovo kritérium v podstatě měří výše zmíněný rozdíl mezi celkovými společenskými přínosy a náklady a jako takové je teoretickým základem analytického nástroje nazývaného **analýza nákladů a přínosů** (benefit-cost analysis – BCA / cost-benefit analysis – CBA)³⁷.

³⁶ Kaldor N.: Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, *Economic Journal*, 49 (195), 1939, str. 549–552, Hicks J.: The Foundations of Welfare Economics, *Economic Journal*, 49 (196), 1939, str. 696–712.

³⁷ Obsáhlé problematice analýzy nákladů a přínosů v oblasti životního prostředí se zevrubně věnuje např. Pearce D., Atkinson G., Mourato S.: Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent

Ani jedno z uvedených kritérií – Pareto-efektivita a Kaldor-hicksovo kritérium – přitom samo o sobě neodpovídá na otázku, zda by opatření, u něhož přínosy převyšují náklady, mělo být realizováno. Jejich vypovídací schopnost je naopak v tom, že mohou ukázat u kterého opatření je kladný rozdíl mezi přínosy a náklady nejvyšší. Současně je ovšem zřejmé, že ekonomická efektivnost (měřená zpravidla Kaldor-Hicksovým kritériem), není a nemůže být jediným a dostačujícím kritériem pro přijetí nebo odmítnutí určitého opatření ve veřejnoprávní sféře. Zvláště výše zmíněné distribuční dopady týkající se spravedlivého rozdělení přínosů (ale i nákladů) realizace veřejné politiky mohou hrát zásadní roli.

Revesz se Stavins³⁸ v této souvislosti upozorňují na úzce související a hojně diskutovaný problém chápání konceptu udržitelnosti (sustainability) v různých vědních oborech. V ekonomických vědách totiž, na rozdíl od jiných sociálních (a často i přírodovědných) oborů, je udržitelnost obvykle chápána jako otázka distribuce nákladů a přínosů v čase (zejména jako mezigenerační spravedlnost). V širším pojetí může zahrnovat i současně mezigenerační spravedlnost a dynamickou efektivnost (viz dále) – udržitelný rozvoj pak představuje vývoj, který je efektivní a v němž užitek neklesá v čase.

Posuzování (ekonomické) efektivnosti nástrojů veřejné politiky má přes zjevnou atraktivitu řadu praktických omezení, ať už se to týká dostupnosti spolehlivých odhadů společenských nákladů a přínosů nebo odvození **společenské diskontní míry**. Celá řada dopadů (účinků) opatření realizovaných nyní se projeví teprve po uplynutí určitého času (to se týká obvykle i očekávaných zlepšení), pro potřeby současného rozhodování se takové budoucí přínosy (a obdobně i náklady) diskontují na současnou hodnotu. Jestliže je čistá současná hodnota přínosů (NPV – net present value; tj. diskontovaný rozdíl mezi přínosy a náklady) určitého opatření kladná, znamená to, že opatření naplňuje Kaldor-Hicksovo kritérium a může vést k paretoovskému zlepšení.

Developments, Paris: OECD Publications, 2006, nebo EPA: Guidelines for Preparing Economic Analyses, EPA-240-R-00-003, Washington: U.S. Environmental Protection Agency, 2000. Ke kritice CBA srov. např. Ackerman F.: Critique of Cost-Benefit Analysis, and Alternative Approaches to Decision-Making, A report to Friends of the Earth England, Wales and North Ireland, leden 2008, dostupné na http://www.foe.co.uk/resource/reports/policy_appraisal.pdf [cit. 10.3.2008].

³⁸ Revesz a Stavins, op. cit. sub 13 str. 507.

Pokud jsou dopady (účinky) opatření rozprostřeny v delším časovém období, zahrnujícím třeba i několik generací, a zvláště je-li značný rozdíl mezi načasováním nákladů a přínosů, má volba diskontní míry použité pro analýzu nákladů a přínosů zásadní vliv na výsledky analýzy. Ekonomická teorie doporučuje použít společenskou diskontní míru, jinak řečeno relativní ocenění budoucí spotřeby společnosti obětované v současnosti, která by měla být souhrnem individuálních měr preference času všech subjektů dotčených opatřením. V ideálních podmínkách by mezní míru časové preference jednotlivců zachycovala tržní úroková míra, v reálném světě žádný trh díky vlivu dalších faktorů (omezená likvidita, distorzni daně, neúplné informace atd.) společenskou diskontní míru nezachycuje.³⁹

Tradiční přístup k diskontování vychází z konstantní exponenciální diskontní míry, což vlastně odpovídá klasické úrokové sazbě. Alternativy k exponenciálnímu diskontování vycházejí z experimentální ekonomie a analýzy tržního chování, kdy jednotlivci za určitých situací volí nižší diskontní míru u efektů většího rozsahu, vyšší diskontní míru pro zisky než pro ztráty i takové diskontní míry, které klesají v průběhu uvažovaného období. Jedním z často využívaných, teoreticky i empiricky podložených přístupů je hyperbolické diskontování⁴⁰ a obdobné přístupy, využívající právě klesající diskontní míru v čase. Výraznou nevýhodou těchto přístupů je však to, že nevyhnutelně implikují rozhodnutí, která jsou nekonzistentní v čase.

Volba diskontní míry má zásadní význam u takových environmentálních problémů jako je klimatická změna, jaderné odpady, těžké kovy a perzistentní organické polutanty. Přitom je prakticky nemožné zvolit mezigenerační diskontní míru, neboť nemůžeme předvídat preference budoucích generací a úvahy o směnitelnosti (trade-off) blahobytu budoucích generací jsou eticky problematické. V praxi se v tomto případě používají dva přístupy – *přístup společenského plánovače*, který se na základě společenské funkce blahobytu snaží maximalizovat užitky současných a budoucích generací a *přístup založený na preferencích současných jednotlivců*, který má za to, že alokační rozhodování současníků zahrnuje i rozhodování o blahobytu budoucích generací.

³⁹ Srov. Revesz a Stavins, op. cit. sub 13 str. 509.

⁴⁰ Viz blíže Dvořák A., Brůha J., Brůhová-Foltýnová H., Melichar J., Ščasný M.: Kapitoly z ekonomie přírodních zdrojů a oceňování životního prostředí, Praha: Oeconomica, 2007, str. 22 an.

III.3. Ekonomický koncept environmentálních přínosů regulace

Životní prostředí je v ekonomii nahlíženo jako druh přírodního statku, který poskytuje toky služeb využívaných lidmi při výrobě zboží a služeb. Zhoršení životního prostředí (jako výrobního statku) snižuje tok služeb, které je životní prostředí schopno poskytovat. Náprava takového zhoršení či poškození životního prostředí obvykle vyžaduje vynaložení určitého kapitálu – práce a jiných omezených zdrojů – což mimo jiné znamená, že tento kapitál nemůže být vynaložen pro jiné účely. Ekonomický koncept hodnoty (přínosů) statků a služeb životního prostředí spočívá v ochotě společnosti uskutečňovat směnu mezi konkurujícími si užitími omezených zdrojů.

Přínos environmentálního opatření je definován jako souhrn ochoty jednotlivců platit snížení nebo předcházení poškození životního prostředí nebo ochoty jednotlivců přijmout kompenzaci za strpění takového zhoršení. Který z ukazatelů hodnoty – ochota platit či ochota přijmout kompenzaci – je případný pro posouzení konkrétní situace záleží podle ekonomické teorie na rozdělení vlastnických práv, charakteru status quo a také na tom, zda je měřena změna ziskem nebo ztrátou. Při empirických výzkumech se nepotvrdil teorií původně předpokládaný malý rozdíl mezi ochotou platit a ochotou přijmout kompenzaci pro týž statek. Možným vysvětlením většího než předpokládaného rozdílu je psychologický strach ze ztrát a omezená škála substitutů funkcí životního prostředí.

Přínosy, které lidé čerpají z ochrany přírody, jsou různorodé – z ekonomické perspektivy je lze rozlišit podle povahy jejich hodnoty na užitné a neužitné. Kromě přímých užitků (užitná hodnota) si lidé cení možnosti užití v budoucnu (hodnota příležitosti / opční hodnota), zachování statku pro potomstvo (hodnota odkazu), nebo čistě vědomí o jejich existenci a záhodnosti ochrany (existenční hodnota).

Zamezení nebo snížení negativního dopadu na životní prostředí je spojeno s oportunitními náklady, které vyjadřují hodnotu toho, co je na toto snížení nebo

zamezení nutné obětovat (ušlé společenské přínosy)⁴¹. Náklady ochrany životního prostředí zahrnují celou řadu více či méně bezprostředních oportunitních nákladů, počínaje náklady veřejné správy na kontrolu a vymáhání dodržování právních norem, přes vyvolané náklady na dosažení souladu se stanovenými požadavky u regulovaných subjektů, které mohou být (a v řadě případů i jsou) veřejnoprávními korporacemi, a v neposlední řadě různé transakční náklady (včetně případných výpadků výroby).

III.4. Volba nástrojů regulace

Není pochyb o tom, že existuje značné množství kritérií, které připadají do úvahy při výběru nástrojů politiky životního prostředí. Jakýsi čistě ekonomický přístup představují tři kritéria pro posuzování vhodnosti zavedení nového nástroje nebo nástrojového mixu navržená v nové publikaci OECD o nástrojích politiky životního prostředí⁴². Podle kritéria nákladů a přínosů by mezní náklady na implementaci nástroje měly být nižší než jeho přínosy, podle kritéria nákladové efektivity by mezní náklady uplatňování určitého nástrojového mixu měly být co nejnižší, a konečně podle kritéria environmentální efektivity by mezní environmentální přínosy spojené s určitým nástrojovým mixem měly být co nejvyšší. Všechna tato kritéria směřují k posuzování efektivity a týkají posouzení potenciální paretoovské efektivity, neboli zvýšení celkového společenského blahobytu.

Revesz a Stavins⁴³ do spektra základních kritérií řadí i otázky týkající se možností realizace a vyvolaných efektů, takto lze podle nich za základní kritéria volby nástrojů považovat:

1. zda nástroj dosáhne stanovený cíl / úroveň;

⁴¹ Tato hodnota pravděpodobně nebude zahrnovat značnou část neúžitné hodnoty. K této problematice blíže srov. Dvořák a kol. op. cit sub 40 str. 15 an.

⁴² OECD: Instrument Mixes for Environmental Policy, Paris: OECD Publications, 2007, str. 20an.

⁴³ Revesz a Stavins op. cit sub 13 str. 535

2. zda tohoto cíle dosáhne s nejnižšími možnými náklady (včetně zahrnutí soukromých nákladů přizpůsobení se a veřejných výdajů na kontrolu a prosazování práva);
3. zda nástroj poskytne veřejné správě informace potřebné k realizaci sledované politiky;
4. zda je nástroj flexibilní vzhledem ke změnám technologií, návykům a vzorcům chování spotřebitelů;
5. zda poskytne dynamické podněty pro výzkum, vývoj a rozšíření lepších technologií regulace znečištění;
6. zda užití nástroje povede ke spravedlivému rozdělení přínosů a nákladů ochrany životního prostředí;
7. zda jsou sledované strategické cíle politicky prosaditelné.

Prvních pět kritérií se opět týká široce pojaté nákladové efektivity, šesté kritérium se dotýká problematiky distributivních dopadů a sedmé kritérium otázek praktické realizovatelnosti.

Ještě dále jde při formulování kritérií, které by měl zákonodárce zohledňovat při volbě mezi substituovatelnými nástroji Kloepfer⁴⁴ – první dvě kritéria se týkají již dříve zmíněných ekologické účinnosti a ekonomické efektivity, další pak rozvíjejí zmiňovaná kritéria rozdělení dopadů a prosaditelnosti – třetí kritérium se týká míry narušení jiných (hospodářských) zájmů, čtvrté praktičnosti, proveditelnosti, prosaditelnosti a akceptovatelnosti, páté vlivu na (hospodářskou) soutěž, šesté rovnosti v rozdělení zatížení a nákladů (a to především možnosti přenesení ekonomických nákladů na původce) a poslední sedmé kritérium reverzibility a flexibility nástroje.

⁴⁴ Kloepfer M., op. cit. sub 12 str. 223.

III.5. Limity nástrojů regulace

První vlně regulačních zásahů státu za účelem ochrany životního prostředí, započaté v 60. letech minulého století, jednoznačně dominovaly nástroje přímé regulace⁴⁵. Tyto nástroje měly nejčastěji podobu unifikovaných emisních limitů či technických řešení ke snížení znečištění pro celé území státu. Několik desetiletí zkušeností ukázalo celou řadu nedostatků spojených s nástroji přímé regulace; ty přesto zůstávají nejrozšířenějšími nástroji environmentální politiky. Golub⁴⁶ rozlišuje tři problémové okruhy nástrojů přímé regulace: ekonomickou neefektivnost, environmentální neúčinnost a nedostatek (demokratické) legitimacy.

Nástroje přímé regulace mají již ze své povahy tendenci k ekonomické neefektivnosti, neboť připouštějí relativně omezenou flexibilitu v prostředcích dosažení cíle. Obvykle mají tendenci nutit regulované subjekty, aby nesly obdobný podíl na snižování znečištění bez ohledu na často výrazně odlišné náklady na jejich zamezení. Uvalení shodných emisních limitů na takové znečišťovatele je zpravidla důsledkem omezené znalosti státu o nákladech na zamezení pro jednotlivé zdroje, a tedy zároveň projevem nedosažitelnosti ekonomicky efektivního omezování emisí. Na druhou stranu by ovšem stanovení různých emisních limitů pro obdobné zdroje představovalo dosti problematické prolomení ústavní záruky rovnosti.

Přístup přímé regulace se v některých případech důrazem na jednotné emisní limity dokonce může míjet s cíli ochrany životního prostředí, zejména pokud mají negativní efekty lokální dosah a přitom se výrazně liší podmínky prostředí (např. hustota osídlení, resilience okolních ekosystémů apod.).

Stanovení cílů nad možnostmi stávajících technologií bude nepochybně stimulovat inovaci, existuje však určité riziko nedosažitelnosti takového cíle. Příliš preskriptivní nástroje regulace ovšem spíše inovace tlumí nebo mají tendenci fixovat konvenční technologická řešení – příkladem takových potenciálně neefektivních nástrojů jsou technologické standardy (např. nejlepší dostupné

⁴⁵ Sobotka tento časový úsek nazývá jako období přímé regulace, srov. op. cit. sub 4 str. 120.

⁴⁶ Viz Golub J.: *New Instruments for Environmental Policy in the EU: introduction and overview*, in Golub J. (ed.): *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, London: Routledge, 1998, str. 3.

techniky - BATs), které sice zpravidla stanoví relativně přísné standardy, zároveň tím často limitují rozvoj výrazně odlišných alternativních technologií, které by potenciálně mohly dosáhnout srovnatelných přínosů s nižšími náklady⁴⁷.

Zpomalení rozvoje nových technologií bývá spojováno s regulací odvozenou podle doby uvedení technologie do provozu, kdy se přísnější regulace vztahuje pouze na technologie nově uvedené do provozu⁴⁸. Ekonomové zpravidla považují takový rozdílný přístup za brzdu obratu kapitálu a snížení ekonomické efektivity regulace, který může za určitých podmínek vést dokonce k horším environmentálním výsledkům než by tomu bylo při absenci regulace⁴⁹.

Výtka stran nedostatku legitimacy se týká vytváření vazeb mezi státními orgány a regulovanými subjekty, které disponují informacemi potřebnými třeba pro stanovení limitů nebo nejlepší dostupné techniky. Snaha o zvýšení úrovně ochrany životního prostředí prostřednictvím nástrojů přímé regulace tuto informační asymetrii spíše posiluje, což se odráží ve snížené možnosti efektivního zapojení veřejnosti a stát se pod tlakem zájmových skupin reprezentujících regulované subjekty může dostat do pozice „zajatého regulátora“⁵⁰.

Ekonomické nástroje jsou často srovnávány s konvenčními nástroji přímé regulace. Oproti nim však mohou poskytovat následující přínosy⁵¹:

- flexibilitu, která vede ke snížení celkových nákladů na dosažení snížení emisí;
- využití inovativních technologií ke snížení emisí;
- alokace přírodních zdrojů subjektům, které je oceňují nejvíce;

⁴⁷ Jílková v této souvislosti zmiňuje efekt tzv. „mlčenlivého kartelu inženýrů“, viz Jílková, op. cit. sub 27 str. 49.

⁴⁸ Klasickým příkladem této tzv. „vintage differentiation“ jsou emisní limity EURO pro silniční motorová vozidla, stanovená obvykle podle roku typového schválení vozidla. Z právního hlediska by však nezohlednění této skutečnosti mohlo představovat retroaktivní zásah do výkonu vlastnického práva.

⁴⁹ Srov. Revesz a Stavins op. cit. sub 13, str. 554.

⁵⁰ K problematice ekonomické teorie regulace a vlivu zájmových skupin na politickém trhu viz např. Peltzman S.: Political participation and Government Regulation, University of Chicago Press, 1998, str. 271 an.

⁵¹ Srov. UNEP: The Use of Economic Instruments in Environmental Policy: Opportunities and Challenges, Geneva: United Nations Publication, 2004, str. 23.

- zlepšení vymahatelnosti díky sladění veřejných a soukromých zájmů;
- vyšší transparentnost;
- úhradu náklady poskytování veřejných služeb.

Oproti nástrojům přímé regulace dovolují ekonomické nástroje zpravidla více flexibility a jsou potenciálně staticky a dynamicky efektivní. Prostřednictvím daní, případně obchodovatelných povolení, které znamenají stejné zatížení jednotky znečištění, lze dosáhnout nákladově efektivní alokace snížení znečištění, neboť dochází k vyrovnání mezních nákladů na snížení o jednotku znečištění. V tomto pojetí mluvíme o statické efektivitě.

Dynamická efektivita pak představuje setrvalý podnět k dalšímu snižování nákladů na zamezení (neboli snižování nákladů na zamezení v čase). Právě tržně založené nástroje (např. daně) totiž mohou stimulovat firmy ke snižování emisí škodlivých látek, ať už nákladově efektivním zamezováním emisí, inovacemi k čistším výrobním postupům nebo restrukturalizací výroby. U daní lze tento efekt připisat zdanění reziduální části znečištění, které se nachází nad křivkou mezních nákladů na zamezení (tj. jehož zamezení v daném momentě není nákladově efektivní)⁵². Pro dosažení dynamické (nákladové) efektivnosti musí nástroje spíše motivovat než tlumit vývoj, inovaci a šíření technologií. Jak přímé, tak tržně založené nástroje mohou být použity k vyvolání technologické změny pomocí tlaku na změnu chování regulovaných subjektů⁵³.

Jak již bylo v úvodu zmiňováno, ekonomické nástroje mají vést k naplnění principu „znečišťovatel platí“, jehož odůvodnění je založeno na ekonomické efektivnosti a internalizaci externích nákladů. Nicméně naplňování tohoto principu naráží v rovině právní na další problémy, ať už se to týká samotné definice

⁵² K tomu podrobněji viz OECD: *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies*, Paris: OECD Publications, 2001, str. 21, nebo Stehling F.: *Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik zur Reduzierung stofflicher Emissionen*, Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, 1999, str. 23.

⁵³ Řada teoretických studií nicméně dospívá k závěru, že z hlediska rozšiřování nových technologií jsou obchodovatelná povolení alokovaná pomocí aukce lepší než systém emisních daní, oba nástroje jsou však nadřazené nástrojům přímé regulace, srov. např. Jaffe A.B., Stavins R.N.: *Dynamic Incentives of Environmental Regulation: The Effects of Alternative Policy Instruments on Technological Diffusion*, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 29, 1995, str. 43-63.

znečišťovatele nebo znečištění, určení přípustných limitů nebo výše částky, kterou má znečišťovatel platit. Podle Krámera⁵⁴ je tento princip v praxi téměř nerealizovatelný a jeho případná právní závaznost by byla „systematickým opominutím, které by mohlo být stěží připuštěno“, již proto, že je neslučitelný s řadou státních podpor a k jeho porušení v reálném světě pravidelně dochází při odstraňování zátěží životního prostředí vykonávaném orgány veřejné správy v případech, kdy nelze znečišťovatele (původce) zjistit.

Taková argumentace však nemá absolutní platnost, neboť bez ohledu na princip „znečišťovatel platí“ je úloha orgánů veřejné správy definována principem odpovědnosti státu za ochranu životního prostředí⁵⁵. V českém právním řádu je tento princip vyjádřen v čl. 7 Ústavy, podle něhož „stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“ a souvisí s vůlí „střežit a rozvíjet zděděné přírodní (...) bohatství“ vyjádřenou v preambuli Ústavy a právem na příznivé životní prostředí zakotveným v čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Samotný článek 7 Ústavy je formulován poměrně úzce, když výslovně uvádí zdroje a nikoliv však propady (resp. asimilační kapacitu), ačkoliv i tyto služby poskytované životním prostředím lze bezpochyby zahrnout pod pojem přírodního bohatství. Nicméně ve vztahu k přírodním zdrojům je text Ústavy konkrétnější, když stanoví základní kritérium pro nakládání s těmito zdroji. Z tohoto ústavního zakotvení plyne povinnost zákonodárci stanovit právními předpisy podmínky, které zajistí jejich šetrné využívání, a všem orgánům státu k tomu aktivně přispívat. Použije-li k tomu stát nepřímé regulace, neznamená to, že se zbavuje odpovědnosti za ochranu životního prostředí tím, že „donutí znečišťovatele platit“, ale naopak, že se snaží tohoto cíle dosáhnout co možná nejefektivněji.

Často je v této souvislosti zmiňováno, že ekonomické nástroje nejsou schopny řešit některé typy environmentálních problémů. Sobotka⁵⁶ v této souvislosti

⁵⁴ Srov. Krámer, L.: EC Environmental Law, 4th edition, London: Sweet and Maxwell, 2000, str. 19 an. K diskusi nevhodnosti pojmu znečišťovatel viz též Damohorský M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Praha: Karolinum, 1999, str. 139 an.

⁵⁵ Ačkoliv je v názvu přímo určena úroveň státu, Evropská unie se k této odpovědnosti rovněž hlásí – srov. čl. 2 a 6 Smlouvy o Evropském společenství – a stejně tak z ní nelze vyjmout ani územní samosprávu.

⁵⁶ Srov. Sobotka M. op. cit. sub 4 str. 173 an. Autor vedle toho zmiňuje i další nevýhody (nejistý výsledek regulace a nerovnoměrné rozdělení negativních dopadů), kterým je v této práci rovněž věnována pozornost.

vymezuje tři problematické okruhy – náhle vzniklá znečištění (havárie), územní ochranu a ochranu ohrožených druhů. I když lze souhlasit s tím, že náhle vzniklá znečištění a jejich zmírnění či odstranění je zásadně řešeno prostřednictvím přímé regulace, lze do určité míry zpochybnit uváděnou nemožnost uplatnění ekonomických nástrojů. Jak totiž sám autor poznamenává, ekonomické nástroje mohou být (a často i jsou) prostředkem k zajištění finančních zdrojů k odstranění vzniklé újmy. To je především případ nástrojů zajištění odpovědnosti, jako je pojištění či kauce.

Rovněž v případě střetu různých zájmů v území a dokonce i druhové ochrany nelze použití ekonomických nástrojů a priori vyloučit. I když odhlédneme od spíše teoretického coasovského přístupu vymezení a alokace vlastnických práv, lze v některých případech využít ekonomických nástrojů, ať už jsou to obchodovatelná povolení k využití území nebo dotace kompenzující zdržení se určitých aktivit v zájmu ochrany volně žijících druhů⁵⁷.

Třebaže na základě právě zmíněných předností mohou ekonomické nástroje vypadat jako nadřazené nástrojům přímé regulace, v rovině praktické environmentální politiky to zdaleka neplatí. Nástroje přímé regulace mohou být nejvhodnějším nástrojem, je-li cílem dosažení úplného zákazu určité aktivity, či v situacích vyznačujících se vysokými transakčními náklady spojenými s uplatněním nástrojů nepřímé regulace⁵⁸.

III.6. Distributivní dopady nástrojů regulace

Různé nástroje mají rozdílně dopady na rozdělení přínosů a nákladů. Daně či obchodovatelná povolení mohou vést k relativně vysokým imisním koncentracím

⁵⁷ Dlužno ovšem podotknout, že by se muselo jednat o dobrovolné zdržení se konání, protože v opačném případě by šlo o kompenzaci omezení vlastnického práva, která zpravidla není považována za ekonomický nástroj (viz též kapitolu V.6.2). Zevrubnou analýzu ekonomických nástrojů k ochraně biodiverzity podává studie zpracovaná pro Evropskou komisi, viz Bräuer I., Müssner R., Marsden K., Oosterhuis F., Rayment M., Miller C., Dodoková A.: The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity, Final Report, Ecologic, July 2006.

⁵⁸ K tomu bližší viz např. Goulder L.H., Parry I.W.H.: Instrument Choice in Environmental Policy, Discussion Paper 08-07, Washington: Resources for the Future, 2008.

v určitých oblastech, což se bude negativně dotýkat kvality života obyvatel těchto oblastí (pokud je působená škoda navíc nelineární ke koncentraci znečištění, jedná se zároveň o otázku efektivnosti). V takovém případě je žádoucí stanovit dodatečná omezení v rámci těchto nástrojů (např. tzv. bubliny u emisního obchodování) nebo tyto nástroje kombinovat se stanovením imisních limitů.

Problematika distributivních dopadů má dvojitou rovinu – jednak se týká dopadů souvisejících s přístupem k distribuci kvalit životního prostředí, ale také dopadů souvisejících s distribucí finančních efektů environmentálních politik⁵⁹. Distribuce environmentálních kvalit může být rozdělena na přístupy ke statkům a ke službám životního prostředí a vystavení dopadům poškozování životního prostředí. Mezi příklady distribuce environmentálních kvalit patří dostupnost zvláště chráněných přírodních oblastí, dostupnost zdrojů pitné vody a zdrojů energie, či vzdálenost od různých negativně vnímaných prvků – skládek odpadů, zvláště nebezpečných provozů, expozice lokálnímu znečištění ovzduší a hlukové zátěži.

Distribuce finančních efektů environmentální politiky zahrnuje efekty zavedení environmentální politiky, které mohou být společensky regresivní, tj. dochází k situaci, kdy nízkopříjmové skupiny obyvatel nesou výrazně vyšší část nákladů na realizaci takové politiky než ostatní obyvatelstvo. Takové dopady se mohou týkat přímých nákladů (např. daně na energie) nebo nákladů nepřímých – vyvolaných (prostřednictvím zvýšených výrobních nákladů).

Z pohledu národního hospodářství jsou daně a aukčně přidělovaná obchodovatelná povolení atraktivní, neboť mohou přinášet dodatečné příjmy do veřejných rozpočtů⁶⁰. Recyklace těchto výnosů (tj. jejich využití ke snížení jiných distorzních daní) může značně snížit náklady vyvolané omezením znečištění oproti situaci bez recyklace výnosů. Někteří autoři přitom dokládají, že distorze působené environmentálními daněmi jsou přinejmenším stejně velké jako u daní na práci,

⁵⁹ Viz OECD: Environmental and distributional issues: analysis, evidence and policy implications, ENV/EPOC/WPNEP(2003)12/FINAL, Paris: OECD, 2004, str. 8.

⁶⁰ Dle Goulder a Parryho je i při bezplatném rozdělování povolenek (ve stejném objemu) dosažena shodná cena povolenky jako při jejich aukci, avšak výnos v tomto případě plyne samotným firmám, srov. Goulder a Parry, op. cit. sub 58 str. 16.

kteří jsou oblíbeným způsobem recyklace výnosů v rámci ekologické daňové reformy⁶¹.

III.7. Dopady nástrojů na konkurenceschopnost

Dalším z často sledovaných dopadů regulace je jejich působení na konkurenceschopnost ekonomiky. Pojem konkurenceschopnosti se týká jak úrovně podniků a sektorů, tak i celého národního hospodářství. Na úrovni podniků se jedná zjednodušeně řečeno o schopnost podniku vyrábět levněji nebo lépe než ostatní a vliv environmentální regulace bude obvykle představovat zvýšení nákladů vstupů a výroby a bude se mezi různými podniky lišit. Některé podniky tak mohou svoji pozici zlepšit („winners“), jiné naopak ztratit („losers“).

V měřítku celé ekonomiky již nemusí jít o schopnost vyrábět levněji, ale o využití komparativních výhod. Často užívaná definice pocházející z OECD⁶² pak tuto „národní“ úroveň konkurenceschopnosti definuje jako stupeň, do kterého může stát za rovných a svobodných podmínek produkovat zboží a služby, kterými bude obchodováno na světových trzích a zároveň umožní udržovat a zvyšovat reálný příjem obyvatel v dlouhodobém měřítku.

Největší pozornost bývá při úvahách o využití ekonomických nástrojů pravidelně věnována sektorové konkurenceschopnosti, zejména v případě jednostranného zavádění environmentálních daní⁶³. Zachování konkurenceschopnosti se potom týká především těch sektorů, jejichž produkce je vystavena významné mezinárodní konkurenci. U podniků z takových sektorů pak bude omezena možnost přenést zvýšené náklady do cen a zároveň může docházet k jejich relokaci do států s nižším standardem ochrany životního prostředí.

⁶¹ Viz např. Goulder, L.H.: Environmental Taxation and the "Double Dividend: A Reader's Guide". NBER Working Paper No. W4896, 1994, dostupné na <http://www.nber.org/papers/w4896> [cit. 3.5.2008].

⁶² Srov. např. OECD op. cit. sub 52 str. 28.

⁶³ Problematika dopadů na konkurenceschopnost se však týká v podstatě všech nástrojů environmentální politiky, srov. např. OECD: The Political Economy of Environmentally Related Taxes, Paris: OECD Publications, 2006, str. 72 an.

Přitažlivou argumentací proti obavám z ohrožení konkurenceschopnosti (a do určité míry i distributivním dopadům) představuje hypotéza **dvojí dividendy**, formulovaná v kontextu teoretických úvah o zavedení uhlíkové daně. Podle této hypotézy může zavedení environmentálních daní a současné snížení jiné distorzní daňové zátěže vést jak k efektivnější ochraně životního prostředí (první dividendy), tak i k posílení růstu a zaměstnanosti prostřednictvím snížení alokačně-distorzních přímých daní (druhá dividendy). To se ovšem týká ekonomiky jako celku, neboť dopady zavedení environmentálních daní pocítí více podniky s větší spotřebou zdrojů nebo produkcí emisí, zatímco přínosy ze snížení přímých daní především podniky s vyšším podílem lidské práce⁶⁴.

Četné diskuse o platnosti takto navržené hypotézy (nazývané často jako „silná dvojí dividendy“) vedly mimo jiné k formulování hypotézy slabé dvojí dividendy. Hypotéza slabé dvojí dividendy se dotýká pouze efektivnosti využití výnosů a předpokládá, že recyklace výnosů prostřednictvím snížení jiných (distorzních) daní výhodnější než jednorázová kompenzace⁶⁵.

Jinou takovou hypotézu formuloval americký ekonom M. Porter⁶⁶. Podle této tzv. Porterovy hypotézy může striktní, avšak efektivní, environmentální regulace díky inovacím vést k „dvojímu vítězství“ (win-win situation) – zvýšení konkurenceschopnosti a zlepšení kvality životního prostředí. Pro empirické testování této hypotézy má přitom zásadní význam uvažovaná úroveň konkurenceschopnosti – ta se může lišit na úrovni firmy, celého sektoru nebo samotného státu. Další překážkou verifikace je obvyklé užívání různých měřítek konkurenceschopnosti i přísnosti environmentální regulace. Empirické studie věnované této problematice povětšinou ukazují, že negativní vlivy environmentální regulace na makroekonomické ukazatele (růst HDP, inflaci, zaměstnanost apod.) jsou relativně nevýznamné⁶⁷.

⁶⁴ Srov. Smith S.: Environmental taxes and competitiveness: An overview of issues, policy options and research needs, Paris: OECD, 2003, str. 10 an.

⁶⁵ Viz např. Goulder, L.H. op. cit sub 61.

⁶⁶ Viz Porter, M., van der Linde, C., 1995, Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 4, str. 97-118.

⁶⁷ Viz blíže např. Wagner M.: The Porter Hypothesis Revisited: A Literature Review of Theoretical Models and Empirical Tests, Centre for Sustainable Management, Universität Lüneburg, dostupné na <http://129.3.20.41/eps/pe/papers/0407/0407014.pdf> [cit. 20. 5. 2008].

III.8. Prosaditelnost nástrojů

Distribučními vazbami je výrazně ovlivněna i prosaditelnost nástrojů regulace. Obchodovatelná povolení přidělovaná na základě aukcí nebo emisní daně mohou být nákladnější než srovnatelné nástroje přímé regulace z pohledu regulovaných subjektů. Systémy obchodování s povolenkami mají na druhou stranu takovou charakteristickou vlastnost, že pokud neklesají mezní transakční náklady (např. úspory z rozsahu), nastane rovnovážná alokace bez ohledu na způsob úvodního rozdělení povolenek (což zároveň znamená, že celkové náklady na zamezení budou konstantní). Rozhodování o alokaci tak může sledovat spíše otázky distributivní spravedlnosti (politické rozhodování) a přitom může být dosaženo nákladově efektivního a environmentálně účinného snížení znečištění.

Arnold⁶⁸ vymezuje následující tři hlavní faktory praktického politického rozhodování, které brzdí použití environmentálních daní (a které lze do jisté míry vztáhnout i na ostatní ekonomické nástroje) jako korektivního nástroje trhu:

- nerealistická očekávání týkající se snadné implementace, nižších sociálních nákladů, dodatečných příjmů a univerzální přijatelnosti pro dotčené subjekty;
- konflikty mezi mnoha odlišnými cíli, které formují environmentální politiku, a hodnocení nákladů a přínosů cíle, který je jejich základem;
- otázka spravedlnosti ve vztahu k jiným nástrojům na dosažení zlepšení životního prostředí, vyplývající z distributivních dopadů dodatečného zatížení dopadajícího i na tu část znečištění představující optimální úroveň.

V reálném světě nejsou očekávání spojená s nižšími náklady úplně relevantní, neboť ekonomické nástroje téměř vždy sledují dosažení vyšší úrovně ochrany životního prostředí než stávající režim přímé regulace a bez zohlednění tohoto faktu se bude jejich uplatnění zdát často dražší. Ani snadnější implementace, správa a

⁶⁸ Arnold F.S.: Why policy makers don't use environmental taxes, U.S. Environmental Protection Agency, Washington, 1994, dostupné na [http://yosemite.epa.gov/ee/epa/eeermfile.nsf/vwAN/EE-0312-1.pdf/\\$File/EE-0312-1.pdf](http://yosemite.epa.gov/ee/epa/eeermfile.nsf/vwAN/EE-0312-1.pdf/$File/EE-0312-1.pdf) [cit. 15. 9. 2007], str. 3 an.

kontrola není automatickým charakterovým rysem ekonomických nástrojů. Ačkoliv se stát víceméně vzdává kontroly nad některými parametry týkajícími se kvality životního prostředí (u environmentálních daní typicky objem a místo vypouštění znečištění), potřebuje pro určení výše daně nebo stanovení stropu u emisního obchodování znát optimální úroveň znečištění.⁶⁹

V případě environmentálních daní navíc potenciálně dochází ke konfliktu mezi funkcí daně jako nástroje pobídky (motivační funkcí) a nástroje dosažení příjmu (fiskální funkcí). Z hlediska ekonomické efektivity a obvykle i z politického hlediska je dobrá taková daň, u níž na jednotlivý zdaňovaný subjekt dopadá daňové břemeno v tak malé míře, že nepůsobí zásadní poruchy v ekonomickém chování subjektu a zároveň se vztahuje na širokou skupinu poplatníků, a tak přináší dostatečný příjem⁷⁰. V ideálním případě je to daň, která je uvalena na zboží nebo služby s nízkou cenovou elasticitou a zároveň poptávané (a nabízené) ve velkém objemu. Environmentální (korektivní) daně mají naopak být citelné, tak aby zdaňovaný subjekt stimulovaly k internalizaci škod na životním prostředí. Není u nich prvořadý výnos, ale korekce tržního mechanismu. Existuje-li environmentálně šetrný substitut zdaňovaného statku, je z pohledu environmentální politiky cílem takové daně dosažení nulového výnosu.⁷¹

Při nastavování parametrů ekonomického nástroje, což ovšem může platit i v případě jiného (zpravidla nově zaváděného) nástroje, může nastat i rozpor v rovině cílů ochrany životního prostředí. To, že základní princip sledovaný ekonomickými nástroji – znečišťovatel platí – je vyjádřením myšlenky ekonomické efektivity, předpokládá posuzování „vhodnosti“ těchto cílů na základě ekonomických měřítek (typicky výše zmíněné analýzy nákladů a přínosů). Jiná hlediska ochrany životního prostředí, vycházející např. z principu předběžné opatrnosti, upřednostňují zcela odlišná hodnotící kritéria a na základě toho i rozdílnou hierarchii cílů ochrany životního prostředí.

⁶⁹ A to nejlépe individuálně pro každý zdroj kvůli odlišným nákladům na zachycení znečištění, srov. Arnold *ibid.*

⁷⁰ Naopak z hlediska administrativních nákladů je výhodný malý počet poplatníků. K této problematice blíže viz Kubátová K.: *Daňová teorie a politika*, Praha: Eurolex Bohemia, 2000, str. 38 an.

⁷¹ Tento rys bývá rovněž nazýván paradoxem environmentální daně (eco-tax paradox).

V novodobé tradici především německého ústavního soudnictví a posléze i v judikatuře Evropského soudního dvora a dalších ústavních soudů dosáhl širokého uplatnění princip, který se snaží zajistit souměřitelnost mezi cíly a zvolenými prostředky, především mezi ochranou individuálních práv a veřejných zájmů. Tento princip proporcionality⁷² vychází z posuzování tří kritérií:

- vhodnost (Geeignetkeit), tedy zda je dané opatření způsobilé dosáhnout sledovaného cíle, přitom není rozhodující, zda ve výsledku bude tohoto cíle skutečně dosaženo;
- nezbytnost (Erforderlichkeit), neboli test nejmenšího omezení (less-restrictive test), podle kterého je opatření přijatelné pouze tehdy, neexistuje-li řešení jiné méně restriktivní;
- přiměřenost (Verhältnismässigkeit; proporcionalita v užším smyslu), teprve v tomto kroku přichází na řadu „poměřování“ mezi prostředky a cíli.

Jedině princip proporcionality, jako v podstatě průlomová právní zásada, se blíží ekonomickému pojetí efektivnosti, ani ten však nehodnotí účelnost. Z hlediska práva tedy není určující, zda je zvolené řešení efektivní, neboť postačuje jakýkoli racionální základ (typicky veřejný zájem). Soudní přezkum se zásadně týká jenom zjevných pochybení, resp. nedostatku racionálního základu⁷³. Jen zřídka je však uplatňován v celé šíři, obvykle platí, že čím je posouzení ekonomických a technických souvislostí složitější, tím je soudní kontrola abstraktnější⁷⁴.

Otázka spravedlnosti, která se v této práci opakuje v různých souvislostech, je zde míněna jako aplikace druhého kroku principu proporcionality ve vztahu k jiným nástrojům ochrany životního prostředí. Jde o to, jak konkrétní ekonomický nástroj

⁷² V Česku někdy také nazýván princip přiměřenosti, což patrně lépe odpovídá německému termínu Verhältnismässigkeit, která je chápána jako inherentní součást právního státu a povahy základních práv, které mohou být veřejnou mocí omezena pouze v míře, v níž je to nezbytné pro ochranu veřejného zájmu, srov. Kühn Z.: Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře, Karolinum, Praha, 2002, str. 112. Ústavní soud se při aplikaci principu proporcionality opírá o čl. 4, odst. 4 Listiny základních práv a svobod. V evropském právu je pak zakotven v čl. 5 SES a dále rozveden v Protokolu o uplatňování principů subsidiarity a proporcionality.

⁷³ k diskusi vztahu efektivnosti a proporcionality viz např. Messerschmidt K.: Efficiency and the principle of proportionality. Should lawyers learn from economists?, Working paper, Talin: EuroFaculty, 2002.

⁷⁴ Viz např. Tridimas, T.: The General Principles of EC Law, Oxford University Press, 1999, str. 102.

obstojí vůči jiným nástrojům při srovnání nezbytnosti, resp. nejmenšího omezení (less-restrictive test). Pokud je tedy zdůvodnění environmentální daně založeno na principu „znečišťovatel platí“, pak by měl znečišťovatel nést náklady stanoveného standardu (případně v původním pigouovském pojetí náklady optimální úrovně znečištění). Toto odůvodnění však nezahnuje zbývající zdanění dopadající na znečištění, které je pod stanoveným limitem, resp. nižší než optimální úroveň⁷⁵.

Standard kvality životního prostředí (jako druhá nejlepší volba) ve skutečnosti jen zřídka odpovídá optimální úrovni znečištění. Nastavení ekonomických nástrojů tak má obvykle jen vzdálenou relevanci k hodnotě služeb životního prostředí užitých v tom kterém případě. Uplatnění ekonomických nástrojů je z tohoto hlediska jednou z podob státní intervence, neboť i přes relativně pokročilé techniky je oceňování externalit (či jiných příčin tržního selhání) využíváno pro nastavení sazeb environmentálních daní a poplatků spíše ojediněle⁷⁶. Obvykle jsou stanovené sazby výsledkem politických rozhodnutí, do kterých vedle argumentů týkajících se internalizace externích nákladů vstupuje i celá řada dalších faktorů (politické preference a tlaky apod.). Spíše než o internalizaci se tak dá hovořit o změně cenových signálů, směrem k reflexi služeb životního prostředí⁷⁷.

Vedle pozornosti upírající se na efektivnost ovlivňuje přijatelnost určitého nástroje i míra výše zmíněného rozdělení nákladů a přínosů regulace. Kromě dříve popsaných aspektů má rovněž značný význam dodržení principu rovnosti jako jedné ze základních zásad právního státu. Jak upozorňuje Sobotka⁷⁸, mají ekonomické nástroje podstatnou výhodu v tom, že využívají nepřímého působení, které potenciálně vede k optimální (ekonomicky efektivní) úrovni znečišťování, kdy u jednotlivých znečišťovatelů dochází k výrazně různým snížením znečištění ve vazbě na jejich náklady na zamezení. I když je i u nástrojů přímé regulace možné uvažovat o stanovení individuálních standardů (typicky emisních limitů) pro

⁷⁵ srov. Pearce, D., Markandya, A., Barbier, E.: *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan, 1989, str. 158.

⁷⁶ Spíše výjimkou jsou v tomto směru např. daň ze stavebního kamene (aggregates levy) ve Velké Británii a výkonový poplatek z těžkých nákladních vozidel (leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe) ve Švýcarsku.

⁷⁷ Srov. Luckin, D., Lightfoot, S.: *Environmental taxation in contemporary European politics*, *Contemporary Politics*, Vol. 5, No. 3, 1999, str. 245.

⁷⁸ Sobotka op. cit. sub 4 str. 176.

jednotlivé znečišťovatele⁷⁹, stanovení různých podmínek pro shodné provozy bude pravděpodobně možné posuzovat jako porušení principu rovnosti. V takové situaci bude přitom hrát stěžejní roli odůvodnění takového rozdílného zacházení a jeho posouzení podle výše popsaného principu proporcionality.

Obdobná situace se ovšem týká i samotných ekonomických nástrojů, kde nezřídka při zavádění ekonomických nástrojů bývá z nejrůznějších politicky významných důvodů (nejčastěji ochrany konkurenceschopnosti či nízkopříjmových skupin) poskytováno určité zvýhodněné postavení například v podobě nižších sazeb daně nebo úplného osvobození. I v takových případech bude mít stěžejní význam, nakolik odůvodnění těchto odchýlení od obecné zásady rovnosti splňuje podmínky legitimacy a přiměřenosti (proporcionality)⁸⁰.

⁷⁹ To je v podstatě případ integrovaných povolení vydávaných pro velká převážně průmyslová zařízení.

⁸⁰ V judikatuře Ústavního soudu ČR je přitom princip rovnosti interpretován především jako požadavek odstranění neodůvodněných zvýhodnění, viz např. recentní nález Pl. ÚS 54/05.

IV. Obecná charakteristika ekonomických nástrojů

IV.1. Funkce ekonomických nástrojů

Ekonomické nástroje jsou z hlediska funkčního účelu využívány v různé míře k naplnění fakticky tří cílů⁸¹:

- napravení problému s vymezením vlastnických práv, který vede ke znečišťování nebo nepřiměřenému využívání zdrojů;
- stanovení a vynucování cen za výrobou spotřebované zdroje a poškozené životní prostředí;
- podpora přechodu k žádoucímu chování.

Na tomto vymezení funkčního účelu lze zároveň dobře dokumentovat základní funkce ekonomických nástrojů. Nejvýznamnější funkcí (uvedená ve výčtu jako poslední), která je zároveň hlavním rozlišovacím znakem ekonomických nástrojů, je funkce **motivační** (stimulační). Ekonomické nástroje (na rozdíl především od nástrojů přímého působení) nechávají regulovanému subjektu volnost ohledně volby chování, nicméně ho prostřednictvím dodatečného ekonomického zatížení některých modalit chování, zvyšujícího náklady nebo snižujícího výnosy, motivují k takovému způsobu chování, které je žádoucí z hlediska společnosti (státu). Přitom se předpokládá v zásadě racionální uvažování regulovaného subjektu, který při svém rozhodování bere ohled na ekonomickou výhodnost svého jednání. Dostí zásadní podmínkou toho, aby ekonomický nástroj mohl plnit motivační funkci však je to, že environmentálně příznivé chování bude současně ekonomicky nejvýhodnější variantou⁸².

Druhý z výše uvedených bodů popisuje funkci **internalizační**, která se týká zahrnutí externích efektů působených využíváním environmentálních statků a služeb do rozhodování regulovaného subjektu, který je jejich původcem. Dochází

⁸¹ Viz UNEP op. cit sub 51 str. 25.

⁸² Tedy alespoň do dosažení společensky optimální úrovně znečištění či čerpání zdrojů (viz výše).

tak k naplnění zásady znečišťovatel platí⁸³, která představuje jeden z klíčových principů ochrany životního prostředí. Plnění internalizační funkce ekonomického nástroje je takto jedním z nezbytných předpokladů plnění funkce motivační.

První z výše uvedených bodů se váže k funkci **kompenzační** a opět úzce souvisí s přítomností tržního selhání z důvodu existence externalit. Tentokrát se však na rozdíl od internalizační funkce jedná o kompenzaci újmy, která vznikla činností regulovaného subjektu třetím stranám⁸⁴; tedy v podstatě o účelové vázání prostředků, které přináší uplatnění internalizační funkce.

Vedle toho ekonomické nástroje pravidelně vedou k přerozdělení finančních prostředků a jejich soustředění pro (případně) využití k ochraně životního prostředí, nejčastěji v podobě finančních prostředků (výnosů) pro veřejný sektor (veřejné rozpočty apod.), plní tak **akumulační** (fiskální) funkci⁸⁵.

Kromě těchto základních funkcí se někdy objevují i další možné funkce ekonomických nástrojů, jako např. funkce **zajišťovací**, u které, na rozdíl od funkce akumulací, dochází k soustředění prostředků přímo u regulovaného subjektu pro zajištění jeho schopnosti plnit stanovené povinnosti týkající se ochrany životního prostředí (typicky např. u nebezpečných nebo obzvláště zatěžujících provozů).

⁸³ Z anglického „polluter-pays“ principle, v německém právu je mu synonymem tzv. Verursacherprinzip, který je přitom do češtiny často překládán jako zásada odpovědnosti původce.

⁸⁴ Původní pojetí pigouviánské daně nepředpokládalo poskytnutí kompenzace poškozeným z jejího výnosu, viz blíže Romančíková E.: Ekonomické nástroje environmentální politiky a ich ekonomická dimenzia, *Ekonomický časopis*, 54 (1), 2006, str. 54.

⁸⁵ V literatuře se je tato funkce obvykle nazývána jako fiskální viz např. Sobotka, op. cit. sub 4 str. 145, Damohorský a kol., op. cit. sub 13 str. 43, Romančíková, op. cit. sub 84 str. 61, nebo Jílková J., in: Jílková J., Pavel J., Vitek L., Slavík J.: Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost, Praha: Eurolex Bohemia, 2006, str 20an.; podle Dienstbiera lze o fiskální funkci hovořit pouze v případě, kdy výnosy dosažené ekonomickým nástrojem jsou příjmem veřejného rozpočtu bez účelové vázanosti, srov. Dienstbier op. cit. sub 5 str. 22. Za opodstatněnou lze považovat především první část této výtky - o fiskální funkci rozhodně nelze mluvit např. u rezerv, které zpravidla nemají žádnou vazbu na veřejné rozpočty - určující význam absence účelové vázanosti je však spíše pochybný, neboť se s ní setkáváme i u některých obecných daní (silniční daň, část spotřební daně z minerálních olejů).

IV.2. Druhy ekonomických nástrojů

Obdobně jako u samotného členění nástrojů ochrany životního prostředí lze i při členění ekonomických nástrojů použít různých klasifikačních kritérií. Tak lze z hlediska dosahování uplatnění motivační funkce rozlišit nástroje pozitivní stimulace a negativní stimulace podle toho, zda regulovanému subjektu přinášejí ekonomickou výhodu při environmentálně pozitivním chování nebo ekonomicky zatěžují chování environmentálně škodlivé. Podle aplikace cenového mechanismu lze rozlišit dva typy nástrojů, které vycházejí buď ze stanovení ceny za jednotku kvality životního prostředí (např. emise), kdy celková dosažená změna kvality životního prostředí je výsledkem fungování trhu, nebo stanovení množství zatížení životního prostředí (např. celkového objemu emisí), kde naopak stanovení tržní ceny jednotky kvality životního prostředí je funkcí nabídky a poptávky⁸⁶. Další členění mohou vycházet např. z vlivu státu na formulaci, realizaci a prosazování nástroje nebo podle oblasti působení.

Patrně nejběžnější členění je odvozeno podle formy nástroje a v různých modifikacích zpravidla zahrnuje **nástroje platební** (daně, poplatky a jiné povinné dávky), **obchodovatelná povolení, zálohové systémy, finanční a jiné podpory, nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti**⁸⁷. V řadě případů se lze setkat i se zahrnutím dalších nástrojů, jako je institut odpovědnosti (jako kompenzační nástroj), poskytování informací, dobrovolné závazky či environmentálně šetrné nakupování. Nutno připustit, že jakékoli členění je vzhledem k výše zmíněným definičním obtížím nevyhnutelně arbitrární, proto ve shodě s úvodním vymezením nástrojů ochrany životního prostředí nejsou poskytování informací, dobrovolné závazky a environmentálně šetrné nakupování v této práci uvažovány jako ekonomické nástroje. Rovněž institut odpovědnosti je primárně považován za nástroj přímé regulace, bude však v nezbytné míře zmiňován v souvislosti

⁸⁶ Srov. Jílková in Jílková a kol. op. cit. sub 85 str. 38.

⁸⁷ Např. Kloepfer mezi ekonomické nástroje řadí přímé a nepřímé podpory, poskytnutí uživatelských (naturálních) výhod (Gewährung von Benutzungsvorteilen), povinné environmentální dávky (Umweltabgaben) a řešení pomocí certifikátů (Zertifikatlösungen) a příbuzné nástroje – tato skupina zahrnuje obchodování s certifikáty, kompenzační řešení, privatizaci environmentálních statků a udělování dispozičních práv k environmentálním statkům, viz, Kloepfer op. cit. sub 12 str. 283 an.

s environmentálním pojištěním a obdobnými nástroji⁸⁸. Spíše ojediněle bývají mezi ekonomické nástroje řazeny i pokuty a jiné sankční platby⁸⁹; protože se však jedná o nástroje, které se váží k porušení práva, plní v první řadě funkci represivní, nikoli funkce příznačné pro ekonomické nástroje, nejsou tedy mezi ně běžně zahrnovány⁹⁰ a nejsou ani pojednány v této práci.

Jakýmsi mezním případem jsou veřejné fondy, které jsou primárně nástrojem institucionálním spíše než ekonomickým. Je tomu tak především z toho důvodu, že funkce připisované ekonomickým nástrojům jsou u nich zprostředkovány jinými ekonomickými nástroji – typicky poplatky na straně příjmové a dotacemi či půjčkami na straně výdajové – samy přitom plní pouze funkci redistribuční (alokační)⁹¹. V ČR jsou takovými veřejnými fondy především Státní fond životního prostředí ČR⁹², který má i vlastní právní subjektivitu, dále pak tzv. jaderný účet⁹³, což je zúročitelný účet vedený u České národní banky a spravovaný Ministerstvem financí, který je součástí účtů státních aktiv a pasiv, a také zvláštní účet k financování nápravných opatření při hrozícím závažném ohrožení nebo znečištění povrchových nebo podzemních vod, zřizovaný krajem v rámci svého rozpočtu⁹⁴.

⁸⁸ To je případ i relativně nového institutu tzv. rozšířené odpovědnosti výrobce (tzv. extended producer responsibility) za odběr, recyklaci a závěrečnou likvidaci výrobku po skončení jeho životnosti, které se uplatňují např. u elektrozařízení a autovraků a jsou zpravidla doplněny i platebním nástrojem (viz část V.7.6.).

⁸⁹ Viz např. aktuální Plán odpadového hospodářství, směrná část, str. 44, dostupné na [http://www.env.cz/AIS/web-pub_nsf/\\$pid/MZPJZFGV0QT2/\\$FILE/POH%20CR_kompletni%20dokument.pdf](http://www.env.cz/AIS/web-pub_nsf/$pid/MZPJZFGV0QT2/$FILE/POH%20CR_kompletni%20dokument.pdf) [cit. 15. 3. 2008].

⁹⁰ Naplnění represivní funkce (na rozdíl od funkce motivační) není obvykle vedeno snahou o dosažení ekonomického optima (paretovské efektivity). Viz též výše zmíněné vymezení pojmových znaků ekonomických nástrojů podle Dienstbiera, podle něhož se zásadně váží k právem dovolenému způsobu chování.

⁹¹ Srov. též Dienstbiera, který veřejné fondy považuje i za nástroje ekonomické (v širším smyslu), neboť jsou podle jeho názoru nástrojem akumulace peněžní masy, srov. Dienstbier op. cit. sub 5 str. 37 an. Rovněž výše zmiňovaný zákon 17/1992 Sb., o životním prostředí, v ustanovení § 33 deklaruje, že nástroji ochrany životního prostředí jsou také fondy životního prostředí, ze zařazení pod marginální rubriku nazvanou ekonomické nástroje lze soudit, že je zákonodárce považuje za nástroje ekonomické.

⁹² Zřízen zákonem 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

⁹³ Viz § 26 odst. 2 atomového zákona, blíže též kap. V.9.2.

⁹⁴ Viz § 42 odst. 4 vodního zákona a rovněž kap. V.4.2.

IV.2.1. Povinné dávky

Povinné dávky, označované někdy též jako platby, mají v ochraně životního prostředí uplatnění především tam, kde slouží k přenesení společenských nákladů na ty, kteří chtějí využívat životní prostředí jako veřejný a/nebo volný statek⁹⁵. V českém právu (ale nejen v něm) panuje určitá nejednoznačnost ohledně označování povinných dávek užívaných v oblasti ochrany životního prostředí. Různorodé označování těchto nástrojů v platném právu ponechává úkol definičního vymezení jednotlivých pojmů na právní teorii, v tomto případě zejména teorii finančně právní. Nutno však přiznat, že rozlišení jednotlivých typů povinných dávek v některých případech činí značné potíže a spíše než systematickému členění odpovídá historické tradici.

Kloepfer⁹⁶ v této souvislosti vymezuje environmentální platby v užším a širším smyslu, kdy mezi ty první řadí pouze takové platby, jejichž primárním cílem není fiskální (akumulační) funkce, ale funkce motivační, zatímco do druhé skupiny patří i platby s primárně akumulací funkcí (např. uživatelské poplatky).

Povinné dávky na úseku ochrany životního prostředí mohou mít v zásadě podobu některé z běžně používaných povinných dávek – daně, cla a poplatku, v praxi se však setkáváme i s jejich pojmenováním jako úplaty, odvody a příspěvky. Někteří autoři⁹⁷ přitom vedle těchto povinných dávek rozlišují i tzv. zvláštní poplatky (Sonderabgaben), které v jejich pojetí představují svébytné, primárně mimorozpočtové povinné dávky ukládané státem⁹⁸.

Základní ústavní omezení ukládání veřejných povinných dávek je stanoveno čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle kterého lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona. V judikatuře ústavního soudu je toto ustanovení

⁹⁵ V podstatě totéž vyjadřuje i ustanovení § 31 zákona o životním prostředí.

⁹⁶ Srov. Kloepfer op cit sub 12 str. 301.

⁹⁷ Viz např. Jílková op. cit. sub 27, str. 41, Jílková in Jílková et al. op. cit sub 85 str. 17, nebo Kloepfer op. cit. str. 310.

⁹⁸ Kloepfer navíc vyjmenovává kritéria ústavní konformity těchto nástrojů, jak vyplývají z judikatury spolkového ústavního soudu – povinná dávka se musí týkat relativně homogenní skupiny poplatníků; tato skupina musí mít k účelu sledovanému uvalení dávky bližší postavení než jiné skupiny; musí odpovídat věcné odpovědnosti skupiny zatížené poplatkem; výnosy musí být využity v zájmu skupiny zatížené poplatkem; důvod uvalení poplatku musí trvat, viz Kloepfer op. cit. sub str. 310.

interpretováno tak, že zákonná úprava musí určovat náležitosti povinné dávky, tzv. prvky daně (poplatku), mezi něž se řadí subjekt, objekt, základ a sazba daně (poplatku), úlevy a osvobození, splatnost a sankce za nesplnění stanovené daňové (poplatkové) povinnosti⁹⁹. Daňová (poplatková) povinnost vzniká naplněním určitých zákonem vymezených právních skutečností (tzv. titul daně), které na straně státu (či jiné veřejnoprávní korporace) zakládají právní nárok na daň (poplatek) a na straně povinné osoby daňový (poplatkový) závazek.

Daně

Bakeš¹⁰⁰ vymezuje daň jako platební povinnost, kterou stanoví stát zákonem k získávání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, tj. pro veřejné rozpočty, aniž přitom poskytuje zdaňovaným subjektům ekvivalentní protiplnění. Z pohledu finančně-právní teorie lze tedy vymezit následující společné znaky daní¹⁰¹:

- závazek plynoucí ze zákona;
- plní fiskální funkci;
- má veřejnoprávní charakter;
- nevymezuje bezprostřední plnění ze strany státu;
- není vymezen účel získaných prostředků, plní přerozdělovací funkci;
- obsahem daňového závazku je peněžité plnění;
- postihuje určité hospodářské výsledky – plní alokační funkci;
- pravidelně se opakuje (časově nebo při stejných okolnostech).

V širším pojetí lze podle Markové¹⁰² pod pojmem daň rozumět i platby jiné, např. poplatky či odvody, což mimo jiné odpovídá legislativní zkratce „daň“ v zákoně o správě daní a poplatků¹⁰³; toto chápání se často vyskytuje i

⁹⁹ Srov. zejména nálezy Pl. ÚS 14/2000 (publikován též pod č. 43/2001 Sb.).

¹⁰⁰ Viz Bakeš M. a kol.: *Finační právo*, 4. vyd., Praha: C.H. Beck, 2006, str. 188. V sousedním Německu je daň definována obdobně jako „peněžní plnění, které nepředstavuje úhradu za zvláštní službu a je ukládáno veřejnoprávní korporaci (státem) k dosažení příjmů od všech, kteří splňují předpoklady, jež zákon váže na vznik daňové povinnosti; dosahování výnosů může být vedlejším účelem“, srov. Abgabenordnung, BGBI I 1976, 613, § 3, odst. 1, věta první.

¹⁰¹ Marková H.: *Označování daňových povinností*, in: *Ve službách práva, sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C.H. Beck v Praze*, Praha: C.H. Beck, 2004, str. 165-175.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Srov. § 1 zákona 337/992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

v ekonomické literatuře a v anglosaské právní sféře mu přibližně odpovídá termín „levy“.

Daně, které mají určitou spojitost s ochranou životního prostředí, bývají zpravidla označovány jako daně environmentální (případně ekologické)¹⁰⁴. Obecně užívaná definice vymezuje environmentální daň jako „daň, jejímž daňovým základem je fyzická jednotka (nebo její zástupce) něčeho, co má prokázaný, specificky negativní, dopad na životní prostředí“¹⁰⁵. Podrobnější členění environmentálních daní se obvykle odvíjí od charakteru daňového základu a rozlišuje daně energetické, daně v dopravě, daně na znečištění a čerpání zdrojů¹⁰⁶.

Pojem environmentální daň v sobě skrývá určitý vnitřní rozpor – ve smyslu shora uvedených definičních znaků má daň plnit fiskální funkci, přitom by však jako ekonomický nástroj ochrany životního prostředí měla současně plnit funkci motivační¹⁰⁷.

Poplatky, odvody a úhrady

Poplatky jsou obvykle chápány jako protiplnění k individuálně připočitatelné veřejné (vrchnostenské) službě ve prospěch poplatníka, které primárně slouží k jejímu financování¹⁰⁸. V klasickém pojetí jsou poskytovaným protiplněním úkony

¹⁰⁴ Podle zákona 212/1992 Sb., o soustavě daní (zrušeného k 1. 1. 2004 zákonem 353/2003 Sb., o spotřebních daních) byla součástí daňové soustavy i „daň k ochraně životního prostředí“ (§ 1 odst. 1 bod 8). K realizaci tohoto ustanovení nikdy nedošlo, podle Dienstbiera především z důvodu výrazné změny obsazení zákonodárných sborů po volbách v roce 1992, viz Dienstbier F.: Environmentální aspekty současné české daňové soustavy, *Právo a podnikání*, 1/2004, str. 16. Podle Štěpánka měla tato daň primárně sloužit ke zdanění fosilních paliv, resp. energií, viz Štěpánek Z.: Ekonomické nástroje v politice životního prostředí, in: Moldan a kol. op. cit. sub 6, str. 58.

¹⁰⁵ Viz např. EC Commission: Environmental Taxes and Charges in the Single Market, Communication from the Commission, COM(97) 9 final, Official Journal, C 224, 23. 7. 1997, str. 4. Dlužno však poznamenat, že tato definice vznikla primárně pro statistické účely. OECD běžně pracuje s pojmem daň související se životním prostředím (environmentally related tax), kterou vymezuje jako „povinná, neopětovaná platba centrální vládě uložená na daňovém základě, o němž se domníváme, že má zvláštní souvislost se životním prostředím“, srov. OECD op. cit. sub 52 str. 15.

¹⁰⁶ Uvedené členění se mimo jiné objevuje ve statistikách Evropské komise a Eurostatu, v případě ČR přitom není činěn rozdíl mezi daněmi a poplatky, srov. European Commission/EUROSTAT: Taxation trends in the European Union, 2007 edition, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, str. 413 an.

¹⁰⁷ Srov. např. Kloepfera, op. cit. sub 12 str. 315, který v této souvislosti mluví o tzv. „řídící daní“ (Lenkungssteuer).

¹⁰⁸ Viz Marková op. cit. sub 101.

soudů nebo správních úřadů¹⁰⁹. V tomto ohledu ovšem z uvedené definice dosti významně vybočují místní poplatky, u kterých poskytnutí protiplnění chybí. Podle Bakeše¹¹⁰ jsou totiž některé z místních poplatků svou povahou daněmi a měly by tak být i v právním předpise v zájmu formální přesnosti označeny. Týž autor zároveň upozorňuje, že i různé povinné dávky placené za znečišťování životního prostředí označované za poplatky nelze zařadit podle základního členění poplatků na soudní a správní. Tento teoretický problém, alespoň jak soudí Marková¹¹¹, dosud finančně právní věda nevyřešila.

Prakticky shodně problematickou povahu má jiná povinná dávka, nazývaná odvod. Původní definice se odvíjela z tehdejšího jednotného socialistického vlastnictví, kdy odvod byl nástrojem přerozdělování finančních prostředků v rámci tohoto jednotného vlastnictví. V současnosti již tato definice zásadně nevyhovuje nynější povaze této platby a lze jí považovat za ekvivalent podobně nejasných poplatků za znečišťování životního prostředí.

Konečně poslední druh povinné dávky vyskytující se na úseku práva životního prostředí se nazývá úhrada. Jeho povaha je ovšem ještě nejasnější, neboť v oblasti nakládání s vodami byla tato povinná dávka nahrazena (prakticky shodně konstruovaným) titulem nazvaným poplatek, v oblasti těžby nerostného bohatství má tato platba povahu poplatku, resp. horního regálu, zatímco v oblasti nakládání s komunálním odpadem se jedná o cenovou úhradu soukromoprávního charakteru (viz dále).

Se značně odlišným pojetím povahy povinných dávek v oblasti ochrany životního prostředí nazývaných v platném právu poplatky, odvody či úhrady se lze setkat v teorii práva životního prostředí, která vychází spíše z environmentální ekonomie. Charakter protiplnění v zásadě odpovídá „ceně“ placené znečišťovatelem společnosti za služby poskytované ve formě zatížení životního prostředí¹¹² a zároveň je i rozlišujícím kritériem tří typů poplatků¹¹³:

¹⁰⁹ Srov. Bakeš M.: Daně, poplatky a ústavní právo, in: Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám, Praha: Linde, 2004, str. 565.

¹¹⁰ Ibid., obdobně též Marková op. cit. sub 101 str. 2.

¹¹¹ Viz např. Marková ibid.

¹¹² Viz Sobotka op. cit. sub 4 str. 149. Dosti odlišnou klasifikaci environmentálních povinných dávek používá Romančíková, podle níž se o environmentální (uživatelský) poplatek jedná v případě, že je

- emisní poplatky uvalené na znečišťování či jiné poškozování životního prostředí;
- uživatelské poplatky uvalené na využívání přírodních zdrojů;
- výrobní poplatky uvalené na nakládání nebo výrobu látek výrazně ohrožujících životní prostředí.

Emisní poplatky jsou nejčastěji uplatňovány ve vztahu ke dvěma složkám životního prostředí – ovzduší a vodám, což je dáno především tím, že tyto dvě složky jsou obvykle mediem, do něhož jsou znečišťující látky vypouštěny. Výše poplatku je zpravidla odvozena z objemu emitovaných látek a jejich škodlivosti (nebezpečnosti) a poplatek má obvykle primárně plnit motivační funkci, často je zároveň významná i funkce fiskální (akumulační). K dosažení environmentální účinnosti emisního poplatku je vhodné, aby jeho výše dosahovala alespoň mezních nákladů na zamezení zpoplatněných látek, pro dosažení společenského optima by však výše poplatku musela odpovídat výši působených mezních externích nákladů. Pokud se úroveň emisí pohybuje nad společensky optimální úrovní (což lze považovat za obvyklý případ), bude k dosažení environmentální účinnosti stačit nižší sazba, než by byla potřebná pro dosažení společenského optima.

Uživatelské poplatky se zpravidla váží k úhradě nákladů na poskytnutí přírodních zdrojů (např. nerostného bohatství či vod) nebo k úhradě nákladů provozování veřejných služeb nebo zařízení, které omezují nebo odstraňují zdroje poškozování životního prostředí (např. čištění odpadních vod či nakládání s komunálním odpadem). V prvním zmíněném případě mají obvykle poplatky plnit internalizační funkci, ve druhém pak spíše motivační funkci; v tomto ohledu se dosti podobají emisním poplatkům. Podle Sobotky¹¹⁴ do této kategorie patří i poplatky za vstup do chráněných území.

Výrobní poplatky jsou zpravidla používány za účelem omezení nakládání nebo výroby látek nebezpečných pro životní prostředí (např. látek poškozujících ozonovou vrstvu). V jistém ohledu lze výrobní poplatky, pokud jsou spojeny s

jeho výnos použit k financování environmentálních cílů, v opačném případě jde o environmentální daň, viz Romančíková op. cit. sub 84 str. 59 an.

¹¹³ Viz např. Dienstbier a kol. op. cit. sub 5 str. 31 nebo Damohorský op. cit. sub 54 str. 143.

¹¹⁴ Sobotka op. cit. sub 4 str. 150.

povinností výrobce zajistit jejich zpětný odběr, považovat za předstupeň depozitně-refundačních systémů.

Kromě výše uvedených typů poplatků jsou v oblasti životního prostředí často zpoplatňovány úkony správních úřadů správními poplatky. Jejich smyslem, jak již bylo výše zmíněno, je alespoň částečná úhrada nákladů činnosti daného správního úřadu. I když v řadě případů dosahují i dosti vysokých částek, což je obvykle dáno požadavkem vysoké odborné kvalifikace či procesní náročností¹¹⁵, a tak mohou mít určitý motivační efekt, nelze je dle Sobotky¹¹⁶ považovat za klasické ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, neboť jsou obvykle vztaženy k nákladům na výkon veřejné správy.

Příspěvky

Další spíše výjimečným typem nedaňové povinné platby je příspěvek, který je obdobně jako poplatek charakterizován existencí protiplnění, avšak není u něj vyžadováno faktické užití poskytovaných veřejnoprávních služeb¹¹⁷. V oblasti ochrany životního prostředí se uplatňoval v oblasti právní úpravy ochrany lesa¹¹⁸, byl však zrušen k nabytí účinnosti stávajícího lesního zákona. Dnes se takto někdy nazývá odděleně účtovaná částka nákladů na zpětný odběr, zpracování a odstranění „historických“ elektrozařízení při prodeji nových elektrozařízení, která však uvedenému definičnímu vymezení zcela neodpovídá¹¹⁹.

¹¹⁵ Srov. např. správní poplatky za podání žádosti o integrované povolení (položka 96 zákona 634/2004 Sb., o správních poplatcích), nebo poplatky podle atomového zákona (položky 106 a 107).

¹¹⁶ Sobotka ibid.

¹¹⁷ Podle Jílkové do této skupiny patří i odvody a úhrady, srov. Jílková op. cit. sub 27 str. 41.

¹¹⁸ Zákon ČNR 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství, v ustanovení § 14 upravoval tzv. příspěvky za odbornou správu lesů. Jejich výše byla odstupňována nejen podle rozlohy pozemku, ale i podle právní formy plátce výrazně zvýhodňujícím socialistické organizace.

¹¹⁹ Dlužno však dodat, že připravovaná novela zákona o odpadech navrhuje pod pojmem příspěvek platbu výrobce (ve formě odměny za poskytované služby, tedy recipročně) do kolektivního systému na zajištění nakládání s kusem nebo kilogramem elektrozařízení nebo elektroodpadu, včetně nákladů na provoz systému; srov. bod 62 (ustanovení § 37g písm. i) návrhu zákona, kterým se mění zákon 185/2001 Sb., o odpadech, dostupného na [http://www.env.cz/C1256D3D006B1934.nsf/\\$pid/MZPKPFOH6B4L/\\$FILE/OL-ZAKON-080228.pdf](http://www.env.cz/C1256D3D006B1934.nsf/$pid/MZPKPFOH6B4L/$FILE/OL-ZAKON-080228.pdf) [cit. 11. 7. 2008].

Cenové úhrady

Cenové úhrady jsou na rozdíl od poplatků, jimž se v řadě atributů podobají, soukromoprávní cenou za poskytnutou protislužbu. Specifikem cenových úhrad v oblasti ochrany životního prostředí je jejich časté stanovení právním předpisem, které je odůvodněno např. absencí vlastnického práva (či jiného užívacího práva) k poskytovanému environmentálnímu statku nebo ingerencí státu v podobě cenové regulace (např. v případě přirozeného monopolu). Jako takové tedy cenové úhrady nemají primárně motivační funkci a jejich zařazení mezi ekonomické nástroje ochrany životního prostředí není zcela přesné. Zároveň však částečně tuto funkci plní, neboť zpravidla zprostředkovaně reflektují vyčerpatelnost environmentálních zdrojů nebo absorpční kapacity.

Typickými příklady jsou úhrady za dodávku pitné vody a odběr odpadních vod (vodné a stočné), úhrada za komunální odpad nebo platby ke správě povodí, charakter cenové úhrady lze přiřknout i již zmíněné zvlášť účtované částce nákladů na zpětný odběr, zpracování a odstranění „historických“ elektrozařízení při prodeji nových elektrozařízení.

Na cenové úhrady nelze uplatnit omezení dané čl. 11 odst. 5 Listiny, i když podle Bakeše¹²⁰ je nutné toto ustanovení vykládat extenzivně v tom smyslu, že zahrnuje jakékoli povinné dávky, nejen daně a poplatky; omezujícím kritériem nicméně zůstává, že tyto dávky plynou do veřejných rozpočtů. Jelikož tato podmínka u cenových úhrad splněna není, nelze zjevně dovodit aplikovatelnost čl. 11 odst. 5 Listiny; nesporně zde však bude platit obecněji formulované omezení vyplývající z čl. 4 Listiny, podle něhož lze povinnosti ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích, při zachování základních práv a svobod¹²¹. Další významný rozdíl se týká procesní úpravy – zatímco vymáhání daní a poplatků se zásadně řídí zákonem o správě daní a poplatků, pro vymáhání cenové úhrady bude zpravidla platit obecná procesní úprava občanského soudního řádu¹²².

¹²⁰ Srov. Bakeš op. cit. sub 109 str. 566.

¹²¹ Ač se uvedená omezení prakticky shodují, je judikatura Ústavního soudu ve vztahu k ukládání daní a poplatků komplexnější a přísnější, srov. nálezy cit. sub 99.

¹²² To ovšem neplatí absolutně, např. registrační poplatky podle zákona o obalech vymáhá SFŽP rovněž podle OSŘ, viz kap. V.7.8.

Cla

Clo je obvykle charakterizováno jako povinná dávka *sui generis* vybíraná v souvislosti s přechodem zboží přes státní hranici, která se svým charakterem podobá nepřímé dani¹²³. V současnosti v důsledku prohlubující se liberalizace světového obchodu význam cla ustupuje a stejně tak i jeho případné uplatnění v oblasti ochrany životního prostředí.

Do určité míry se však clům podobá často diskutované vyrovnání unilaterálně uvalených environmentálních daní v zájmu ochrany konkurenceschopnosti. Úpravou daní v souvislosti s přechodem hranice (*border tax adjustment*) se rozumí jakékoli finanční opatření, které zcela nebo částečně uplatňuje princip místa určení (*destination principle*), tj. které umožňuje poskytnutí částečného nebo úplného osvobození od daně při vývozu (vzhledem k obdobným domácím výrobkům prodávaným spotřebitelům na domácím trhu) a naopak uvalení části nebo celé daně v zemi dovozu (vzhledem k obdobným domácím výrobkům). Ve vztahu k dovozům je hraniční úprava daně připuštěna v článku II odst. 2 písm. a) Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) jak pro samotný výrobek, tak i pro zboží, ze kterého byl dovážený výrobek zcela nebo částečně zhotoven nebo vyroben, přitom však stanoví omezení podmínkou souladu s čl. III GATT. Úprava pohraničních daní při vývozu je pak obsažena v čl. XVI GATT.

V rámci WTO ovšem v současnosti převažuje názor, že pro hraniční úpravu jsou způsobilé pouze daně a poplatky na „výrobky“, nikoliv však na „zpracování“, takže např. není možné vyměřit na dováženou ocel daň na energii spotřebovanou při její výrobě¹²⁴.

Ekologická daňová reforma

Pojem ekologické daňové reformy (dále „EDR“) je do značné míry vágní. Podle Meze¹²⁵ se používá od konce 70. let k označení různých koncepcí se značně

¹²³ Srov. Bakeš op. cit. sub 100 str. 405.

¹²⁴ Jedná se typicky o daně na vstupy spotřebované v průběhu výroby a zpracování, viz např. WTO: Trade and Environment at the WTO, Geneva: World Trade Organisation, 2004, str. 21, dostupné na http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_wto2004_e.pdf [cit. 3. 4. 2008].

¹²⁵ Srov. Mez L.: Ekologická daňová reforma – inovace environmentální politiky v mezinárodním srovnání, in Ščasný M. (ed.): Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii.

rozdílným obsahem sahajícím od zavádění jednotlivých environmentálních daní či poplatků až po výnosově neutrální daňovou reformu, kdy jsou výnosy environmentálních daní používány ke snížení jiných (přímých) daní. Autorství názvu ekologická daňová reforma (ökologische Steuerreform) bývá připisováno švýcarskému ekonomovi H. Ch. Binswangerovi¹²⁶, který společně se svými kolegy navrhl omezit rostoucí spotřebu přírodních zdrojů a přibývání odpadů pomocí daní a poplatků a použít dodatečných výnosů k vytvoření nových pracovních míst.

Za hlavní pojmové znaky ekologické daňové reformy je zpravidla považováno 1) zavedení nových (případně zvýšení stávajících) environmentálních daní, 2) snížení jiných daní či povinných odvodů, nejčastěji daní zatěžujících práci nebo kapitál, případně odvodů na sociální pojištění, a 3) zachování výnosové neutrality z hlediska veřejných rozpočtů. Zatímco první dva znaky lze označit za víceméně konstitutivní prvky, které mají přispět ke zvýšení blahobytu, u třetího znaku je v praxi obvykle alespoň malá část výnosu určena na sociální kompenzace¹²⁷ a/nebo specifické podpory v oblasti ochrany životního prostředí.

Alespoň teoreticky by ekologická daňová reforma měla dosáhnout zmiňované dvojí dividendy, tedy současného snížení zátěže životního prostředí a zvýšení pobídky k investicím, inovacím a růstu zaměstnanosti.

První země, které koncept EDR převedly do praxe, byly na začátku 90. let minulého století skandinávské státy – Švédsko, Dánsko, Norsko a Finsko – a Nizozemí, v druhé polovině 90. let následovány Velkou Británií a Německem. Jednotlivé realizace se přitom navzájem výrazně liší rozsahem daňového přesunu, počtem zahrnutých sektorů, způsobem recyklace výnosů i případným zakomponováním do širšího nástrojového mixu.

Environmentální daňová reforma: optimální fiskální politika nebo efektivní politika životního prostředí?, příspěvky z konference konané ve dnech 31.10.-2.11.2002. Svazek IV, Praha: Matfyzpress, 2002, str. 79.

¹²⁶ Binswanger H.Ch.: Wege aus der Wohlstandfalle, in: Binswanger H.Ch., Geissberger T., Ginsburg T. (eds.) Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltkrise, NAWU-Report, Frankfurt/M: Fischer, 1978.

¹²⁷ To závisí především na způsobu recyklace dodatečného výnosu environmentálních daní, neboť snížení daní z příjmu (či pojistného na sociální zabezpečení) bude zásadně prospívat pouze osobám ekonomicky aktivním, ostatním skupinám obyvatel jsou tedy v případě výrazně nerovnoměrných distribučních dopadů obvykle zvýšené výdaje vyvolané novými daněmi kompenzovány formou sociálních dávek.

Za rozšíření konceptu ekologické daňové reformy je považována tzv. environmentální fiskální reforma, která zahrnuje i reformu (a odstranění) environmentálně škodlivých podpor (viz dále).

IV.2.2. Obchodovatelná povolení a kredity

Podstatou obchodovatelných povolení je vytvoření umělého trhu (market creation) pro obchodování s určitými oprávněními ve vztahu k environmentálním veřejným statkům. Obchodovatelná povolení představují relativně nový typ ekonomického nástroje, i když původní teoretický základ byl formulován již koncem 60. let¹²⁸ a první praktické realizace se datují do poloviny 70. let. Z teoretického pohledu je koncept obchodovatelných povolení v podstatě antipodemem pigouovské daně a blíží se spíše coaseovské alokaci vlastnických práv.

Základním principem systému obchodování je volnost rozhodnutí ponechaná regulovanému subjektu, zda splní stanovený požadavek kvality životního prostředí snížením zatížení na požadovanou úroveň nebo požadovanou úroveň překročí (nebo jí nedosáhne) a výsledný rozdíl nakoupí (nebo prodá) na trhu od jiného regulovaného subjektu. Správně nastavený systém obchodování vede (alespoň teoreticky) ke snížení nákladů na dosažení stanoveného emisního stropu, stimuluje technický vývoj a dynamicky stimuluje k překračování nastavených základních alokací (úrovní).

Obchodovatelná povolení jsou běžně považována za jeden z ekonomických (resp. tržně založených) nástrojů ochrany životního prostředí¹²⁹. Z pohledu právního je ovšem jejich povaha nejednoznačná. Dienstbier¹³⁰ zastává názor, že za ekonomický nástroj lze považovat pouze samotné obchodování, nikoli institut (obchodovatelného) povolení jako takový, neboť se jedná o jednostranný úkon správního orgánu.

¹²⁸ Autorství konceptu obchodovatelných povolení je připisováno T. Crockerovi a J.H. Dalesovi, viz EPA op. cit. sub 21 str. 67.

¹²⁹ Srov. mj. úvod důvodové zprávy k návrhu zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (tisk 781, Poslanecká sněmovna 2004, IV. volební období).

¹³⁰ Dienstbier op. cit. sub 5 str. 46 an.

Předmětem obchodování jsou především emise a to jak do ovzduší, tak i do vody, lze se však setkat i se systémy obchodování vztahujícími se k čerpání zdrojů, půdě či biodiverzitě.

V praxi se nejčastěji používají dvě základní formy systémů obchodování – systémy „stropu a obchodu“ (cap-and-trade) a systémy kreditní¹³¹. V systému „stropu a obchodu“, někdy též nazývaném absolutní režim¹³², jsou znečišťovatelům rozdávána nebo prodávána obchodovatelná povolení k budoucím emisím, tzv. povolenky (allowances, permits), v rámci předem stanoveného celkového limitu emisí, který sleduje environmentální přínos schématu¹³³. Primárním cílem je dosažení stanoveného limitu, obvykle nižšího než před zavedením systému, s co nejnižšími náklady. V případě regulace emisí je to v podstatě obdoba stanovení celkového emisního stropu. Podstatný rozdíl však spočívá v možnosti obchodování s emisními povolenkami, a tedy dosažení ekonomicky efektivnějšího rozložení nákladů na dosažení stanoveného stropu podle mezních nákladů na zamezení emisí jednotlivých znečišťovatelů. Především v tomto systému je nezbytné předem upravit podmínky pro vstup nových zařízení, tak aby nedocházelo k jejich zvýhodnění anebo naopak vytváření vstupních bariér.

U kreditního systému (nazývaného také credit offset) jsou za snížení znečištění pod základní úroveň stanovenou v povolení (tzv. baseline) získávány tzv. kredity (credits). Na rozdíl od systému stropu a obchodování však není stanoven celkový emisní limit, takže může dojít i k růstu celkových emisí v případě vzniku nových zařízení nebo zvýšení výroby ve stávajících provozech. Určitou variantou kreditního systému je systém vyrovnávání (averaging), v Evropě častěji známý jako systém relativního cíle (relative target)¹³⁴. Obdobně jako u kreditního systému je u

¹³¹ Viz např. Jílková op. cit. sub 27 str. 98an., nebo EPA op. cit. sub 21 str. 67an.

¹³² Lefevre J. in: Yamin F. (ed.) *Climate change and carbon market. A Handbook of Emission Reduction Mechanisms*, London: Earthscan, 2005, str. 86.

¹³³ Pearce vedle toho rozlišuje i schéma obchodování podle toho, zda je povolenka alokována uživateli (downstream trading scheme) nebo výrobcí (upstream trading scheme), viz Pearce D.W.: *The United Kingdom Climate Change Levy. A study in political economy*, COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2004)66/FINAL, Paris: OECD, 2005, str. 48.

¹³⁴ Ellerman A.D. *US experience with emission trading: lessons for CO₂ emission trading*, in: Jürgens H. (ed.) *Emission Trading for Climate Policy. US and European Perspective*, Cambridge University Press, 2005, str. 82.

systemu vyrovnávání stanovován určitý standard, kolem kterého se obchodování pohybuje, pro obchodování ale není vyžadováno zvláštní povolení.

V případě emisí znečišťujících látek s lokálním dopadem bývá systém obchodovatelných povolení navíc omezen v rámci tzv. bublin (bubbles), kdy je pro zdroje v určité oblasti (případně i určitého sektoru) stanoven společný emisní strop, který nesmí být překročen, v jeho mezích však mohou volně obchodovat.

Podstatným předpokladem fungování systému obchodování je rozhodnutí o způsobu počátečního přidělení – alokace – povolenek, které může být provedeno bezplatně (tzv. grandfathering) nebo za úplatu (nejčastěji aukcí). V případě bezplatného (nebo jinak zvýhodněného) přidělování povolenek je nutné stanovit kritéria, podle nichž bude jednotlivým účastníkům systému přidělen základní objem povolenek; to může být provedeno např. na základě údajů o emisích za minulé období (tzv. historický přístup). Zpravidla se jeden systém obchodování týká jedné specifické zátěže životního prostředí (např. emise CO₂), v případě různých emisí se shodným environmentálním dopadem však může být ustaven společný systém se stanoveným převodním mechanismem (např. u skleníkových plynů podle potenciálu globálního oteplování).

Povolenky jsou vždy vztaheny k určitému časovému období, typickým je období jednoho roku. Pro umožnění větší flexibility některé systémy emisního obchodování dovolují deponování povolenek (banking), kdy mohou účastníci systému povolenky nevyužité v období jejich platnosti použít nebo prodat v následujícím období.

Dostí významným prvkem zabezpečujícím fungování systému obchodování je stanovení účinných sankcí a mechanismů kontroly, které by měly zajistit vysokou míru dodržování stanovených pravidel.

Systémy obchodovatelných povolení se začaly rozvíjet již od 70. let v USA, v Evropě k jejich uplatnění dochází až v 90. letech a na významu nabývají až se spuštěním komunitárního systému obchodování s emisemi skleníkových plynů (viz kap.V.3.5). Historicky se nejdříve rozšířil systém obchodování s kredity, zbývající dva systémy se objevily později, jsou však v současnosti používány častěji. Jako potenciální nevýhody jsou v souvislosti s realizací systémů obchodovatelných

povolení zmiňovány potenciálně vysoké transakční náklady a nízká likvidita trhu¹³⁵. Ze zkušeností získaných v USA se jako nejméně efektivní ukazuje kreditní systém, neboť právě s ním jsou spojeny vysoké transakční náklady na vznik (tj. ověření snížení) a převod kreditů, což bylo jednou z příčin relativně omezeného počtu obchodů v prvních programech emisního obchodování zřízených americkou Agenturou pro životní prostředí (U. S. EPA)¹³⁶.

Nejznámějšími příklady systémů obchodovatelných povolení jsou programy v oblasti ochrany ovzduší – cap-and-trade program kyselého deště na redukci emisí SO_x (Acid Rain Allowance Trading) a kreditový program na postupné odstranění olova z benzínu (Lead Credit Trading) v USA či regionální cap-and-trade program RECLAIM (Regional Clean Air Incentives Market) ke snížení emisí SO_x a NO_x v jižní Kalifornii a program obchodování s povolením k vypalování travních porostů (Grass-Burning Permit Trading) ve státě Washington. Obdoba programu kyselého deště byla realizována v Číně, cap-and-trade systém obchodování s emisemi SO₂ a NO_x byl zaveden na Slovensku, zatímco v Nizozemí je využíván kreditový program na emise NO_x¹³⁷. Před zavedením komunitárního systému obchodování s emisemi CO₂ byl obdobný systém spuštěn v Dánsku a Velké Británii¹³⁸.

V oblasti ochrany vod lze rozlišit systémy obchodování s právy odběru vod (tradeable water rights) nebo s právy k jejich vypouštění (effluent trading). Oba zmíněné systémy byly zavedeny v povodí Murray-Darling v Austrálii (cap-and-trade systém pro odběr vod a tzv. kreditní systém pro vypouštění důlních vod), systém obchodování s právy odběru vod byl rovněž zaveden v povodí Manawatu-Wanganui na Novém Zélandu¹³⁹, systémy obchodovatelných práv k vypouštění

¹³⁵ Zejména se to týká minimální velikosti trhu, resp. minimálního počtu podniků zahrnutých do systému obchodování. Podle EPA op. cit. sub 20 str. 68 lze funkčního trhu dosáhnout při alespoň 8-10 účastnících.

¹³⁶ Viz Ellerman op. cit. sub 134.

¹³⁷ Viz EPA: International Experiences with Economic Incentives for Protecting the Environment, Washington: U.S. Environmental Protection Agency, 2004, str. 29an.

¹³⁸ EEA op. cit. sub 21 str. 20an.

¹³⁹ EPA op. cit. sub 137 str. 29an.

odpadních vod zaměřené na snížení obsahu fosforu byly zavedeny v povodí nádrží Dillon a Cherry Creek v USA¹⁴⁰.

Jedním z poměrně rozšířených systémů je obchodování s kvótami na lov ryb¹⁴¹, který je již od poloviny 80. let používán na Islandu (Individual Transferable Quotas) a v různě modifikované podobě ho využívají i další státy, např. v Evropě Dánsko, Itálie, Nizozemí a Portugalsko¹⁴². Relativně nově jsou, především v USA, zaváděny programy bankingu určitých typů stanovišť, především mokřadů (Wetland Mitigation Banking), které jsou využívány k vyrovnávání negativních dopadů změny využití území¹⁴³.

IV.2.3. Veřejné podpory

Pojem veřejná podpora bývá v nejšířším pojetí vymezován jako jakékoli opatření, které zachovává ceny pro spotřebitele na nižší než tržní úrovni, nebo pro výrobce nad tržní úrovni, nebo které snižuje spotřebitelům a výrobcům náklady¹⁴⁴. Podle Kloepfera¹⁴⁵ se veřejnými podporami (subvencemi) rozumí určité plnění státu, které má ekonomickou hodnotu, a je poskytováno bez jakéhokoli nebo odpovídajícího protiplnění soukromoprávnímu subjektu k dosažení zvláštního, ve veřejném zájmu sledovaného, účelu.

Pojem subvence¹⁴⁶ je rovněž obsáhle vymezen v čl. 1 Dohody o subvencích a vyrovnávacích opatřeních¹⁴⁷. Dohoda pod tímto pojmem chápe finanční příspěvky

¹⁴⁰ EPA op. cit. sub 20 str. 102.

¹⁴¹ Viz např. Valatin G.: Quota Trading Systems in EU Fisheries, *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 9 (3), 2000, s. 296-306.

¹⁴² EEA op. cit. sub 21 str. 21.

¹⁴³ EPA op. cit. sub 20 str. 106.

¹⁴⁴ Srov. OECD: Environmentally Harmful Subsidies. Challenges for Reform, Paris: OECD Publications, 2005 str. 16.

¹⁴⁵ Kloepfer op. cit. sub 12 str. 290.

¹⁴⁶ Kromě toho, že neexistuje jedna univerzálně akceptovaná definice veřejných podpor, není ani jednotné označování těchto ekonomických nástrojů, které se nejčastěji nazývají jako veřejné (státní) podpory nebo subvence. V tomto textu jsou pojmy veřejná podpora a subvence považovány za synonyma, na rozdíl od pojmu „dotace“, který má užší význam – viz dále.

¹⁴⁷ Tato dohoda je nedílnou součástí Dohody o zřízení Světové obchodní organizace (WTO); tyto (a další) dohody byly publikovány jako sdělení MZV 191/1995 Sb.

od vlády nebo instituce veřejného práva v podobě přímých transferů finančních prostředků (dary, půjčky, účasti na základním kapitálu apod.), promíjení splatných rozpočtových příjmů (např. fiskální pobídky v podobě daňových úlev), dodávky zboží nebo služeb jiných než je všeobecná infrastruktura a to jak přímo, tak zprostředkovaně, pokud je tak poskytována výhoda¹⁴⁸.

Veřejné podpory jsou z hlediska neoklasické ekonomie narušením trhu a nejsou ani považovány za nejlepší řešení problému externalit, neboť mohou k jejich internalizaci přispívat pouze nepřímo (tzv. druhé nejlepší řešení). Jejich odůvodnění, alespoň v oblasti ochrany životního prostředí, obvykle vychází z nemožnosti dosažení úplné internalizace a adekvátnosti zásahu státu také prostřednictvím nástrojů pozitivní stimulace, což jsou především právě veřejné podpory. V tomto smyslu představují veřejné podpory opak povinných dávek (daní, poplatků apod.), což mimo jiné znamená, že mezi podpory budou zásadně patřit i úlevy z těchto povinných dávek. Ve vztahu k ochraně životního prostředí se často objevuje pojem **environmentálně škodlivé podpory** (subvence, dotace). Jeho přesné vymezení a praktické uplatnění je ovšem značně obtížné, neboť vyžaduje ne vždy proveditelné posouzení efektů té které podpory na životní prostředí. Velmi obecná definice OECD považuje za environmentálně škodlivé takové podpory, které vedou k produkci většího množství odpadu nebo emisí, včetně předcházejících kroků výroby nebo spotřeby, než k jakému by docházelo bez jejich poskytnutí¹⁴⁹.

Vymezení pojmu subvence v Dohodě o subvencích a vyrovnávacích opatření v zásadě kopíruje základní členění podpor na přímé, mezi něž patří zmíněné přímé transfery, a nepřímé, kam se řadí ostatní druhy podpor, především daňové úlevy¹⁵⁰. V tomto pojetí představují přímé podpory přímé výdaje státu, a to i potenciální,

¹⁴⁸ Tato definice, jakožto výron mezinárodního práva, představuje jakési minimální vymezení toho, co lze považovat za veřejnou podporu. To ostatně dokládá vyloučení podpory tržních cen (v podobě osvobození vyváženého výrobku od cel a daní nebo vrácení takových zaplacených cel a daní) a poskytování všeobecné infrastruktury (např. budování sítě pozemních komunikací) o „poskytování“ externalit nemluvě.

¹⁴⁹ Srov. OECD op. cit. sub 144 str. 33.

¹⁵⁰ K obecné typologii subvencí podle poskytovatele, resp. příjemce, právního základu, účelu, typu a způsobu podpory, časové souvislosti požadovaného chování a podpory a formy přidělení podpory srov. Rodi M.: Die Subventionsrechtsordnung, Jus Publicum 52, Tübingen: Mohr Siebeck, 2000, str. 49 an.

zatímco nepřímé podpory představují ušlý příjem státu, který by mu plynul v případě neposkytnutí podpory.

Kloepfer¹⁵¹ mezi **přímé podpory** poskytované z veřejných rozpočtů řadí především dotace (Zuschüsse), finanční příspěvky (Zuwendungen) a návratné půjčky (rückzahlbaren Darlehen). Dotacemi jsou nenávratné podpory poskytované zpravidla při určité procentuální spoluúčasti příjemců¹⁵². Finanční příspěvky představují podmíněné návratné podpory, které jsou rovněž zpravidla poskytovány s požadavkem spoluúčasti příjemce podpory. Návratné (zvýhodněné) půjčky spočívají ve finančním plnění státu, jehož podstatou je zvýhodnění týkající se podmínek splatnosti nebo úročení půjčky oproti podmínkám jinak běžně dostupným na finančních trzích. Alternativně se může jednat o úvěrovou podporu v podobě převzetí úhrady části úroku běžného (komerčního) úvěru státem. Kromě uvedených forem sem lze zařadit i převzetí záruky¹⁵³ či příslib refinancování.

Mezi **nepřímé podpory** patří zejména zvýhodnění v podobě osvobození od daňové či poplatkové povinnosti nebo snížení této jinak obecně uplatňované platební povinnosti. Dalším typem nepřímé podpory je bezplatné nebo zvýhodněné poskytování různých veřejných statků, což v nejširším pojetí může zahrnovat i neúplnou (či žádnou) internalizaci externalit.

Dienstbier¹⁵⁴ kromě toho uvádí jako zvláštní typ veřejné podpory regulované či garantované ceny. O povaze tohoto nástroje lze ovšem vyslovit určité pochybnosti, neboť samotné autoritativní stanovení ceny státem je jen těžko možné považovat za ekonomický nástroj, jedná se spíše o nástroj přímé regulace. Z hlediska účelu se ovšem v řadě případů¹⁵⁵ o určitou formu podpory jednat bude, nicméně rozhodování o tom, zda jde o státní podporu, představuje samostatnou otázku. Rozhodujícím kritériem je v tomto případě – alespoň v judikatuře Evropského soudního dvora – to, jestli mechanismus podpory zahrnuje přímý či nepřímý transfer finančních

¹⁵¹ Kloepfer op. cit. sub 12 str. 293.

¹⁵² Srov. též Sobotka op. cit. sub 4 str. 153.

¹⁵³ Viz Kloepfer op. cit. sub 12 str. 293, naopak Sobotka op. cit. sub 4 str. 153 a Dienstbier op. cit. sub 5 str. 53 o finančních zárukách soudí, že se jedná o nepřímou pomoc státu.

¹⁵⁴ Dienstbier op. cit. sub 5 str. 54.

¹⁵⁵ typicky v případě stanovení garantovaných cen pro elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie, viz kap. V.11.1.

prostředků od státu¹⁵⁶, bez ohledu na to, že rozdíl mezi regulovanou a tržní cenou obvykle dopadá na výrobce, u garantované ceny naopak na konečného spotřebitele.

Kontrola veřejných podpor má rovněž zásadní význam pro fungování společného trhu v EU¹⁵⁷ a touto problematikou se zabývá dosti významná část *acquis communautaire*. V průběhu let docházelo ke zpřesňování chápání pojmu státní podpora, za kterou je nyní považována jakákoliv státem nebo ze státních prostředků poskytnutá výhoda, jestliže jsou kumulativně splněny čtyři podmínky¹⁵⁸:

- přináší prospěch z transferu prostředků od státu (včetně nižších územně správních celků);
- přináší příjemci výhodu, která ho zbavuje plateb jinak zatěžujících jeho činnost;
- je poskytována selektivně určitým podnikům nebo k výrobě určitého zboží;
- může, byť potenciálně, ovlivnit obchod mezi členskými státy.

Postupem času se v rozhodovací praxi Komise, usměrňované kontrolou ze strany Evropského soudního dvora, precizoval výklad pojmu státní podpora zpřesnil, a tak dnes zahrnuje jakoukoli veřejnou podporu, včetně té poskytované místní či regionální správou, a to nejen podpory přímé, ale i nepřímé jako např. ušlý daňový příjem. Zároveň pro posouzení toho, zda se jedná o podporu, není rozhodující forma ani účel, ale vliv na konkurenci.

¹⁵⁶ Srov. především rozsudek Evropského soudního dvora v řízení o předběžné otázce ve věci *PreussenElektra*, C 379/98, [2001] ECR I-2099. K různým názorům na důsledky tohoto rozhodnutí viz např. Biondi A., Eeckhout P.: *State Aid and Obstacles to Trade*, in: Biondi A., Eeckhout P., Flynn J. (eds.) *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2004, str. 115 an. nebo Krzeminska J.: *Are Support Schemes for Renewable Energies Compatible with Competition objective? An Assessment of National and Community Rules*, *The Yearbook of European Environmental Law*, Oxford University Press, 2007, str. 146 an.

¹⁵⁷ Podle článku 87 Smlouvy o ES jsou „podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem, nestanoví-li tato smlouva jinak“. Přibližně srovnatelné ustanovení obsahuje i výše zmiňovaná Dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních.

¹⁵⁸ Viz např. EC Commission: *Vademecum Community Rules on State Aid*, 2007 version, dostupné na http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_2007_en.pdf [cit. 18. 9. 2007].

Pravidla pro státní podpory k ochraně životního prostředí

Požadavek integrace environmentální politiky do všech sektorových politik (čl. 6 SES) s cílem dosažení udržitelného rozvoje se týká rovněž hospodářské soutěže, což znamená, že některé státní podpory mohou být poskytovány v zájmu ochrany životního prostředí a jako takové spadat pod některé ze slučitelných podpor podle ustanovení čl. 87 odst. 2 a 3 SES (ve valné většině pod ustanovení odst. 3 písm. c).

Primárním cílem kontroly státních podpor v ochraně životního prostředí je zajištění dosažení vyššího stupně ochrany životního prostředí, než by tomu bylo bez poskytnutí podpor, a aby pozitivní účinky podpor převážily negativní účinky související s narušením hospodářské soutěže, včetně zohlednění zásady „znečišťovatel platí“ (čl. 174 SES).

Na začátku dubna 2008 byly zveřejněny nové Pokyny Společenství pro státní podporu na ochranu životního prostředí¹⁵⁹, jimiž Komise usiluje o zpřesnění a transparentnost procesu posuzování slučitelnosti podpor¹⁶⁰. Pokyny stanoví podmínky pro autorizaci státních podpor týkajících se tržních selhání, která vedou k sub-optimální úrovni ochrany životního prostředí. Nejčastěji přitom tržní selhání v oblasti ochrany životního prostředí souvisí s negativními externalitami, paradoxně je však poskytování podpor odvozených od zamezených externalit považováno za výjimečný způsob určení výše přípustné podpory¹⁶¹.

Oproti předchozím pokynům z roku 2001 je nově zaveden dvojitý režim posuzování – standardní posuzování podpor spadajících pod stanovenou hranici¹⁶² a detailní posuzování pro podpory nad stanovenou hranici a podpory pro nové provozy pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů, pokud je objem podpory odvozen z výpočtu zamezených externích nákladů.

¹⁵⁹ Pokyny Společenství pro státní podporu na ochranu životního prostředí, Úřední věstník Evropských společenství, C 82, I. 4. 2008, s. 1-33.

¹⁶⁰ Viz blíže Máca V.: *New Guidelines of the EU Commission on Environmental State Aid: Who will Gain and Who will Lose?*, *Common Law Review*, No. 11, v tisku.

¹⁶¹ Srov. bod 35 Pokynů.

¹⁶² Hranice jsou stanoveny pro jednotlivé typy podpory následovně: pro investiční podpory 7,5 mil. eur na jeden podnik, pro provozní podpory k úspoře energie 5 mil. eur na jeden podnik, pro provozní podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů a/nebo kombinovanou výrobu elektřiny a tepla výrobní kapacita elektřiny 125 MW, provozní podpora výroby biopaliv výslednou výrobou přesahující 150 tis. tun ročně, provozní podpora kogenerace převyšující výrobní kapacitou elektřiny 200 MW.

Další novinkou je zavedení **testu vyváženosti** (balancing test) jako obecného posuzovacího kritéria pro posouzení pravidel státní podpory i jednotlivých případů. Jeho smyslem je posoudit:

- zda je podpora zaměřena na jasně stanovený cíl společného zájmu;
- zda je podpora schopna zajistit splnění stanoveného cíle (sleduje nápravu tržního selhání nebo jiného cíle);
- zda je státní podpora vhodným nástrojem politiky;
- zda podpora poskytuje motivační efekt (mění chování podniků);
- zda je podpora přiměřená;
- zda je narušení soutěže a vliv na obchod omezený, takže celková bilance je pozitivní¹⁶³.

Z uvedených kritérií stojí za zmínku především kritérium přiměřenosti (proporcionality), které se do značné míry překrývá s ostatními kritérii, neboť zahrnuje jak posuzování nezbytnosti podpory, tak i posouzení nezbytného rozsahu vyvolaného dodatečnými (čistými) náklady potřebnými k dosažení sledovaného environmentálního cíle. Jakousi extenzí kritéria přiměřenosti je podnět členským státním k posuzování nákladové efektivity v dosahování environmentálních přínosů¹⁶⁴. Přitom i v samotném testu vyváženosti by v ideálním případě měly být pozitivní i negativní efekty vyjádřeny ve shodných jednotkách, což zcela zjevně míří na peněžní vyjádření (srov. bod 186 Pokynů).

Komise ES vymezila okruhy opatření, které mohou být za splnění stanovených podmínek slučitelné s ustanovením čl. 87 odst. 3 písm. c) Smlouvy o ES. Tyto okruhy zahrnují podpory pro podniky řídicí se přísnějšími předpisy, než jsou předpisy Společenství (případně zvyšují úroveň ochrany životního prostředí, pokud v dané oblasti neexistuje společný předpis), podpory pro včasné přizpůsobení se

¹⁶³ Přitom však je samotný test vyváženosti kritizován jako příliš úzce zaměřený a postrádající odpovídající oporu v čl. 87 SES, srov. Nikolaides P.: *Compatibility of State Aid and the Balancing Test: Its Role in the Architecture of State Aid Control*, Proceedings of the Annual Conference of the Global Competition Law Centre, College of Europe, Bruges, August 2006, available at http://www.eipa.eu/UserFiles/File/state_aid/Balancing_Test_and_Architecture_of_Control_23Aug06.pdf [cit. 7. 4. 2008], str. 1 an.

¹⁶⁴ Viz bod 35 Pokynů. Ke vztahu zásady přiměřenosti a ekonomické efektivity viz výše.

budoucím standardům Společenství, podpory pro studie ke zvyšování investic do ochrany životního prostředí, podpory na úsporu energií, pro obnovitelné zdroje energií¹⁶⁵, pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny a pro dálkové vytápění, podpory pro nakládání s odpady, pro nápravu kontaminovaných lokalit, pro přemísťování podniků, podpory v rámci systémů obchodovatelných povolení a podpory ve formě daňových úlev nebo osvobození od environmentálních daní.

U podpor týkajících se systémů obchodovatelných povolení má pro existenci podpory zásadní význam způsob úvodní alokace povolení a do jaké míry alokovaný objem povolenek odpovídá předpokládaným potřebám konkrétního podniku. O existenci podpory se zásadně bude jednat v případech, kdy stát přiděluje povolení pod jejich tržní hodnotou (např. bezplatně). Z hlediska přípustnosti podpory je přitom základním požadavkem, aby nedocházelo k nad-alokaci, a tedy k narušení trhu, ale naopak ke snížení poškozování životního prostředí díky alokaci nižší než by odpovídalo předpokládané potřebě; nesmí tím však docházet k zamezení vstupu nových podniků.

Osvobození či úlevy z environmentálních daní připadají v úvahu pro vybrané sektory nebo kategorie podniků při zvyšování daní vedoucích k celkově vyšší internalizaci externích nákladů, resp. vytváření podnětů ke zvyšování ochrany životního prostředí. Podmínkou slučitelnosti takové podpory je její přiměřenost, a to jak v dimenzi nezbytnosti pro vybrané hospodářské sektory nebo kategorie podniků (výrazný vliv na výrobní náklady, který nelze přenést na konečné spotřebitele apod.), tak i přiměřenosti co do výše podpory. Posledně zmíněná podmínka bude splněna vždy, vztahuje-li se na vybrané subjekty alespoň minimální úroveň zdanění stanovená příslušnou směrnicí, jinak bude posuzována v závislosti na možnostech snížení spotřeby (či produkce emisí), nebo uzavření dohody ke snížení znečištění.

¹⁶⁵ Úplnou novinkou v této oblasti je zavedení tzv. kritérií udržitelnosti pro biopaliva. Biopaliva, která nesplňují uvedená kritéria, nejsou způsobilá pro poskytnutí státních podpor. K tomu blíže viz kap. V.11.3.

IV.2.4. Nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti

Již vymezení této poměrně heterogenní kategorie ekonomických nástrojů činí jisté obtíže, a to hned ze dvou důvodů. Jedním je částečně smíšená povaha některých sem řazených nástrojů (především pojištění), které jsou kombinací přímé a nepřímé regulace¹⁶⁶. Druhý důvod se týká toho, do jaké míry lze účelová sdružení finančních prostředků považovat za ekonomický nástroj¹⁶⁷. Navíc se zde setkáváme s dosti neustálenou terminologií, což se týká i samotného pojmu zajištění, které je zde chápáno v podstatně širším významu, než by odpovídalo chápání běžnému ve finančně právní teorii jako pojištění pojistitele.

Do skupiny nástrojů k zajištění závazků nebo odpovědnosti jsou řazeny především povinná pojištění činností s (potenciálně) výrazným dopadem na životní prostředí. Vedle toho sem řadíme nástroje, jejichž cílem je akumulace finančních prostředků k budoucímu jistému nebo možnému použití k nápravě škody (případně i jiné újmy) nebo snížení negativního vlivu na životní prostředí, běžně nazývané jako fondy.

Environmentální pojištění

Pojištění odpovědnosti je klasický soukromoprávní institut, který zajišťuje (zpravidla finanční) plnění pro případ, že nastane nejistá budoucí skutečnost, s níž právo spojuje vznik odpovědnosti. Riziko škody je v tomto případě v rozsahu sjednaného plnění smluvně za úplatu přeneseno na třetí osobu (pojistitele). Poskytování pojištění je většinou regulováno státem, zároveň také pojišťovny jistí svou schopnost dostát závazkům např. prostřednictvím zajištění u specializovaných institucí – zajišťoven.

Za environmentální pojištění se zpravidla označuje pojištění, jehož předmětem je ohrožení nebo poškození životního prostředí, resp. odpovědnost za takový stav

¹⁶⁶ Formu přímé regulace lze spatřovat především v uložení povinnosti sjednání pojištění (či realizace jiného nástroje zajištění) zákonem.

¹⁶⁷ Přitom však, jak bylo již dříve zmíněno, považují někteří autoři za tržně založený nástroj samotný institut odpovědnosti.

(pojistná událost)¹⁶⁸. Z hlediska ochrany životního prostředí je přitom podstatné, zda se pojištění týká pouze škody v klasickém soukromoprávním pojetí nebo i jiných dopadů (především „poškození“ veřejných statků), zpravidla označovaných jako ekologická újma¹⁶⁹. Rozdíl zde bude spočívat zejména v určení oprávněného subjektu a ve způsobu náhrady, která je relutární u soukromoprávní škody, zatímco u ekologické újmy je častá náhrada naturální¹⁷⁰, případně i v zásadním uplatňování objektivní odpovědnosti (za následek) u ekologické újmy.

Obvykle je environmentální pojištění vázáno k poškození nebo ohrožení životního prostředí, které spočívá buď v nebezpečné povaze předmětu, s kterým je nakládáno (např. nakládání s jadernými materiály, chemickými látkami či nebezpečnými odpady, přeshraniční přeprava odpadů), zvláštní povaze prostředí, v němž se pojištěná činnost uskutečňuje (např. činnosti uskutečňované v Antarktidě), případně v povaze samotné činnosti (např. provozy nebezpečné povahy či myslivost).

I když je z povahy tohoto nástroje zjevné, že plní primárně zajišťovací funkci, může, v závislosti na způsobu výpočtu pojistného, rovněž plnit funkci motivační. V této souvislosti přitom hrají roli riziko výskytu pojistné události (i jak jsou dostupné statistiky), stanovení limitu pojistného plnění a případná preventivní opatření realizovaná pojištěným, která se mohou promítat do sazby pojistného.

S cílem předejít možnému závažnému poškození životního prostředí byly mezinárodními smlouvami upraveny podmínky pro povinné zajištění (mj. formou pojištění) pro jaderná zařízení¹⁷¹, pro přeshraniční přepravu nebezpečných

¹⁶⁸ Srov. Dienstbier op. cit. sub 5 str. 43.

¹⁶⁹ Viz blíže Damohorský op. cit. sub 54 str. 96 an. a Dienstbier F.: Ekonomické zajištění odpovědnosti při ochraně životního prostředí, *Daně*, 10-11/2004, str. 21.

¹⁷⁰ I když existují metody, které dovolují peněžně ocenit velikost ekologické újmy, jejich použití není (zvláště v ČR) obecně akceptováno, a v praxi se proto běžně setkáváme s naturální restitucí často doplněnou o různá kompenzační a náhradní opatření; to je i případ nového českého zákona 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě. Viz také diskusi nad rozsahem užití peněžního oceňování ekologické újmy při přípravě směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, např. Swanson T., Kontoleon A.: What is the role of environmental valuation in the courtroom? The US experience and the proposed EU directive, *Environmental Law Alliance Worldwide*, 2003, dostupné na <http://www.elaw.org/assets/pdf/Environmental.Valuation.Courtroom.pdf> [cit. 11. 1. 2008].

¹⁷¹ Viz blíže kapitola V.9.1.

odpadů¹⁷² a pro škody způsobené únikem ropy¹⁷³. Dosud nebyla přijata pravidla pro řízení odpovědnosti za škody způsobené činnostmi rozvíjenými v oblasti působnosti Smlouvy o Antarktidě předpokládaná Madridským protokolem¹⁷⁴. Řada států vyžaduje povinné pojištění odpovědnosti za újmy způsobené na vybraných složkách životního prostředí, např. ve Finsku pro újmu na půdě a podzemních vodách¹⁷⁵, dále je možné se setkat i s pojištěním odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku závažných havárií¹⁷⁶. Pojištění odpovědnosti za škody na životním prostředí je rovněž jedním z možných nástrojů finančního zajištění pokrytí závazků provozovatelů podle směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí¹⁷⁷.

Zajišťovací fondy

Do této skupiny nástrojů zařazujeme další nástroje, které zajišťují schopnost krytí možné důsledky některých činností. Patří sem zejména finanční jistoty (kauce) nebo záruky a finanční rezervy. V zásadě lze rozlišit dvě modalitity těchto nástrojů – buď mohou být vázány na krytí škod vzniklých během realizace zajišťované činnosti, nebo naopak k odstranění či minimalizaci škodlivých následků činnosti po jejím ukončení. V prvním případě jsou tyto nástroje (jistiny) obvykle vázány k neisté budoucí události (jejímu riziku) a běžně tak představují alternativu environmentálního pojištění. Ve druhém případě plní tyto nástroje spíše akumulární funkci, neboť tyto fondy jsou zpravidla vytvářeny před (kauce a záruky) nebo v průběhu (finanční rezervy) realizace činnosti a zajišťují schopnost splnění povinností týkajících se minimalizace negativních důsledků, které je nezbytné

¹⁷² Viz blíže kapitola V.7.4.

¹⁷³ Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škodu způsobenou znečištěním ropou a mezinárodní úmluva o zřízení mezinárodního fondu pro kompenzaci škod způsobených znečištěním ropou (obě sjednány v roce 1992, v platnost vstoupily 1996), viz blíže EEA op. cit. sub 21 str. 122.

¹⁷⁴ Viz čl. 16 Protokolu o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě, blíže též Vícha O. Antarktické právo – mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy, *České právo životního prostředí*, 3/2003, str. 111 an.

¹⁷⁵ Srov. EEA op. cit. sub 21 str. 122.

¹⁷⁶ Na rozdíl od ČR však v řadě evropských států (např. ve Francii, Nizozemí či Velké Británii) není toto pojištění povinné.

¹⁷⁷ Viz. čl. 14 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

zabezpečit po ukončení zajišťované činnosti (tj. jedná se o budoucí událost jistou)¹⁷⁸.

Zatímco finanční jistota (kauce) je poskytována samotnou povinnou osobou, zpravidla deponováním finančních prostředků na vázaném účtu před započítáním zajišťované činnosti, záruku poskytuje třetí osoba a v krajním případě může mít i formu ručitelského závazku.

Finanční rezervy jsou naproti tomu pravidelně vytvářeny povinnou osobou v průběhu činnosti, jedná se opět o účelově vázané prostředky, které jsou obvykle vedeny na zvláštním vázaném bankovním účtu. Dispozice s těmito prostředky bývá podmíněna souhlasem příslušného správního úřadu a tyto prostředky mohou být využity pouze na vymezené účely. Časté je rovněž vyloučeno zahrnutí těchto prostředků do konkurzní podstaty povinného subjektu, což má posílit kompenzační charakter těchto nástrojů. V praxi se uplatňují např. při činnostech zasahujících do území (těžba, skládky odpadů).

IV.2.5. Zálohové systémy

U zálohových neboli depozitně-refundačních systémů je vyžadováno složení peněžního obnosu (zálohy) při prodeji výrobku. Záloha je nejčastěji vázána buď k samotnému výrobku, nebo k jeho obalu a je zpravidla v plné výši vrácena při odevzdání výrobku po jeho upotřebení nebo obalu po jeho vyprázdnění. Zálohové systémy na rozdíl od většiny ostatních ekonomických nástrojů vznikaly i jako čistě soukromá iniciativa výrobců¹⁷⁹. Tyto systémy jsou vhodné především pro oddělitelné, pevné výrobky, které se použitím nespoteblovávají, při jejichž nevhodném odstraňování dochází k poškozování životního prostředí. Běžně se využívají pro nápojové obaly, baterie, pneumatiky, obaly od pesticidů, automobilová šasi a další spotřební výrobky¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Viz též Dienstbier op. cit. sub 5 str. 39.

¹⁷⁹ EPA op. cit. sub 137 str. 3.

¹⁸⁰ Ibid.

Relativní nevýhodou většího rozšíření zálohových systémů jsou značné transakční náklady spojené s výběrem a vrácením zálohy, skladováním vrácených upotřebených výrobků (obalů), jejich přepravou a opětovným využitím. Určitá výhoda plyne z toho, že návratnost obvykle nedosahuje 100 %, část záloh tak propadá a může být použita k financování provozních nákladů systému. Určitý přínos pro snížení transakčních nákladů může mít částečná unifikace výrobků nebo obalů od různých výrobců, zároveň však tím může dojít k omezení přístupu výrobků na trh, což může vést až k rozporu s pravidly společného trhu EU¹⁸¹.

Příkladem státu s širokým uplatněním zálohových systémů je Jižní Korea, kde jsou vedle nápojových obalů (skleněných i plastových) zálohovány rovněž papírové obaly, baterie, pneumatiky, mazací oleje, televizory, klimatizační jednotky a pračky¹⁸². Zálohový systém na automobilová šasi je zaveden v Norsku, Švédsku a Řecku¹⁸³.

¹⁸¹ Srov. známý případ „Dánské lahve“ rozhodovaný Evropským soudním dvorem, Komise v. Dánsko, C-302/86, [1988] ECR 4607.

¹⁸² EPA op. cit. sub 137 str. 23an.

¹⁸³ Ibid.

V. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí v českém právním řádu

V.1. Komunitární rámeček

Rostoucí evropská integrace se výrazně promítá i do oblasti ochrany životního prostředí, ekonomické nástroje nevyjímaje. Primární právo dává v ustanovení článku 175 Smlouvy o založení ES relativně široký základ pro přijímání opatření k dosažení cílů politiky v oblasti životního prostředí. Přitom realizace některých ekonomických nástrojů vychází současně z více politik (např. zdanění energií), a tak se někdy můžeme setkat s dvojitým právním základem¹⁸⁴. Přitom zde dosti významnou roli hraje skutečnost, že pro přijetí opatření harmonizujících nepřímé daně a jiných opatření fiskální povahy je nezbytné jednomyslné schválení Radou ES.

Nejpodrobnější komunitární harmonizace v oblasti ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí se týká právě oblasti energií. Sem patří především zdanění energií, podpora obnovitelných zdrojů a do značné míry i obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Nejdlejší historii má harmonizace v oblasti zdanění energií, jejím prvořadým účelem je však harmonizace vnitřního trhu Společenství, environmentální hlediska jsou – jak je popsáno v kapitole V.11.2 – spíše vedlejším cílem. Naopak ochrana životního prostředí je prvořadým cílem podpory obnovitelných zdrojů energie, příslušné komunitární předpisy ovšem neukládají přímou povinnost členským státům zavádět ekonomické nástroje. Systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů lze považovat za významný posun a rozvinutí komunitární environmentální politiky, neboť v tomto případě komunitární právo zavádí nový ekonomický nástroj, s jehož použitím má zkušenosti pouze několik málo členských států.

Stupeň komunitární harmonizace v jiných oblastech ochrany životního prostředí je podstatně nižší a obecnější, s jednou podstatnou výjimkou – komunitární

¹⁸⁴ Dvojitý právní základ – harmonizace nepřímých daní a opatření k ochraně životního prostředí – měl např. návrh směrnice o uhlíkové dani z roku 1992 (viz kap. V.11.2).

předpisy zpravidla dosti podrobně upravují rámcové podmínky a pravidla poskytování podpor ze zdrojů Společenství, které v ČR tvoří dosti významný zdroj financování opatření v ochraně životního prostředí¹⁸⁵.

Na úseku ochrany vod rámcová směrnice o vodách¹⁸⁶ požaduje, aby členské státy zajistily do roku 2010 dosažení návratnosti nákladů na vodohospodářské služby různými sektory uživatelů (čl. 9) a to na základě ekonomické analýzy (dle přílohy III) se zohledněním zásady znečišťovatel platí.

Oblasti nakládání s obaly a odpady z obalů se týká ustanovení článku 15 směrnice o obalech a odpadech z obalů¹⁸⁷, podle kterého mohou členské státy v případě absence příslušných komunitárních ekonomických nástrojů přijmout vlastní opatření k dosažení cílů stanovených směrnicí. Přestože je tento článek formulován s výhledem na přijetí takových ekonomických nástrojů na komunitární úrovni, nebyly dosud žádné takové ani navrženy.

Velmi podobné ustanovení obsahuje i směrnice o bateriích a akumulátorech¹⁸⁸, když v čl. 9 nabádá členské státy, aby k podpoře sběru odpadních baterií a akumulátorů nebo používání baterií a akumulátorů obsahujících méně znečišťující látky použily ekonomické nástroje, např. odstupňované daně.

V oblasti dopravy je vedle zdanění pohonných hmot energetickými daněmi na komunitární úrovni upraven obecný rámec zpoplatnění těžkých silničních motorových vozidel daněmi z vozidel a časovým nebo výkonovým poplatkem za užití vybrané dopravní infrastruktury. V případě daně z vozidel příslušná směrnice¹⁸⁹ ponechává na libovůli členských států stanovení způsobu vyměřování a vybírání těchto daní za podmínky dodržení minimálních sazeb stanovených směrnicí pro jednotlivé kategorie vozidel podle počtu náprav a celkové hmotnosti.

¹⁸⁵ Tato oblast je vzhledem ke své šíři a značné specifčnosti v této práci pojednána pouze rámcově, neboť konkrétní programy podpor mají obvykle relativně omezenou životnost.

¹⁸⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, OJ L 327/1.

¹⁸⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, ve znění pozdějších změn a doplnění.

¹⁸⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS, OJ L 266/1.

¹⁸⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly ve znění pozdějších změn a doplnění.

Pro poplatky za užití vybrané dopravní infrastruktury – v současném znění omezené na transevropské sítě – směrnice vyžaduje dodržení stanovených maximálních sazeb a v případě výkonového zpoplatnění (mýtného) i řady dalších omezení.

V.2. Přehled ekonomických nástrojů v českém právu

Za spíše demonstrativní výčet ekonomických nástrojů v českém právním řádu můžeme považovat ustanovení § 31 a 32 zákona o životním prostředí¹⁹⁰, podle nichž za znečišťování či poškozování životního prostředí nebo jeho složek a za hospodářské využívání přírodních zdrojů, mají, stanoví-li tak zákon, fyzické a právnické osoby platit daně, poplatky, odvody a další platby, a naopak za ochranu životního prostředí mohou být tyto osoby zvýhodněny úpravami daní, odvodů a cen nebo poskytováním úvěrů a dotací.

I když i další prameny práva (a zejména tzv. měkkého práva) uvádí různé výčty ekonomických nástrojů k ochraně životního prostředí – např. již v úvodu zmíněná Státní politika životního prostředí ČR – jedná se bezvýhradně o výčet demonstrativní, často i bez odpovídajícího provedení v platném právu. Je proto nanejvýš vhodné poskytnout na úvod analýzy ekonomických nástrojů v našem právním řádu jejich souhrnný přehled podle jednotlivých úseků práva životního prostředí i s přesahy do jiných právních odvětví (zvl. právo energetické a dopravní).

Tabulka: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí v českém právu

oblast úpravy	ekonomické nástroje
ochrany ovzduší	poplatky za znečišťování ovzduší
	poplatky za výrobu a dovoz látek poškozujících ozonovou vrstvu
	obchodování s povolenkami na emise skleníkových

¹⁹⁰ Zákon 17/1992 Sb., o životním prostředí.

	plynů
	daňové zvýhodnění
nakládání s vodami	poplatek za odebrané množství podzemní vody
	poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových (poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod a poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod)
	poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních
	platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí
	úhrada výdajů na opatření ve veřejném zájmu
	poplatek za využívání zdroje minerální vody
	daňové zvýhodnění
ochrana půdního fondu	odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu
	poplatek za odnětí pozemků plnění funkcí lesa
	daňové zvýhodnění
ochrana přírody	poplatek za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území národního parku
	poplatek za jízdu na území národního parku motorovým vozidlem
	poplatek za vstup do vybraných míst národního parku mimo zastavěná území obcí
	odvody za kácení dřevin
	finanční příspěvek
	daňové zvýhodnění
nakládání s odpady	poplatky za uložení odpadů
	finanční rezerva pro rekultivace a asanace skládek
	místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů
	poplatek za komunální odpad

	úhrady za komunální odpad
	finanční záruka u přeshraniční přepravy odpadů
	poplatky na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků
	záruka finančního zajištění nakládání s elektroodpadem
	zálohy na vratné obaly
	daňové zvýhodnění
	přímé podpory
horninové prostředí	úhrada z dobývacího prostoru
	úhrada z vydobytých nerostů
	finanční rezerva
	poplatek za oprávnění provádět ložiskový průzkum
ochrana před zdroji záření	povinné smluvní pojištění odpovědnosti za jadernou škodu
	odvody na jaderný účet
nebezpečné látky	pojištění odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku závažné havárie
	registrační poplatky (REACH)
nakládání s energií	systém pevných výkupních cen a zelených bonusů
	spotřební daň z minerálních olejů
	daň ze zemního plynu a některých dalších plynů
	daň z pevných paliv
	daň z elektřiny
	daňové úlevy
doprava	diferenciace a osvobození od silniční daně
	diferenciace výkonového zpoplatnění (mýtného)

V uvedeném výčtu nejsou zahrnuty – a nejsou ani v této práci podchyceny – některé spíše marginální ekonomické nástroje s velmi specifickým uplatněním – např. povinné zajištění dle zákona o Antarktidě¹⁹¹ nebo daňové zvýhodnění darů provozovatelům zoologických zahrad či zařízení na ochranu opuštěných zvířat nebo ohrožených druhů zvířat či provozovatelů samotných¹⁹². Totéž platí i pro specifické typy zajištění odpovědnosti, jejichž souvislost s ochranou životního prostředí je poměrně vzdálená; sem patří zejména povinné pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při lovu zvěře a ručení členů mysliveckého sdružení za škody způsobené užíváním honitby podle zákona 449/2001 Sb., o myslivosti.

V.3. Ochrana ovzduší

V.3.1. Poplatky za znečišťování ovzduší

Z hlediska schematické typologie se v případě poplatků za znečišťování ovzduší jedná o typické poplatky za znečišťování životního prostředí. Poplatky za znečišťování ovzduší mají v českém (resp. československém) právu relativně dlouhou historii, i když jejich původní smysl byl víceméně sankční¹⁹³.

Již zmíněná historie poplatků za znečištění ovzduší začíná zákonem 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší. Pokud lze usuzovat na význam jednotlivých opatření podle jejich zařazení v textu zákona, pak poplatkům (a pokutám) byla přisuzována prvořadá úloha. K placení poplatku byly povinny organizace, které znečišťovaly ovzduší nad míru stanovenou zákonem a u vyjmenovaných činností bez ohledu na přípustnou míru (ze spalování tuhých paliv u parní trakce na vlečkách v lomech a dolech, z posunu na nádraží a ve výtopnách

¹⁹¹ Srov. § 9 odst. 2 písm. e) zákona 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů.

¹⁹² Srov. např. osvobození od daně z příjmu podle § 6 zákona 586/1992 Sb., nebo od daně darovací podle § 20 zákona 357/1992 Sb.

¹⁹³ Srov. ustanovení § 1 odst. 1 zákona 35/1967 Sb. Předchozí úprava ve vyhlášce Ministerstva financí 178/1960 Sb., o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší, přitom upravovala ukládání sankcí v podobě penále podniků státních hospodářských organizací, které znečišťovaly ovzduší exhalacemi (viz § 7 a následující vyhlášky). Dlužno dodat, že cíl se však dodnes v podstatě nezměnil – původní zabraňování škodlivým následkům vymezeným péčí o lidské zdraví, zvířata a vegetaci se v současnosti rozšířilo na celé životní prostředí a hmotný majetek.

bez odvodu spalin; z hořících a zapařených částí uhelných dolů, z lomů nebo skládek a z výsypek). Konstrukce poplatku zahrnovala základní poplatek a přírážku. Základní poplatek byl stanoven ve výši částky ročních nákladů na řádný provoz a údržbu potřebného zařízení (případně jiné činnosti) snižující znečišťování na přípustnou míru, jinými slovy ve výši nákladů na zamezení emisí na přípustnou úroveň¹⁹⁴. Pokud nebylo možné náklady na zamezení „bez neúměrných potíží“ zjistit, použila se sazba 100 Kč za každých 1 000 kg škodlivin převyšujících přípustný úlet (§ 2 odst. 3 písm. d). Přírážka byla odvozena podle oblastí znečištění – nejvyšší pro lázeňská území (100 %), nejnižší pro území vymezená pro průmyslovou činnost (20 %).

Od placení poplatků přitom byly osvobozeny případy, kdy množství škodlivin nepřevyšovalo stanovené mezní hodnoty nebo jejich dosažení nebylo technicky řešitelné. Výnos z poplatků byl z 60 % příjmem místních (městských) národních výborů, jejichž obvod byl postižen škodlivými následky znečišťování ovzduší. Zbývající část organizace odváděly ministerstvu lesního a vodního hospodářství, kde byly účelově vázány k použití k předcházení, odstraňování a zmírňování škodlivých následků znečišťování ovzduší¹⁹⁵. Jakýmsi přechodným zmírňujícím opatřením bylo snížení poplatků v první a druhém roce po nabytí účinnosti zákona na 50 %, resp. 75 % stanovených částek.

V červnu 1991 předložila tehdejší federální vláda Federálnímu shromáždění návrh nového zákona o ovzduší¹⁹⁶. Vzhledem k tehdejšímu uspořádání československé federace obsahoval návrh zákona spíše obecný rámeček a předpokládal doplnění prováděcími předpisy republik¹⁹⁷. Konstrukce poplatku měla být napříště odvozena z množství a druhu vypouštěných znečišťujících látek (tj. bez ohledu na stanovený limit), z textu důvodové zprávy lze přitom usuzovat, že původním záměrem bylo zpoplatnit i mobilní zdroje.

¹⁹⁴ Přípustná míra znečišťování ovzduší byla v přílohách stanovena pro spalování paliv a výrobu sílnku, cementu a vápna.

¹⁹⁵ V rámci ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR byl ustaven Fond ochrany ovzduší (směrnici ze dne 21. 11. 1977 o hospodaření s účelovými prostředky ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR určenými k ochraně ovzduší). Tento fond byl zrušen zákonem 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

¹⁹⁶ Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (tisk 695, FS ČSFR, 1991).

¹⁹⁷ Ve schváleném textu zákona je již nicméně pro stanovení poplatků (mj. i pro kontrolu limitů a organizaci státní správy) předpokládáno vydání zákona ČNR, viz § 17 a 20 zákona 309/1991 Sb.

Schválený text zákona o ovzduší¹⁹⁸ nakonec od poplatku osvobodil malé zdroje znečišťování o tepelném výkonu do 50 kW provozované fyzickými osobami, pokud nebyly užívány k výkonu podnikatelské činnosti¹⁹⁹.

Podrobná úprava byla provedena zákonem ČNR 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování²⁰⁰. Konstrukce poplatku opět zahrnovala základní poplatek a přírážku. Příloha zákona stanovila postup výpočtu základního poplatku, a to za tzv. hlavní a ostatní zpoplatněné látky²⁰¹ (celkem přes 90 látek) a příslušné sazby poplatku pro tyto látky, které platily pro velké a střední zdroje znečišťování. Sazby za jednotlivé znečišťující látky se pohybovaly od 600 Kč/t u oxidu uhelného až po 20 000 Kč/t u ostatních znečišťujících látek I. třídy (nejnebezpečnější těžké kovy, benzen a některé další organické látky).

U malých zdrojů bylo v příloze stanoveno rozmezí sazeb poplatku v závislosti na druhu paliva a tepelného výkonu zdroje, přitom byl stanoven strop ve výši 40 000 Kč. O konkrétní výši poplatku rozhodovaly orgány obce a do rozpočtu obce zároveň plynuly výnosy poplatku, které byly účelově vázány k ochraně životního prostředí obce. Pro případ, kdy zdroj znečišťování nedodržel emisní limit, byla stanovena přírážka ve výši 50 %.

Pro provozovatele středních a velkých zdrojů byl nastaven postupný náběh sazeb poplatků začínající na 30 % vypočteného poplatku v prvních dvou letech s postupným nárůstem na plnou výši od roku 1997. Poplatky z velkých zdrojů znečištění spravovala Česká inspekce životního prostředí (dále jen ČIŽP), ze středních zdrojů okresní úřady, výnosy byly v obou případech příjmem Státního fondu životního prostředí.

Stávající zákon o ochraně ovzduší²⁰² v zásadě převzal úpravu obsaženou v zákoně 389/1991 Sb.²⁰³ Pro zvláště velké, velké a střední stacionární zdroje je

¹⁹⁸ Zákon 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší).

¹⁹⁹ V zákoně 389/1991 Sb. přitom byly povinnosti platit poplatky zproštěny fyzické osoby provozující malé zdroje do 50 kW bez ohledu na to, zda je či není provozován pro podnikatelské účely (srov. § 7 odst. 2 zákona 389/1992 Sb.).

²⁰⁰ Vládou předložený návrh zákona původně vůbec neobsahoval část věnovanou poplatkům, ta byla doplněna teprve v průběhu projednávání ve výborech, viz tisk 367 (ČNR, VI. volební období, 1991).

²⁰¹ Rozdělení na hlavní a ostatní zpoplatněné znečišťující látky bylo doplněno zákonem 158/1994 Sb.

²⁰² Zákon 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a změně některých zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

poplatek stanoven podle emisí znečišťujících látek (nebo skupin látek) a zahrnuje ty, pro které má zdroj znečišťování stanovený emisní limit nebo podmínky, které ho nahrazují. Skupina hlavních zpoplatněných znečišťujících látek se rozrostla o některé látky ze skupiny ostatních zpoplatněných znečišťujících látek (např. těžké kovy a jejich sloučeniny, amoniak a amonné soli, polycyklické aromatické uhlovodíky)²⁰⁴, u ostatních zpoplatněných znečišťujících látek byla zrušena III. třída. Sazby u klasických znečišťujících látek (oxidy síry, oxidy dusíku, oxid uhelnatý a tuhé znečišťující látky) zůstaly nezměněny, stejně jako sazby pro jednotlivé třídy ostatních znečišťujících látek. Ke zvýšení poplatku došlo u většiny těžkých kovů a to z důvodu stanovení jediné sazby (20 000 Kč/t). Zvýšení poplatku se také dotklo hořících skládek a výsypek, kde se poplatek zvýšil desetinásobně (2 000 Kč/m² hořící plochy). Správa poplatků je rozdělena následovně: u zvláště velkých a velkých zdrojů poplatek vyměřuje krajský úřad, u středních zdrojů obec s rozšířenou působností, jejich vybírání a vymáhání je od roku 2005 svěřeno celním úřadům. Výnos z těchto poplatků je příjmem SFŽP.

Ke změně došlo i v poplatku u malých zdrojů, kde u malých spalovacích zdrojů jsou nyní předmětem poplatku pouze zdroje, jejichž tepelný výkon přesahuje 50 kW (§ 19 odst. 15 zákona)²⁰⁵. Rozmezí sazeb je opět stanoveno podle druhu paliva a velikosti zdroje, oproti předchozí úpravě došlo u většiny paliv k mírnému navýšení minimálních a maximálních sazeb. Nově jsou zpoplatněny malé ostatní stacionární zdroje a to podle typu znečištění – buď jako zdroje těkavých organických látek (např. rozpouštědla) nebo jako zdroje tuhých znečišťujících látek. Roční sazby poplatku pro malé zdroje i nadále vyměřují obecní úřady ve stanoveném rozmezí úměrně k velikosti zdroje a době jeho provozu v poplatkovém období. Výnosy jsou příjmem obce vázaným k využití k ochraně životního prostředí.

²⁰³ Nicméně podle důvodové zprávy k návrhu zákona bylo ideou poplatků u nové právní úpravy kombinace normativního a ekonomického řešení, kdy přímá regulace nutí znečišťovatele platit za ochrannou technologii do výše emisního limitu, kombinací s nepřímou regulací přistupují i poplatky za každou emitovanou tunu, srov. tisk 912 (Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2001).

²⁰⁴ Původní vládní návrh zákona přitom předpokládal vypuštění zpoplatňování emisí amoniaku a oxidu uhelnatého, srov. tisk 912.

²⁰⁵ Do shodného režimu rovněž patří ostatní malé zdroje, které používají jako palivo koks, dřevo, biomasu, plynná paliva z veřejných rozvodných sítí, nebo topný olej s obsahem síry do 0,1 %

V.3.2. Daňová zvýhodnění

Za určitou nepřímou formu daňového zvýhodnění lze považovat ustanovení § 24 odst. 2 písm. g) zákona o daních z příjmů, podle kterého mezi náklady vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmu patří i výdaje (náklady) na provoz vlastního zařízení k ochraně životního prostředí podle zvláštních předpisů (s výslovným odkazem na tehdy platný zákon o ovzduší).

V.3.3. Přímé podpory

Nejvýznamnější zdroj přímých podpor v oblasti ochrany ovzduší představuje Operační program životní prostředí²⁰⁶ financovaný z prostředků Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj. V Prioritní ose 2 programu zaměřené na zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí je pro období let 2007-2013 z evropských fondů vyčleněno celkem 634 mil. €, národní příspěvek, který bude poskytován především z prostředků SFŽP, dosahuje přibližně 112 mil. €. Okruh projektů, na které bude poskytována podpora, zahrnuje výměny a rekonstrukce spalovacích zdrojů vedoucí ke snížení emisí, budování nových a rozšiřování stávajících nízkoemisních energetických systémů (rozvody tepla, plynofikace apod.), výsadbu a regeneraci izolační zeleně ke snížení imisní zátěže či technická opatření vedoucí k odstranění nebo snížení emisí těkavých organických látek (např. instalace katalytických jednotek apod.).

V.3.4. Poplatky za výrobu a dovoz látek poškozujících ozonovou vrstvu

Poplatek za vyrobené, vyskladněné nebo dovezené látky poškozující nebo ohrožující ozonovou vrstvu byl zaveden zákonem 86/1995 Sb., o ochraně ozonové

²⁰⁶ Návrh operačního programu byl schválen usnesením vlády ČR č. 1302 z 15. 11. 2006 a rozhodnutím Komise Evropských společenství C(2007) 6793 z 20. 12. 2007.

vrstvy Země, jako jeden z nástrojů ke snižování množství látek poškozujících ozonovou vrstvu Země, závazku vyplývajícího z Vídeňské úmluvy na ochranu ozonové vrstvy²⁰⁷ a jejího Montrealského protokolu²⁰⁸.

Poplatek byl stanoven pro tři skupiny látek (zahrnující tvrdé i měkké freony) v jednotné výši 200 Kč/kg²⁰⁹ se vztahoval na vyrobené, vyskladněné nebo dovezené látky nebo látky obsažené v dovezeném výrobku. Seznam látek poškozujících nebo ohrožujících ozonovou vrstvu byl stanoven v příloze zákona v členění podle příloh a skupin Montrealského protokolu. Od poplatku byly osvobozeny látky použité pro přepracování na jiné chemické sloučeniny, vyrobené nebo dovezené k zajištění ochrany zdraví stanovené jako tzv. základní potřeba (§ 5 odst. 2 písm. b) a rovněž vývoz do zemí, které podepsaly Vídeňskou úmluvu a Montrealský protokol. Poplatek odváděný výrobcí a dovozci byl příjmem Státního fondu životního prostředí s účelovou vázaností užití k ochraně ozonové vrstvy Země (§ 6 odst. 2).

Zákon o ochraně ovzduší přijatý v roce 2002 v podstatě převzal konstrukci poplatku ze zákona 86/1995 Sb., avšak zvýšil sazbu poplatku na 400 Kč/kg regulované látky²¹⁰. Na základě novelizace provedené v roce 2004, v souvislosti se vstupem do EU a bezprostřední účinnosti příslušných nařízení ES²¹¹, byly zrušeny přílohy se seznamy zakázaných látek a okruh plátců poplatku byl zúžen pouze na výrobce²¹².

²⁰⁷ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy přijatá ve Vídni dne 22. 3. 1985, publikována pod č. 108/2003 Sb. m. s.

²⁰⁸ Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, přijatý v Montrealu dne 16. 9. 1987, publikován pod č. 109/2003 Sb. m. s.

²⁰⁹ Sazba poplatku mírně převyšovala náklady spojené s recyklací těchto látek, viz důvodová zpráva k návrhu zákona (tisk 1505, PSP, I. volební období, 1995).

²¹⁰ Od roku 2005 nebyla realizována jediná platba, viz kap. VI.1.3.

²¹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2037/2000 ze dne 29. června 2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2038/2000, kterým se mění nařízení (ES) č. 2037/2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, pokud jde o inhalátory odměřených dávek a dávkovačů léčiv, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2039/2000, kterým se mění nařízení (ES) č. 2037/2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, pokud jde o základní rok pro přidělení kvót hydrochlorfluoruhlodíků.

²¹² Nicméně příslušné ustanovení je nadále uvedeno nadpisem „Poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek (...)“.

V.3.5. Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

Zavedení systému obchodovatelných povolení v ČR reaguje především na závazky týkající se snížení emisí skleníkových plynů vyplývající z Kjótského protokolu²¹³ k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu²¹⁴ a ze společného plnění závazku Společenství²¹⁵. Jako stěžejní nástroj pro dosažení tohoto cíle byl směrnicí 2003/87/ES²¹⁶ ustaven rámec systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

Tento v ČR zcela nový ekonomický nástroj je upraven samostatným právním předpisem, na který odkazuje obecná úprava ochrany klimatického systému Země obsažená v platném zákoně o ochraně ovzduší²¹⁷. Tímto zvláštním právním předpisem je zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, který zejména transponuje výše zmíněnou směrnici 2003/87/ES.

K zavedení emisního obchodování se váže i novelizace zákona o integrované prevenci, neboť pro provozování většiny zařízení, které jsou zařazeny do systému obchodování, je zároveň nezbytné integrované povolení. Fakticky přitom dochází k prolomení komplexní povahy tohoto nástroje, neboť povolení k emisím skleníkových plynů je vydáváno samostatně (viz dále) a v rámci integrovaném povolení se emisní limity pro skleníkové plyny stanoví pouze tehdy, je-li to nezbytné pro zabránění závažného znečišťování v místě provozu²¹⁸.

²¹³ ČR Kjótský protokol podepsala 23. listopadu 1998 a ratifikovala 15. listopadu 2001, viz sdělení MZV publikované pod č. 81/2005 Sb. m. s.

²¹⁴ Viz sdělení MZV č. 80/2005 Sb. m. s., o sjednání Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu.

²¹⁵ Rozhodnutí Rady 2002/385/ES ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropského společenství a společném plnění závazků z něj vyplývajících.

²¹⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému obchodování povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

²¹⁷ Hlava IV zákona nazvaná Ochrana klimatického systému Země a specificky pak ustanovení § 35a.

²¹⁸ Srov. § 14 odst. 1 zákona 76/2002 Sb., o integrované prevenci.

Povolení k emisím skleníkových plynů

Pro stacionární technické jednotky („zařízení“) provozující jednu nebo více činností vymezených v příloze 1 zákona²¹⁹ musí jejich provozovatel získat povolení k vypouštění skleníkových plynů, které je vydáváno Ministerstvem životního prostředí (§ 3 a následující zákona)²²⁰. Vedle stanovených náležitostí týkajících se popisu zařízení, používaných surovin a zdrojů emisí je hlavním předpokladem vydání povolení prokázání dostatečného materiálního, technického a organizačního vybavení ke zjišťování a vykazování emisí skleníkových plynů. Povolení lze přitom vydat i pro více zařízení, které spolu technicky souvisejí, jsou-li umístěna na stejném místě a provozována tímž provozovatelem.

Jedním z elementárních předpokladů fungování systému obchodování je věrohodnost měření a vykazování emisí. Za tímto účelem zákon požaduje po provozovateli vykazovat a ověřovat množství emisí skleníkových plynů způsobem stanoveným v prováděcí vyhlášce²²¹. Navíc je provozovatel povinen zajistit ověření vykázaného množství emisí autorizovanou osobou (tzv. verifikace). Výkaz o množství emisí skleníkových plynů ze zařízení a doklady o jeho ověření předkládá provozovatel Ministerstvu životního prostředí do 15. března následujícího roku.

Ačkoli směrnice 2003/87/ES vyžaduje, aby součástí povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů byla i povinnost vyřadit povolenky ve výši rovnající se celkovým emisím zařízení v každém kalendářním roce, je tato povinnost v české úpravě stanovena samostatně.

Povolenky a obchodování

Pod pojmem povolenka se pro účely zákona rozumí majetková hodnota odpovídající právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší v daném

²¹⁹ Jedná se zejména o činnosti jako výroba elektřiny a tepla, hutnictví železa a oceli, rafinerie, výroba cementu, skla, papíru a celulózy. V národním alokačním plánu je zahrnuto na 450 takových zařízení.

²²⁰ Za vydání povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů (dle § 3 zákona) je Ministerstvem životního prostředí vybírán správní poplatek ve výši 10 tis. Kč za jedno povolení a 3 tis. Kč v případě jeho změny (viz zákon 634/2004 Sb., o správních poplatcích, položka 121 sazebníku).

²²¹ Vyhláška 696/2004 Sb., kterou se stanoví postup zjišťování, vykazování a ověřování množství emisí skleníkových plynů.

kalendářním roce ekvivalent tuny oxidu uhličitého; povolenka je za stanovených podmínek převoditelná. Pro obchodování povolenkami jsou stanoveny následující podmínky – okruh osob, na které mohou být převedeny, není omezen (tj. lze je převést i mimo okruh provozovatelů zařízení zařazených do systému emisního obchodování), k převodu dochází okamžikem připsání povolenky na účet nabyvatele v rejstříku (viz dále), povolenky nemohou být předmětem zástavního práva ani vkladem do základního kapitálu obchodní společnosti a v případě zániku (úmrtí) majitele povolenek přecházejí na jeho právního nástupce.

Z hlediska právní povahy povolenky není dosud uzavřena diskuse, zda ji lze považovat za cenný papír. I když z doktrinárního hlediska v zásadě odpovídá zaknihovanému cennému papíru²²², de lege lata se však o cenný papír pravděpodobně nejedná, což lze nepřímou dovodit z rozdílných právních režimů – zatímco podle zákona 695/2004 Sb. je povolenka majetkovou hodnotou²²³, na cenné papíry se dle zákona o cenných papírech vztahují ustanovení o věcech movitých²²⁴. Nutno přitom dodat, že diskuse na toto téma dosud není jednoznačně uzavřena ani v mezinárodním fóru²²⁵.

Před začátkem obchodovacího období je Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu²²⁶ připraven návrh národního alokačního plánu (NAP), který určuje celkové množství rozdělovaných povolenek

²²² Ke shodnému názoru srov. stanovisko Komise pro cenné papíry „Povaha emisních povolenek z hlediska vymezení investičních nástrojů v § 3 zákona o podnikání na kapitálovém trhu“, STAN/14/2005. Stanovisko nicméně vylučuje zařazení povolenek (nikoli však jejich derivátů) mezi investiční nástroje ve smyslu zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

²²³ Tedy v terminologii občanského zákoníku jinou majetkovou hodnotou ve smyslu ustanovení § 118, viz také Kudynová A.: Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, *České právo životního prostředí*, 3/2004, str. 54.

²²⁴ Viz ustanovení § 1 odst. 2 zákona 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů. Až do doplnění tohoto ustanovení zákonem 362/2000 Sb. přitom v tomto ohledu neexistovala shoda, zvláště v případě zaknihovaných cenných papírů, viz blíže Švestka J. a kol.: *Občanský zákoník – komentář*, 10. vyd., Praha: C.H.Beck, 2006, str. 456 an.

²²⁵ Podrobněji k této problematice viz např. Martin M.: Trade Law Implications of Restricting Participation in The European Union Emission Trading Scheme, *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 19, Spring 2007, str. 437-474, k některým souvislostem s pravidly mezinárodního obchodu srov. de Cendra J.: Can Emission Trading Schemes be Coupled with Border Tax Adjustments? An Analysis vis-à-vis WTO Law, *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 15, No. 2, 2006, str. 131-145.

²²⁶ Dlužno poznamenat, že až doposud panovaly při přípravách alokačních plánů mezi těmito resorty značné rozpory, především z důvodu reprezentace odlišných zájmů, takže došlo i na případ, kdy byl vládě návrh alokačního plánu předložen v alternativní podobě.

pro dané obchodovací období i jejich rozdělení jednotlivým provozovatelům zařízení zahrnutých do systému obchodování. Návrh je povinně zveřejňován a kdokoli k němu může zaslat své vyjádření, ta jsou poté projednána v meziresortní komisi. Následně je návrh předložen ke schválení vládě, v případě jeho schválení je poté předložen Evropské komisi a zaslán ostatním členským státům EU. Komise může do tří měsíců od předložení plán nebo jakoukoli jeho část odmítnout z důvodů neslučitelnosti s kritérii stanovenými v příloze III směrnice²²⁷, případně pro porušení způsobu alokace. Když Komise návrh zčásti nebo zcela odmítne, ministerstvo návrh změní a znovu projedná (včetně zveřejnění a projednání vyjádření), v opačném případě je národní alokační plán schválen vládou ve formě nařízení vlády²²⁸. Zatímco úvodní období bylo stanoveno jako tříleté (2005-2007), následující období je pětileté.

Vydávání a přidělování povolenek pro příslušné obchodovací období provádí správce rejstříku obchodování s povolenkami, kteroužto činností byl pověřen operátor trhu s elektřinou²²⁹. Směrnice umožňuje, aby určitá část povolenek nebyla přidělována bezplatně²³⁰, tato možnost nebyla v ČR využita. Nejpozději měsíc před začátkem obchodovacího období vydává správce rejstříku povolenky v objemu stanoveném národním alokačním plánem. Z těchto povolenek potom nejpozději do 28. února kalendářního roku přidělí každému provozovateli poměrnou část

²²⁷ Těchto 11 kritérií se týká 1) plnění závazků z Kjótského protokolu, 2) posuzování vývoje emisí, 3) potenciálu ke snížení emisí, 4) soulad s ostatními právními předpisy, 5) nediskriminace mezi provozovateli a sektory, 6) umožnění vstupu nových provozovatelů, 7) zohlednění časných akcí, 8) zohlednění čistých technologií, 9) zapojení veřejnosti, 10) uvedení seznamu zahrnutých zařízení a 11) případného zohlednění konkurence ze strany subjektů mimo EU. Viz blíže Gram Mortensen B.O.: The EU Emission Trading Directive, *European Environmental Law Review*, Vol. 13, No. 10, 2004, str. 278 an., a Sdělení Komise COM(2003) 830 final.

²²⁸ Pro nynější obchodovací období je to nařízení vlády č. 80/2008 Sb., o Národním alokačním plánu pro obchodovací období roků 2008-2012.

²²⁹ Operátor trhu s elektřinou a.s. je 100% státem vlastněná společnost, jež původně vznikla k realizaci ustanovení § 27 energetického zákona. Při spravování rejstříku se řídí nařízením Komise (ES) č. 2216/2004 o standardizovaném a bezpečném systému rejstříků podle směrnice 2003/87/ES Evropského parlamentu a Rady a rozhodnutí 280/2004/ES Evropského parlamentu a Rady.

²³⁰ A to nejvýše 5 % v první a 10 % v druhém obchodovacím období, viz čl. 10 směrnice. V prvním obchodovacím období tuto možnost plně využilo pouze Dánsko, po druhé obchodovací období žádný členský stát neoznámil záměr využít maximální 10% alokace, srov. Seinen A.T.: State aid aspects of the EU Emission Trading Scheme: the second trading period, *EC Competition Policy Newsletter*, 3/2007, str. 100.

množství, které mu bylo přiděleno národním alokačním plánem na dané období (1/3 v prvním, resp. 1/5 v následujících obchodovacích obdobích).

V případě nových provozovatelů jsou povolenky přidělovány správcem rejstříku dodatečně poté, co jejich množství stanoví ministerstvo podle kritérií přílohy 3 zákona. Stávající úprava v ustanovení § 8 odst. 6 takovému provozovateli garantuje ve dvou následujících národních alokačních plánech přidělení množství povolenek odpovídající očekávané úrovni emisí CO₂ daného zařízení, což bylo oprávněně kritizováno ze strany Evropské komise jako pravděpodobná nepovolená státní podpora²³¹.

Každý provozovatel je povinen do 30. dubna následujícího roku vyřadit z obchodování takové množství povolenek, které odpovídá vykázanému a ověřenému množství emisí v daném roce. Okamžikem vyřazení přestávají být povolenky obchodovatelné.

K vyřazení mohou být použity i povolenky vydané příslušnými správními úřady jiných členských států EU, nebo států mimo EU, je-li to připuštěno předpisy EU. Zákon dále umožňuje tzv. pooling, neboli sdružení provozovatelů zařízení se shodnou činností, kteří společně prostřednictvím zvoleného zástupce získávají přiděl povolenek i plní povinnost vyřadit povolenky (§ 13 a 14 zákona).

Mechanismy Kjótského protokolu

Novelou směrnice o emisním obchodování²³² byly upraveny vazby mezi evropským systémem emisního obchodování a projektovými mechanismy Kjótského protokolu (společné plnění, mechanismy čistého rozvoje). Díky tomu mohou provozovatelé zařízení v každém z dalších obchodovacích období použít ke splnění svých závazků jednotky snížení emisí²³³ a jednotky ověřeného snížení

²³¹ Tento problém napravuje s účinností od září 2008 zákon 315/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 212/2006 Sb.

²³² Směrnice 2004/101/ES

²³³ Emission reduction units (ERU), viz čl. 6 Kjótského protokolu.

emisi²³⁴ až do výše stanoveného přidělu povolenek pro dané zařízení v národním alokačním plánu (§ 10a zákona)²³⁵.

Zmíněná letošní novela zákona 695/2004 Sb. nově upravuje hospodaření s jednotkami přiděleného množství²³⁶, které primárně slouží ke splnění závazku České republiky vyplývajícího z Kjótského protokolu. Podle nového ustanovení § 12a může ministerstvo k tomuto účelu nepoužité jednotky buď prodat v rámci mezinárodního emisního obchodování, jak to umožňuje čl. 17 Kjótského protokolu, nebo využít na podporu projektů společné realizace ve smyslu čl. 6 Kjótského protokolu. Prostředky, které budou získány z prodeje jednotek, jsou příjmem Státního fondu životního prostředí a mohou být použity pouze na podporu činností a akcí vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů.

V.4. Nakládání s vodami

Oblast nakládání s vodami představuje téměř dokonalý příklad terminologického zmatku panujícího v oblasti ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. Takto se zpoplatnění vypouštění odpadních vod postupem doby dostalo od „náhrad“, přes „úhrady“ až k nynějším „poplatkům“, ačkoli po věcné stránce nedošlo k zásadní změně. I když se ve výše uvedeném členění ekonomických nástrojů jedná o emisní poplatky, lze se setkat i s dosti odlišnými zařazeními, např. podle zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu „úplaty za vypouštění odpadních vod do vod povrchových mají charakter sankčního poplatku“²³⁷.

Příklad ekonomických nástrojů lze nalézt v zákoně 11/1955 Sb. o vodním hospodářství, a to v institutu náhrad za zvláštní užívání vody a za užívání vodohospodářských děl a zařízení. K uplatnění v praxi však došlo teprve po vydání

²³⁴ Certified emission reduction units (CER), viz čl. 12 Kjótského protokolu.

²³⁵ V obchodovacím období 2008-2012 je v českém Národním alokačním plánu na projekty společné realizace vyhrazeno ročně téměř 100 tis. povolenek.

²³⁶ Assigned amount units (AAU), viz čl. 3 Kjótského protokolu.

²³⁷ Kontrolní závěr z kontroly „Výběr a užití úplat za vypouštění odpadních vod do vod povrchových a kontrola vodohospodářských investic, 96/41, Věstník NKÚ 1997, částka 3. Paradoxně úvahu o sankční povaze popírá hned následující věta, v níž se uvádí, že úplaty mají znečišťovatele motivovat k omezení produkce odpadních vod, i když je jejich vypouštění povoleno.

vyhlášky 73/1960 Sb. upravující náhrady za odběr povrchové vody, resp. po vydání vyhlášky 16/1966 Sb. upravující náhrady za vypouštění odpadních vod do vodních toků.

Zatímco institut náhrady za odběr povrchové vody byl svou povahou cenovou úhradou, která uhrazovala náklady vodohospodářských organizací spravující vodohospodářská díla, motivem k zavedení úplat bylo především stimulovat znečišťovatele k výstavbě čistíren odpadních vod.

V.4.1. Zpoplatnění vypouštění odpadních vod

Terminologii tzv. úplat zavedl zákon 138/1973 Sb., o vodách, který nahradil výše zmíněný „prazáklad“ ekonomických nástrojů v oblasti nakládání s vodami. Samotný zákon stanovil pouze obecný rámec a odkazoval na podrobnější úpravu prováděcím předpisem vlády, kterým se stalo nařízení vlády 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství. Někdejší náhrady za vypouštění odpadních vod nahradily **úplaty za vypouštění odpadních vod do vod povrchových**²³⁸. Tyto úplaty postihovaly vypouštění vody obsahující organické látky, nerozpuštěné látky, ropu a ropné látky, nebo zjevně alkalické či acidní, případně obsahující rozpuštěné anorganické soli nad stanovenou mez²³⁹. Organizace vypouštějící tyto vody byly povinny platit správci toku úplatu podle množství znečišťujících látek a míry jejich závadnosti, přičemž za obsah organických látek, ropy a ropných látek, zjevnou alkalitu a aciditu se platila základní úplata a přírážka, za obsah rozpuštěných anorganických solí pouze základní úplata. Základní úplata byla vypočtena podle nákladů na konkrétní nebo obecně použitelný způsob čištění vypouštěných zpoplatněných odpadních vod a stanovila se jako součin sazby stanovené v příloze nařízení vlády a množství ročních znečištění nebo množství vypouštěných odpadních vod. Výše přírážky se podle přílohy nařízení vlády stanovila jako

²³⁸ Zákon přitom obsahoval zmocnění k uložení úplat i na vypouštění odpadních vod do vod podzemních (srov. § 44 zákona), k tomu však došlo až nynějším vodním zákonem (viz dále).

²³⁹ U organických látek podle biochemické spotřeby kyslíku (BSK₅) do 5 tun za rok, u nerozpustných látek do 10 tun za rok, u ropy a ropných látek do 5 tun za rok a koncentrace znečištění 10 mg/l, u alkality a acidity do koncentrace 0,5 mval/l a 500 kg_{eq} za rok a u rozpuštěných anorganických solí do koncentrace 1 000 mg/l a maximálního množství 50 tun za rok.

procentní podíl základní úplaty vypočtené míry zhoršení jakosti vody ve vodním toku způsobené odpadními vodami vyjádřené v jednotkách zhoršení jakosti²⁴⁰. Maximální výše přírážky mohla dosáhnout 200 % základní úplaty u vypouštění odpadních vod do toků vodárenských a vodních toků v jejich povodí, resp. 100 % u ostatních vodních toků.

Výnos úplat za vypouštění odpadních vod do vod povrchových byl příjmem Státního fondu vodního hospodářství. Po zřízení Státního fondu životního prostředí ČR se úplaty staly příjmem toho fondu, jehož se stal někdejší Státní fond vodního hospodářství součástí²⁴¹.

Podstatnou novelizaci této úpravy pro polistopadové podmínky přinesl zákon 281/1992 Sb., který mimo jiné změnil a doplnil i ustanovení týkající se úplat za vypouštění odpadních vod do vod povrchových. Kromě změny terminologie z organizací na fyzické a právnické osoby, bylo zásadní změnou zvýšení základní úplaty na dvojnásobek a zvýhodnění v podobě odkladu placení ve výši 60 % úplaty osobám, které vypouštějí odpadní vody, pokud zahájily práce na výstavbě čistírny odpadních vod nebo jiného zařízení ke snížení znečištění, případně pro tento účel sdružily prostředky. Pokud bylo zařízení zkolaudováno před uplynutím povolené doby výstavby, správce toku odloženou část úplat odpustil.

Další etapu představovala úprava zavedená zákonem 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, nadále však absentovalo zpoplatnění vypouštění odpadních vod do vod podzemních. Jak je již z názvu zákona patrné, došlo zde ke změně terminologie, do té doby byly jediným ekonomickým nástrojem v oblasti hospodaření s vodami úplaty, resp. ještě předtím náhrady. Zákon zavedl dvojici poplatkových titulů – poplatek za znečištění odpadních vod a poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod. Koncepce poplatku za znečištění odpadních vod vycházela z úpravy základní úplaty za vypouštění odpadních vod dle nařízení vlády 35/1979 Sb., avšak zaměřila se na jiné, vhodnější ukazatele znečištění (chemická spotřeba kyslíku, sloučeniny fosforu, dusíku, adsorbovatelné organické halogeny a těžké kovy). Nově bylo zavedeno zpoplatnění objemu vypouštěných odpadních vod. Správa poplatků již nebyla

²⁴⁰ Od placení přírážky byly nicméně zproštěny rozpočtové organizace.

²⁴¹ Viz § 6 zákona 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

svěřena správám povodí²⁴², ale byla rozdělena mezi ČIŽP (ukládání poplatků) a finanční úřady (vybírání a vymáhání).

Současný vodní zákon²⁴³ přebírá bez větších úprav koncepci zavedenou zákonem 58/1998 Sb., tedy dva poplatkové tituly – poplatek za znečištění vypouštěných odvodních vod a poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod.

Poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod se platí tehdy, pokud vypouštěné odpadní vody překračují současně hmotnostní a koncentrační limity příslušných ukazatelů znečištění²⁴⁴. Sazba je stanovena zvláště pro každý ukazatel znečištění a pohybuje se v rozmezí 0,50 Kč/kg u rozpuštěných anorganických solí (RAS) a 2 Kč/kg u nerozpuštěných látek až po 4 000 Kč za kg kadmia a 20 000 Kč za kg rtuti²⁴⁵. Jestliže dojde meziročně k poklesu u některé ze zpoplatněných látek o 20-50 %, snižuje se poplatek za tuto látku o dvojnásobek dosaženého snížení, při poklesu o více než 50 % se poplatek za tuto látku neplatí (§ 90 odst. 4). Podrobnosti o postupu určování znečištění obsaženého v odpadních vodách, metodách měření ukazatelů znečištění, zjišťování průměrné koncentrace znečištění a ročního objemu vypouštěných odpadních vod upravuje prováděcí vyhláška 293/2002 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

U **poplatku z objemu vypouštěných odpadních vod do vod povrchových** je stanovena sazba ve výši 0,1 Kč/m³ objemu vypouštěných odpadních vod a to pouze pro znečišťovatele, kteří za kalendářní rok vypouštějí více než 100 tisíc m³ odpadních vod.

Zákon zachoval možnost požádat o odklad placení poplatků (§ 96) a to až do výše 80 % za zdroj znečištění, pro který znečišťovatel zahájil práce na stavbě čistírny odpadních vod nebo jiného investičního zařízení ke snížení množství znečištění ve vypouštěných odpadních vodách. Pokud byly dodrženy podmínky

²⁴² Vybírání úplat správami povodí bylo dosti problematické, a to zejména od roku 1994, kdy byly transformovány na akciové společnosti, což znemožnilo použití zákona 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Srov. též kontrolní závěr NKÚ z kontroly 96/41 citovaný výše.

²⁴³ Zákon 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

²⁴⁴ Příloha 2 zákona stanoví následující ukazatele – chemická spotřeba kyslíku, rozpuštěné anorganické soli (RAS), nerozpustné látky, celkový fosfor, dusík amoniakální, dusík anorganický, adsorbovatelné organické látky (AOX), rtuť a kadmium.

²⁴⁵ Pro srovnání – u poplatků za vnášení znečišťujících látek do ovzduší (pro zvláště velké, velké a střední stacionární zdroje) je sazba pro těžké kovy 20 000 Kč za tunu. Viz blíže kapitola V.3.1.

udělení odkladu a dodržena lhůta k dokončení stavby, ČIŽP znečišťovateli promíne část poplatků odpovídající odložené části poplatků.

Poplatky za vypouštění odpadních vod vybírají celní úřady na základě podkladů vydaných ČIŽP. Výnos poplatků je příjmem SFŽP.

Současný vodní zákon rovněž poprvé uvádí do praxe **poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních**. Jeho výše je stanovena jednotně na 3 500 Kč za kalendářní rok s výjimkou vypouštění odpadních vod z rodinných domů nebo staveb pro individuální rekreaci čištěných domovní čistírnou na úroveň stanovenou v povolení, resp. vypouštění minerálních vod osvědčených jako přírodní léčivý zdroj (kromě minerálních vod použitých při lázeňské péči), přírodních minerálních vod, vod použitých za účelem získání tepelné energie, vod čerpaných za účelem snížení jejich znečištění. Poplatek se platí obci, na jejímž katastrálním území k vypouštění dochází, a stává se příjmem obce, a to bez účelové vázanosti.

V.4.2. Zpoplatnění odběru vod

V oblasti zpoplatnění odběru vod se uplatňují dva odlišné typy ekonomických nástrojů – jednak jsou to uživatelské poplatky, které představují klasický ekonomický nástroj, vedle toho se zde setkáváme s relativně širokým využitím cenových úhrad, které se díky výrazné veřejnoprávní ingerenci do značné míry blíží uživatelským poplatkům. Takovým případem byly zákonem 138/1973 Sb., o vodách, zavedené **úplaty k úhradě nákladů spojených se správou vodních toků**, v terminologii prováděcího nařízení vlády **úplaty za odběr vody z vodních toků**, které sloužily k úhradě nákladů spojených se správou vodních toků (srov. § 43 odst. 1 zákona). V tomto případě byla výše úplat stanovena cenovými předpisy jako velkoobchodní cena povrchové vody – jednalo se tedy o soukromoprávní platbu, i když podléhala schválení tehdejšímu Federálnímu cenovému úřadu²⁴⁶.

²⁴⁶ K této argumentaci (ve vztahu k nynějším platbám k úhradě správy vodních toků) viz též Dienstbier op. cit. sub 5 str. 80. V literatuře se nicméně lze setkat i s klasifikací této úplaty jako poplatku za využívání přírodních zdrojů, srov. např. Kopáček M.: Voda, in: Moldan B. op. cit. sub 6 str. 82 an.

Shodnou povahu mají i současným vodním zákonem upravené platby k úhradě správy toku a správy povodí upravené v ustanovení § 101 zákona 254/2001 Sb. Za odběr povrchové vody z vodního toku je stanovena povinnost hradit **platbu k úhradě správy toku**, v případě odběrů z významných vodních toků rovněž **k úhradě správy povodí**. Tyto platby jsou příjmem správců vodních toků a nahrazují předchozí úplaty za odběry vody z vodních toků. Platba se stanoví podle účelu užití odebrané povrchové vody v jednotkové výši (tj. v Kč/m³) podle odebraného množství vody. Cenu za odběr povrchové vody stanoví správce vodního toku podle zvláštního předpisu²⁴⁷ jako tzv. věcně usměrňovanou cenu; zvlášť se stanoví pro jednotlivé účely – průtočné chlazení parních turbín, zemědělské zavlažování, zatápění umělých prohlubní terénu a ostatní odběry. Platba za odběr povrchové vody se obdobně jako u odběru podzemní vody neplatí, pokud odebrané množství nepřevyšuje 6 000 m³ za kalendářní rok (nebo 500 m³ za každý měsíc) a za některé další odběry – pro rybí sádky, napouštění rybníků a nádrží, požární účely, odběr okalových vod²⁴⁸ apod.

Na rozdíl od těchto soukromoprávních plateb měly zákonem 138/1973 Sb. zavedené **úplaty za odběr podzemní vody** nepochybně povahu uživatelských poplatků. Sazba úplaty byla pro organizace odebírající nad 15 tis. m³ vody ročně nebo 1 250 m³ měsíčně stanovena ve výši 1 Kčs/m³ odebrané vody, avšak povinnost hrazení úplat se nevztahovala na odběry pro veřejné vodovody. Výnos těchto úplat byl příjmem státního rozpočtu (republikového).

Terminologický obrat, který provedl nynější vodní zákon 254/2001 Sb., nahradil úplaty **poplatkem za odebrané množství podzemní vody**, který jak již sám název napovídá, představuje tradiční typ uživatelského poplatku. Tento poplatek je povinna platit osoba, která má povolení k odběru podzemní vody (oprávněný), za odebrané množství vody, pokud přesahuje množství 6 tis. m³ za rok (nebo 500 m³ za každý měsíc), vyjma odběry k získání tepelné energie, snížení znečištění podzemních vod, odběry ke snižování hladiny podzemních vod a odběry

²⁴⁷ A to podle zákona 526/1990 Sb., o cenách. Ve vládním návrhu se přitom předpokládalo, že tato platba bude mít charakter poplatku (obdobně poplatku za odebrané množství podzemní vody) a jednotkovou výši poplatku bude pro jednotlivé povodí stanovovat každoročně nařízením vláda, srov. § 103 odst. 3 návrhu (tisk 688, Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2000).

²⁴⁸ Okalovými vodami jsou povrchové vody odebírané z vodního toku za zvýšených průtoků (vodních stavů) pro závlahy zaplavováním, srov. ustanovení § 101 odst. 4 in fine vodního zákona.

k hydraulické ochraně podzemních vod před znečištěním. Sazby poplatku jsou rozlišeny podle účelu užití odebrané vody – pro zásobování pitnou vodou (odběr provozovatelem vodovodu pro veřejnou potřebu) je stanovena sazba 2 Kč/m³, pro ostatní užití 3 Kč/m³. Poplatek vybírají celní orgány²⁴⁹ na základě výměrů vydaných Českou inspekcí životního prostředí. Výnos poplatku je z 50 % příjmem rozpočtu kraje, na jehož území se odběr vody uskutečňuje, zbytek je příjmem SFŽP. Část připadající do rozpočtu kraje je účelově vázána na podporu výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury a zařízení a doplňování zvláštního účtu k financování odstraňování následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií²⁵⁰.

V oblasti ochrany minerálních vod byl v roce 2001 lázeňským zákonem²⁵¹ zaveden **poplatek za využívání zdroje minerální vody**. Vládní návrh tohoto zákona zavedení poplatku neobsahoval²⁵², k doplnění nynějšího ustanovení § 20 došlo až na základě návrhu výboru pro sociální politiku a zdravotnictví.

Předmětem poplatku je výtěžek odebraný ze zdroje přírodní minerální vody v množství stanoveném v povolení k využívání zdroje²⁵³. Jednotkovou výši poplatku stanoví nařízení vlády²⁵⁴ na 3 Kč za m³. Vybírání a vymáhání poplatku je svěřeno celním úřadům místně příslušným podle sídla uživatele zdroje. Poplatek je příjmem státního rozpočtu.

²⁴⁹ V období 2002 (nabytí účinnosti zákona) až 2005 (novela 444/2005 Sb.) byla správa tohoto poplatku i poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových svěřena místně příslušným finančním úřadům.

²⁵⁰ Podle ustanovení § 42 odst. 4 vodního zákona má být tento fond kraje ročně doplňovaný do výše 10 mil. Kč.

²⁵¹ Zákon 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon).

²⁵² Srov. tisk 700 (Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2000).

²⁵³ Povolení k využívání zdroje vydává dle § 12 zákona Ministerstvo zdravotnictví pro takové zdroje, o nichž je vydáno osvědčení o tom, že jsou zdrojem přírodní minerální vody (§ 5 zákona).

²⁵⁴ Nařízení vlády č. 385/2001 Sb., kterým se stanoví jednotková výše poplatku za přírodní minerální vodu odebíranou ze zdroje přírodní minerální vody.

V.4.3. Vodné a stočné

Mezi úplaty zavedené zákonem 138/1973 Sb., které měly charakter cenových úhrad (a byly tedy stanovovány na základě cenových předpisů) patří i úplaty spojené s dodáním vody z veřejných vodovodů (tzv. vodné) a úplaty spojené s odváděním odpadních vod veřejnými kanalizacemi (tzv. stočné)²⁵⁵.

V současnosti je úprava cenové úhrady za pitnou vodu a odpadní odvedené vody (vodné a stočné) obsažena v samostatném právním předpise²⁵⁶. Vodné a stočné má charakter věcně usměrňované ceny dle zákona o cenách²⁵⁷ a podle stávající úpravy může mít jedno- nebo dvousložkovou formu. Pokud není stanoveno obecně závaznou vyhláškou nebo rozhodnutím vlastníka (provozovatele) vodovodu jinak, platí se ve formě jednosložkové, která je dána součinem jednotkové ceny a množství odebrané vody nebo vypouštěných odpadních a srážkových vod. V případě dvousložkové formy úhrady je jedna část stanovena opět jako násobek jednotkové ceny a odebraného nebo vypouštěného množství vody, druhou část představuje pevná složka stanovená v závislosti na kapacitě vodoměru, profilu přípojky nebo ročního množství odebrané vody. Povinnost platit za odvádění srážkových vod do veřejné kanalizace se nevztahuje na plochy pozemních komunikací, celostátní a regionální dráhy, zoologické zahrady, plochy nemovitostí určených k trvalému bydlení a na domácnosti. Povinnosti platit vodné a stočné jsou rovněž zproštěni hasiči při požárním zásahu.

²⁵⁵ Srov. § 46 zákona 138/1973 Sb. Kromě dosud zmíněných úplat vodní zákon předpokládal i možnost zavedení tzv. jiných úplat a to za zajišťování splavnosti vodních toků, za používání vodohospodářských děl k plavbě a za další užítky poskytované vodním hospodářstvím, srov. § 45 zákona 138/1973 Sb.

²⁵⁶ Viz § 20 zákona 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích).

²⁵⁷ podle § 10 zákona 526/1990 Sb., o cenách, vydává Ministerstvo financí seznam zboží s regulovanou cenou formou výměrů publikovaných v Cenovém věstníku, v současnosti se jedná o výměr MF č. 1/2008 (část II.).

V.4.4. Daňové úlevy

Podle stávající právní úpravy daně z nemovitosti²⁵⁸ nejsou předmětem daně vodní plochy (s výjimkou rybníků s intenzivním chovem ryb²⁵⁹), stavby přehrad, stavby, jimiž se upravuje vodní tok, stavby vodovodních řadů a vodárenských objektů včetně úpraven vody, kanalizačních stok a kanalizačních objektů včetně čistíren odpadních vod, stavby určené k předchozímu čištění vod před jejich vypouštěním do kanalizací, stavby na ochranu před povodněmi a stavby k zavlažování a odvodňování pozemků.

Od daně jsou osvobozeny stavby sloužící výlučně pro čistírny odpadních vod nebo k asanaci kontaminovaných podzemních vod a rovněž pozemky, které s těmito stavbami tvoří jeden funkční celek, a pozemky pásma hygienické ochrany vod I. stupně.

Z hlediska daně z příjmů má význam ustanovení § 24 odst. 2 zákona 586/1992 Sb., podle něhož se za výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů považují také výdaje (náklady) na provoz vlastního zařízení k ochraně životního prostředí, což se nepochybně týká i provozu čistírny odpadních vod.

V.4.5. Přímé podpory

Stávající úprava ve vodním zákoně zahrnuje rovněž jeden nástroj pozitivní ekonomické stimulace – **úhradu výdajů na opatření ve veřejném zájmu** – nepřilíš logicky zařazenou mezi poplatkové tituly. Typologicky tato úhrada představuje v podstatě státem poskytovanou kompenzační platbu za výdaje vynaložené na opatření ve veřejném zájmu. Demonstrativní výčet takových opatření obsahuje ustanovení § 102 odst. 1 a zahrnuje mimo jiné činnosti správy povodí, správu drobných toků, zjišťování a hodnocení stavu povrchových a podzemních vod, plánování v oblasti vod, studie odtokových poměrů, stanovení

²⁵⁸ Zákon 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí.

²⁵⁹ Sazba daně pro tyto rybníky je však třetinová ve srovnání se sazbou u orné půdy.

záplavových území a studie protipovodňových opatření, obnovu vodních děl a koryt vodních toků, zřizování, obnovu a provoz vodních děl, vodních cest a zařízení k ochraně před povodněmi a suchem, obnovu, odbahnění a rekonstrukci rybníků, nebo obnovu koryta vodního toku po povodni. Úhrada se poskytuje ze státního rozpočtu, příjemci mohou být vedle správců povodí a vodních toků, ČIŽP, vlastníci vodních děl a pověřené odborné subjekty²⁶⁰ i jiné fyzické a právnické osoby²⁶¹; na poskytnutí prostředků však není právní nárok.

Obdobně jako v oblasti ochrany ovzduší je i v případě ochrany vod nejvýznamnějším zdrojem přímých podpor Operační program životní prostředí, tentokrát prostřednictvím Prioritní osy 1 zaměřené na zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní. Celkový objem příspěvku z evropských fondů je téměř 2 mld. eur, což představuje přes 40 % celkového objemu prostředků operačního programu. Největší část podpory by měla směřovat na výstavbu, rekonstrukci nebo intenzifikaci čistíren odpadních vod, úpraven vody a rozvodných sítí a dále na výstavbu poldrů, úpravu koryt vodních toků a vybudování komplexního monitoringu kvality a množství vod.

V roce 2007 byl ukončen národní Program revitalizace říčních systémů, jehož zaměření se v podstatě překrývalo s prioritní osou I operačního programu.

V.5. Ochrana půdy

V.5.1. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

Zvláštní druh povinné dávky – odvod – byl v oblasti ochrany zemědělské půdy zaveden zákonem 53/1966 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, jehož prioritním cílem byla ochrana zemědělského půdního fondu proti jeho ubývání a

²⁶⁰ Pověřenými odbornými subjekty jsou ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 odborné subjekty, které pověřilo, zřídilo nebo založilo Ministerstvo zemědělství, popřípadě Ministerstvo životního prostředí, za účelem zjišťování a hodnocení stavu povrchových vod a provozování informačních systémů veřejné správy.

²⁶¹ Jak správně upozorňuje Dienstbier, v případě, kdy bude příjemcem státní orgán nebo jiná státní instituce, lze jen těžko hovořit o ekonomickém nástroji, viz Dienstbier op. cit. sub 5 str. 82 an.

znehodnocování²⁶². Tento zákon v ustanovení § 16 a následujících upravoval odvody do státního rozpočtu a fondů jednotných zemědělských družstev, výslovně přitom stanovil, že odváděné částky nejsou v žádném vztahu k vlastnictví k půdě (srov. § 16, odst. 2). Pro trvalé odnětí byla stanovena jednorázová úhrada ve výši 50 násobku hrubé roční produkce, resp. 100 násobku u luk a pastvin, pro dočasné odnětí byla naproti tomu stanovena roční sazba odpovídající hrubé roční produkci.

Novela zákona přijatá v roce 1976²⁶³ změnila obsah celé části VI zákona, která se napříště týkala odvodů za odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě a ekonomické újmy. Konstrukce odvodů se do značné míry podobala stávající úpravě, rozlišovaly se odvody za trvalé a dočasné odnětí zemědělské půdy, výnosy z odvodů plynuly do Státního fondu pro zúrodnění půdy, výše odvodů se stanovila podle prováděcího předpisu²⁶⁴ a závisela na druhu přírodního stanoviště a bonitní třídě s případným snížením nebo zvýšením podle dalších parametrů. Institut ekonomické újmy se týkal snížení roční hrubé zemědělské produkce a/nebo zhoršení hospodářského výsledku podstatným zásahem²⁶⁵ spočívajícím buď v trvalém nebo dočasném odnětí zemědělské půdy nebo zřízení ochranných pásem k ochraně zdrojů pitné vody či přírodních léčivých zdrojů. Pro realizaci opatření k odstranění ekonomické újmy, měl ten, v jehož zájmu se zemědělská půda odnímalá nebo ztěžovalo či omezovalo hospodaření, poskytnout finanční prostředky na zvláštní účet, případně tato opatření sám provést.

Dnešní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu²⁶⁶ byl původně navržen jen jako novelizace tehdy platného zákona a teprve na základě usnesení výborů ČNR byl předložen ke schválení jako kompletní nový zákon. Nová úprava změnila výnosové určení – odvody napříště plynou do Státního fondu životního prostředí ČR – a zcela vypustila ustanovení o ekonomické újmě.

²⁶² Srov. § 5 zákona a důvodovou zprávu k vládnímu návrhu (tisk 76, NS RČS, 1966).

²⁶³ Zákon č. 75/1976 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Ten mimo jiné vložil nové ustanovení § 1 odst. 1, které zdůrazňuje význam zemědělského půdního fondu jako přírodního bohatství a složky životního prostředí, které bylo v modifikované podobě převzato i do současného zákona.

²⁶⁴ Nejprve nařízení vlády č. 103/1976 Sb., později nařízení vlády č. 39/1984 Sb.

²⁶⁵ Kritéria pro posuzování, zda se jednalo o podstatný zásah, určovala příloha nařízení vlády 102/1976 Sb.

²⁶⁶ Zákon ČNR č. 334/1992 Sb.

Podle zákona je odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely možné (kromě specifických výjimek) jen se souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Osoba, v jejímž zájmu je souhlas vydáván je povinna zaplatit za odnětí zemědělské půdy nebo půdy dočasně neobdělávané odvod²⁶⁷.

Odvody jsou zpravidla vymezeny orgánem ochrany zemědělského půdního fondu (obecní úřad obce s rozšířenou působností v případě odnětí půdy o výměře do 1 ha, krajský úřad pro odnětí půdy o výměře od 1 do 10 ha a ministerstvo životního prostředí pro odnětí nad 10 ha; správa národního parku pro odnětí půdy na území národních parků) jako součást souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Jejich skutečná výše je však stanovena teprve následným rozhodnutím o výši odvodů vydaným pověřeným obecním úřadem v návaznosti na pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona (typicky územní rozhodnutí). Zákon rozeznává odnětí trvalé, kdy dojde k nevratné změně znemožňující zemědělské využití (např. umístění stavby, důlního díla apod.), nebo dočasné, kdy po ukončení účelu odnětí bude plocha rekultivována, aby mohla být navrácena do zemědělského půdního fondu. Zatímco odvody za trvalé odnětí se platí jednorázově a to do 30 dnů od právní moci rozhodnutí o odvodu, odvody za dočasné odnětí se platí každoročně, vždy do konce kalendářního roku, v němž odnětí trvá. Odvody vybírají a vymáhají celní úřady.

Odvody za trvale odnímanou půdu se nepředepisují, pokud je půda odníмана pro specifické účely související se zemědělstvím (zemědělské stavby, meliorační zařízení, zřizování rybníků), výstavbou objektů pro čištění odpadních vod, a dále odnětí pro obslužné plochy při bytové výstavbě a výstavbě občanského a technického vybavení, umístění geodetických značek, stožárů nadzemního vedení, přečerpávacích stanic, vrtů a studní, větrných jam a další v zákoně uvedené důvody.

Postup výpočtu odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je následující – nejprve se půda podřadí pod příslušný klimatický region a hlavní půdní jednotku (HPJ) stanovené v příloze zákona, podle toho se poté určí základní hodnotový ukazatel na 1 ha výměry půdy. Pokud bude odnětí půdy negativně ovlivňovat některý z tzv. faktorů životního prostředí (zvláště chráněná území,

²⁶⁷ Slov. tisk 638 (ČNR, IV. volební období, 1992). Není bez zajímavosti, že k povaze odvodů se v důvodové zprávě uvádí, že tyto mají povahu úhrady a nejedná se o odvody a daně ve smyslu čl. 12, odst. 2, písm. c) ústavního zákona o čs. federaci.

chráněné oblasti přirozené akumulace vod, ochranná pásma léčivých zdrojů, území mimo zastavitelné plochy podle územně plánovací dokumentace, chráněná ložisková území), násobí se základní hodnotový ukazatel ekologickou vahou ovlivnění příslušného faktoru životního prostředí (při současném ovlivnění více faktorů se jejich ekologické váhy sčítají). Takto zjištěná základní sazba odvodů se při existenci některého z důvodů pro snížení základní sazby (zemědělská půda poškozená spadem z průmyslových exhalací, úniky pevných nebo tekutých toxických látek, ropných látek, vodní nebo větrnou erozí, zemědělská půda nacházející se v zastavěném území obce, nebo v ekonomicky zaostávajících územích a v pohraničních územích) násobí koeficientem snížení (při více důvodech snížení postupně jednotlivými koeficienty snížení). Získaná hodnota se nazývá skutečná výše odvodu a po vynásobení výměrou odnímané půdy představuje výši odvodu za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. V případě dočasného odnětí se stanoví jako jedna setina této částky, dojde-li k odnětí (nebo jeho ukončení) v průběhu roku, stanoví se odvody za každý započatý měsíc jako součin jedné setiny a jedné dvanáctiny.

Výnos odvodů je ze 40 % příjmem obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází a je účelově vázán pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. Zbývající část je příjmem Státního fondu životního prostředí ČR.

V.5.2. Poplatek za odnětí pozemků plnění funkcí lesa

Zákon o lesích přijatý v roce 1995²⁶⁸, zavedl poplatek za odnětí analogicky s úpravou ochrany zemědělského půdního fondu. Jako specifický druh poplatku za využívání přírodního zdroje má za cíl snížit tlak na odnímání lesních pozemků pro účely investiční výstavby. Tento cíl vyplývá z významu lesa, který (obdobně jako zemědělský půdní fond) tvoří nenahraditelnou složku životního prostředí, a

²⁶⁸ Zákon 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

stanovení předpokladů jeho udržitelného využívání je předmětem právní úpravy na tomto úseku²⁶⁹.

Poplatek za odnětí pozemků plnění funkcí lesa platí ten, jemuž bylo povoleno trvalé nebo dočasné odnětí (§ 17). Výši poplatku stanoví orgán státní správy lesů na základě přílohy zákona v rozhodnutí podle § 13 odst. 1 o výjimce ze zákazu využití pozemků určených k plnění funkcí lesa²⁷⁰. Poplatek se nepředepisuje v případě odnětí pro stavby sloužící hospodaření v lese, pro výstavbu objektů a zařízení potřebných pro jímání a výrobu pitné vody nebo pro čištění odpadních vod. Platnost rozhodnutí o odnětí zanikne, pokud do dvou let od jeho právní moci není započato s využíváním pro účel, pro který bylo rozhodnutí vydáno; zaplacené poplatky se však nevrací.

Způsob výpočtu výše poplatku upravuje příloha zákona, pro stanovení výše ročního poplatku za dočasné odnětí jsou výchozími údaji průměrná roční potenciální produkce lesů a průměrná cena dřeva, jejich součin se dále násobí koeficientem (faktorem) ekologické váhy lesa vyjadřujícím význam ochranné či společenské funkce lesa. Pro výpočet poplatku za trvalé odnětí se z ročního poplatku vypočítává kapitálová hodnota technickou úrokovou mírou 2 %, což v praxi znamená padesátinásobek ročního poplatku.

Fakticky jedinou vstupující ekonomickou veličinou výpočtu je průměrná cena dřeva²⁷¹, neboť průměrná roční potenciální produkce lesů je v podstatě konstantní. Zahnutí faktoru ekologické váhy, který určuje různé váhy podle jednotlivých subkategorií lesů v rozmezí 1,4 – 5,0, lze považovat za zohlednění významu mimoprodukčních funkcí. Podle Vyskota²⁷² se ovšem nejedná o ekologickou váhu, ale spíše o výraz společenského významu.

²⁶⁹ Srov. § 1 zákona.

²⁷⁰ Podle názoru autora je dikce zákona v tomto případě dosti nedůsledná, neboť z ní není zřejmý vztah mezi v ustanovení § 13 odst. 1 předjímaným rozhodnutím o výjimce ze zákazu využití pozemků určených k plnění funkcí lesa a rozhodnutím o odnětí nebo o omezení podle § 16 zákona.

²⁷¹ Průměrnou cenu dřeva na odvozním místě pro určení výše poplatku vyhláší každoročně Ministerstvo zemědělství, pro rok 2008 je stanovena ve výši 926 Kč/m³, viz <http://www.mze.cz/index.aspx?ch=77&typ=1&val=39704&ids=0> [cit. 12. 6. 2008].

²⁷² Viz Vyskot I. et al.: Kvantifikace a hodnocení funkcí lesů České republiky, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2003, str. 144.

Jednorázový poplatek za trvalé odnětí je splatný do 30 dnů od právní moci rozhodnutí o odnětí. V případě dočasného odnětí je poplatek splatný nejpozději do konce kalendářního roku, v němž trvá odnětí. Penále v případě prodlení je stanoveno ve výši 0,1 % z nezaplacené částky za každý den prodlení.

Správce poplatku jsou od roku 2006 celní úřady (předtím to byly finanční úřady). Část výnosu poplatku ve výši 40 % připadá obci, na jejímž katastrálním území k odnětí došlo, a je účelově vázána na použití pro zlepšení životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa. Zbývajících 60 % připadá Státnímu fondu životního prostředí ČR.

V.5.3. Daňová zvýhodnění

Od pozemkové daně jsou osvobozeny pozemky remízků, hájů a větrolamů a mezí na orné půdě a trvalých travních porostech (§ 4 odst. 1). Na dobu pěti let jsou osvobozeny zemědělské pozemky, které byly po rekultivaci technickým opatřením nebo biologickým zúrodněním vráceny zemědělské výrobě.

Nepřímou formou zvýhodnění je i výrazně nižší sazba daně ze staveb (1 Kč za 1 m²) u staveb využívaných pro podnikatelskou činnost, resp. u samostatných nebytových prostor užívaných pro podnikatelskou činnost, sloužících pro zemědělskou prvovýrobu, než je sazba pro ostatní podnikatelské účely (10 Kč za m²).

Poskytnutí daňových zvýhodnění v oblasti lesního hospodaření je obvykle považováno za výraz veřejného zájmu na rozvíjení mimoprodukčních funkcí lesa, které se svou povahou blíží veřejnému statku²⁷³.

Za jednoznačně nevýznamnější zvýhodnění lze považovat to, že lesní pozemky, na nichž se nacházejí lesy ochranné a lesy zvláštního určení, nejsou předmětem daně z pozemků. Toto ustanovení je dále rozšířeno ustanovením § 10 odst. 2 lesního

²⁷³ Platný lesní zákon sice pojem mimoprodukční funkce používá, ale nijak nespecifikuje. V lesnické komunitě je této problematice věnována značná pozornost i v souvislosti s přístupy k oceňování těchto funkcí, solidní úvod do tématu podává Krečmer V., Šišák L., Šach F., Švihla V., Flora M.: K ekonomickému hodnocení mimoprodukčních funkcí lesa z hledisek lesopolitických, *Zprávy lesnického výzkumu*, Vol. 51, 3/2006, supplement, str. 195-215.

zákona, podle něhož se vztahuje i na lesy hospodářské pod vlivem imisí zařazené do dvou nejvyšších pásem²⁷⁴.

Od pozemkové daně jsou dále na dobu 25 let osvobozeny lesní pozemky, počínaje rokem následujícím po roce, kdy byly po rekultivaci technickým opatřením nebo biologickým zúrodněním vráceny lesní výrobě.

Za zvýhodnění lze patrně označit i nižší sazbu pozemkové daně u hospodářských lesů oproti sazbě pro ornou půdu a daně ze staveb využívaných pro lesní hospodářství oproti sazbě u staveb užívaných pro ostatní podnikatelské účely.

V.6. Ochrana přírody a krajiny

Okruh ekonomických nástrojů používaných v ČR v oblasti ochrany přírody a krajiny je relativně omezený a zahrnuje především dotační a jiné podpůrné nástroje, spíše marginální význam má čtveřice povinných dávek – poplatky za vjezd do národních parků, za vstup do vybraných míst národního parku a za jízdu na území národního parku motorovými vozidly a odvody za kácení dřevin. Účelem zmíněných poplatků²⁷⁵, které lze označit za uživatelské poplatky²⁷⁶, je prostřednictvím negativní ekonomické stimulace regulovat vjezd a pohyb motorových vozidel na území národního parku, resp. vstup do nejvzácnějších lokalit. Odvody za kácení dřevin mají naproti tomu povahu poplatku za využívání přírodních zdrojů.

²⁷⁴ Rozšíření tohoto daňového zvýhodnění ustanovením jiného zákona je oprávněně kritizováno jako nesystémové, viz např. Boháč R.: Ochrana životního prostředí v daňových zákonech, *Daně*, 10-11/2004, str. 12.

²⁷⁵ V původním vládním návrhu zákona byly tyto platby označovány jako úhrady, srov. tisk 497 (ČNR, VI. volební období, 1991).

²⁷⁶ Viz Sobotka op. cit sub 4114 str. 150.

V.6.1. Poplatky

Z povinných dávek upravených zákonem 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jsou v současnosti využívány pouze **poplatek za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území národního parku a poplatek za jízdu na území národního parku motorovým vozidlem** (§ 24). Zákon umožňuje stanovit i poplatek za vstup do vybraných míst národního parku mimo zastavěná území obcí, v poslední době se dokonce objevují úvahy o jeho případném zavedení²⁷⁷.

Pro poplatek za jízdu na území národního parku motorovým vozidlem stanoví prováděcí vyhláška²⁷⁸ maximální výši poplatku na jeden den a maximální výši případného ročního paušálu; rovněž stanoví, že den, v němž byl zaplacen poplatek za vjezd, nepodléhá poplatku za jízdu. Zákon ani prováděcí předpis však nijak neomezuje výši poplatku za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území národního parku, což je zjevně v rozporu se současným výkladem čl. 11 odst. 5 Listiny²⁷⁹.

Poplatky neplatí osoby pracující a trvale bydlící na území národního parku a rovněž fyzické osoby, které tam vlastní rekreační objekty. Zákon dále vylučuje souběžné uložení těchto poplatků s poplatkem za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst podle ustanovení § 10 zákona 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Poplatky spravuje orgán ochrany přírody, v tomto případě správa národního parku, která je zároveň příjemcem poplatku.

²⁷⁷ Viz např. Bašta J.: O čem se hovoří: Vstupenky, prosím!, *Krkonoše – Jizerské hory*, srpen 2005, dostupné na http://krkonose.krnep.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=7354&Itemid=3 [cit. 18. 3. 2008]. V sousedním Polsku se poplatek za vstup do národních parků vybírá – např. v tamější části Tater (Tatrzański park narodowy) je to v sezóně 4,40 zł na den, viz <http://www.tatry.cz/servis/aktualne/vstupne-v-polskych-tatrach-zadny-problem.php> [cit. 18. 3. 2008].

²⁷⁸ Vyhláška 395/1992 Sb., k provedení některých ustanovení zákona 114/1992 Sb.

²⁷⁹ Srov. např. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/2000 (publikován pod č. 43/2001 Sb.), podle něhož musí zákonná úprava určovat náležitosti poplatkového vztahu, a tedy (mimo jiné) i sazbu poplatku.

Poplatky za vjezd a setrvání motorovými vozidly a za jízdu na území národního parku motorovými vozidly jsou v praxi využity pouze na území Krkonošského národního parku²⁸⁰.

Poslední nástroj poplatkového charakteru upravený zákonem o ochraně přírody a krajiny – **odvody za kácení dřevin** – má povahu náhradního plnění (v podstatě kompenzace), které přichází na řadu tehdy, není-li orgánem ochrany přírody uložena povinnost náhradní výsadby. Uložení odvodu na základě povolení orgánu ochrany přírody je možné pouze tehdy, pokud dochází ke kácení dřevin z důvodů výstavby²⁸¹. V tomto případě se odvod platí do rozpočtu obce, kde je účelově vázán k použití na zlepšení životního prostředí v obci. V případě nepovoleného kácení dřevin se odvod platí do Státního fondu životního prostředí ČR.

Využití tohoto nástroje v praxi ovšem brání absence zvláštního zákona, jehož vydání zákon o ochraně přírody a krajiny předpokládá, který by upravil výši odvodů a další podrobnosti.

V.6.2. Finanční příspěvek

Zákon o ochraně přírody dále ve své části VI upravuje dvojici nástrojů, které se bezprostředně dotýkají výkonu vlastnického práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a mají pozitivně stimulovat k aktivnímu (konání) nebo pasivnímu (zdržení se konání) zajišťování cílů ochrany přírody. Pouze jeden z těchto nástrojů – finanční příspěvek – však lze řadit mezi ekonomické nástroje, neboť účelem druhého –

²⁸⁰ Vyhláška č. 2/1995 Správy Krkonošského národního parku ze dne 1. prosince 1995, o poplatcích za vjezd, setrvání a jízdu motorovými vozidly na území Krkonošského národního parku. Výše poplatku za vjezd a setrvání je odstupňována podle druhu vozidla a doby setrvání na území národního parku a pohybuje se v rozmezí od 50 Kč (motocykl), resp. 100 Kč (osobní automobil) za setrvání do 3 dnů až po 5 000 Kč u autobusů při setrvání nad 14 dnů. Poplatek se dále zvyšuje při vjezdu do druhé (o 100 %) a první (o 200 %) zóny. Za jízdu vozidly na území národního parku je vybírán poplatek ve výši 20 Kč za den (u autobusů 50 Kč za den), což odpovídá maximální výši stanovené v § 9 vyhlášky 395/1992 Sb.

²⁸¹ Srov. ustanovení § 9 odst. 3 zákona, shodný výklad podává Borovičková H.: Ekonomické a kompenzační nástroje ochrany přírody a krajiny v České republice, *Ekologie a právo*, 2/2005, str. 16.

náhrad za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření – je poskytnutí kompenzace za omezení výkonu vlastnického práva.²⁸²

Obec nebo orgán ochrany přírody, případně též Státní fond životního prostředí ČR, může podle ustanovení § 69 zákona poskytnout na základě písemné dohody vlastníkům nebo nájemcům pozemků **finanční příspěvek**, pokud se tito zdrží určité činnosti nebo provedou dohodnuté práce v zájmu ochrany přírody. Další možnost poskytnutí příspěvku se týká provedení náhradního ochranného opatření (např. záchranný přenos rostlin nebo živočichů).

Na poskytnutí příspěvku není právní nárok a při souběhu s náhradou za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření se poskytnutá náhrada snižuje o částku finančního příspěvku. Prováděcí vyhláška 395/1992 Sb. vymezuje okruh činností a zdržení se, na které lze finanční příspěvek poskytnout, primárně se jedná o úhradu újm na zemědělsky nebo lesnický obhospodařovaných pozemcích a úhradu výdajů spojených s výkonem prací v zájmu ochrany životního prostředí.

V.6.3. Daňová zvýhodnění

Daňové zvýhodnění v oblasti ochrany přírody a krajiny má dvojí povahu. Předně jsou od daně z nemovitostí osvobozeny pozemky území zvláště chráněných podle předpisů o ochraně přírody a krajiny s výjimkou národních parků a chráněných krajinných oblastí; v národních parcích a chráněných krajinných oblastech pozemky zařazené do jejich I. zóny (§ 4 odst. 1 písm. j) zákona 338/1992 Sb.)²⁸³. Toto zvýhodnění plní primárně kompenzační funkci za omezení využitelnosti potenciálu zvláště chráněného území.

²⁸² Naproti tomu brněnská učebnice práva životního prostředí náhrady za ztížení hospodaření mezi ekonomické nástroje zařazuje, srov. kolektiv: Právo životního prostředí, 2. díl, 2. přepracované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 217.

²⁸³ Nutno poznamenat, že v praxi se bude osvobození vztahovat i na významnou část pozemků mimo první zónu velkoplošných chráněných území, neboť budou osvobozeny jako lesní pozemky, případně jako ostatní plochy, které nelze žádným způsobem využívat, nebo jako pozemky ve vlastnictví státu.

Naopak za daňové znevýhodnění lze považovat ustanovením § 11 odst. 4 zákona stanovené násobení základní sazby (příp. sazby zvýšené podle počtu dalších nadzemních podlaží) koeficientem 2 (příp. se tímto koeficientem násobí koeficient stanovený obcí) u staveb pro individuální rekreaci, pokud jsou tyto stavby umístěny v národních parcích a v I. zónách chráněných krajinných oblastí. V tomto případě je cílem nástroje demotivace výstavby rekreačních objektů v nejzachovalejších přírodních územích.

V.6.4. Přímé podpory

Zlepšování stavu přírody a krajiny je cílem prioritní osy 6 Operačního programu životní prostředí. V rámci této priority budou podporována opatření k implementaci soustavy NATURA 2000, zvyšování retenční schopnosti krajiny či ochraně biodiverzity, a také obnova a výstavba návštěvnické infrastruktury.

Z národních zdrojů je financován Program péče o krajinu, který na základě každoročně ministerstvem životního prostředí vydávané směrnice realizuje Agentura ochrany přírody a krajiny spolu se správami národních parků. Program se skládá ze dvou podprogramů – první je zaměřen na péči o krajinu, zatímco druhý na péči o zvláště chráněné části přírody a ptačí oblasti. Dalším prostředky poskytuje SFŽP v Programu péče o přírodní prostředí. Dále jsou poskytovány dotace např. na zalesňování zemědělské půdy²⁸⁴ nebo na zachování hospodářského souboru lesního porostu v rámci opatření NATURA 2000²⁸⁵.

V.7. Nakládání s odpady a obaly

Ekonomické nástroje v oblasti nakládání s odpady byly do českého právního řádu poprvé zavedeny zákonem ČNR 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů, a to v návaznosti na zmocnění v tehdejší federálním zákoně 238/1991 Sb., o

²⁸⁴ Viz nařízení vlády 239/2007 Sb.

²⁸⁵ Viz nařízení vlády 47/2008 Sb.

odpadech, který v ustanovení § 10 stanovil, že za uložení odpadů mají právnické a fyzické osoby platit poplatky „způsobem, v rozsahu a ve výši stanovené zákony národních rad“. Zákon ČNR 62/1992 Sb. omezil poplatkovou povinnost pouze na provozovatele skládek, kteří měli platit poplatek za uložení odpadu na skládku. Cílem tohoto nástroje bylo dosáhnout prostřednictvím ekonomického tlaku na původce (zprostředkovaného přes provozovatele skládek) minimalizovat produkci odpadu a rovněž přispět ke snížení počtu skládek, které nesplňují stanovené požadavky.

K podstatnému rozšíření ekonomických nástrojů v oblasti nakládání s odpady došlo přijetím nového zákona o odpadech v roce 1997²⁸⁶. Vedle zachování poplatku za uložení odpadů na skládkách zavedl zákon nově úhradu za svoz, třídění a zneškodnění komunálního odpadu (později změněnou na poplatek za komunální odpad), a finanční rezervu na sanaci a rekultivaci skládky. Stávající zákon 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, sám o sobě nepřinesl žádnou podstatnou změnu systému ekonomických nástrojů v oblasti nakládání s komunálními odpady, za dobu své účinnosti však doznal několika změn, která vedly k diverzifikaci systémů zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem a dalšímu rozšíření spektra ekonomických nástrojů.

V.7.1. Poplatky za ukládání odpadů na skládky

Zákon ČNR 62/1992 Sb. stanovil poplatkovou povinnost provozovatelům skládek, ať už se jednalo o fyzické nebo právnické osoby, které měly za uložení odpadu na skládku platit poplatek odvozený podle množství a kategorie odpadu (dle katalogu odpadů²⁸⁷). Vedle základní sazby (sazba I), která se týkala všech skládek, byly skládky nesplňující podmínky stanovené pro provoz navíc zpoplatněny zvýšenou sazbou poplatku (sazba II), přičemž výše sazby II rostla v čase. Nejvyšší

²⁸⁶ Zákon 125/1997 Sb., o odpadech. Důžno podotknout, že tento zákon trpěl řadou nedostatků, z nichž patrně nejzávažnějším byla rezignace na koncepční plánování v odpadovém hospodářství, což záhy vedlo k přípravě (a přijetí) nového zákona.

²⁸⁷ Tehdy stanovený v opatření Federálního výboru pro životní prostředí, kterým se vyhláší Kategorizace a katalog odpadů, částka 69/1991 Sb.

sazby byly stanoveny pro nebezpečné odpady a to ve výši 250 Kč/t (sazba I) a v rozmezí 3 000 Kč/t v roce 1992 až po 5 000 Kč/t v roce 1994 a následujících (sazba II).

Zatímco výnos zpoplatnění sazbou I byl příjmem obce, v jejímž územním obvodu se skládka nacházela (a výnosy měly být přednostně použity pro zlepšení životního prostředí), zvýšení poplatku o sazbu II bylo příjmem Státního fondu životního prostředí ČR. Tomu od určité míry odpovídá i různé primární zaměření jednotlivých sazeb – podle důvodové zprávy k návrhu zákona měla sazba I kompenzovat negativní dopady ukládání odpadů do životního prostředí (včetně zvýšené intenzity dopravy a estetických dopadů na krajinu), a proto i výnos směřoval do rozpočtu obce. Naproti tomu sazba II měla mít především motivovat provozovatele skládek k přijetí opatření, které by vedly k naplnění podmínek stanovených pro provoz skládky (funkce stimulační). Výnosy z této části poplatku měly být účelově vázány k využití v odpadovém hospodářství, ať už jako zvýhodněné půjčky nebo dotace na úpravy a sanace skládek, zamezování negativních vlivů skládek s nebezpečnými odpady přesahující územní odvod obce. Důvodová zpráva výslovně uvádí, že výše sazeb II pro rok 1994 a následující byla odvozena z nákladů na vybudování reprezentativního vzorku projektovaných skládek pro různé kategorie odpadů a ukládání takových odpadů na tyto skládky.

Obdobně jako u poplatků za vypouštění odpadních vod a škodlivých látek do ovzduší bylo i u zvýšení poplatku o sazbu II odložena část (60 %) v případě, zahájil-li provozovatel skládky práce na uvedení skládky do souladu s podmínkami stanovenými pro provozování skládky a tato část byla posléze odpuštěna, dokončil-li provozovatel tyto práce v souladu s podmínkami přiznání odkladu.

K významné změně týkající se poplatků za uložení odpadů došlo přijetím zákona 125/1997 Sb. Ač bylo v principu zachováno dvousložkové schéma poplatku, rozdělení na základní a rizikovou složku se napříště týkalo čistě kategorie odpadu nikoli povahy skládky. Povinnost platit poplatek (§ 29) byla navíc přenesena z provozovatele skládky na původce odpadu (což mohl být za určitých okolností i provozovatel skládky). Základní složka poplatku se platila za uložení každého odpadu, uložení nebezpečného odpadu bylo nadto zpoplatněno rizikovou složkou poplatku.

Obdobně jako v předchozí úpravě byla základní složka poplatku opět příjmem obce, v jejímž katastru se skládka nacházela, riziková složka pak byla příjmem Státního fondu životního prostředí ČR. V příloze zákona byly stanoveny jak sazby základního, tak rizikového poplatku na tunu odpadu, přitom sazba základního poplatku pro nebezpečný odpad byla několikanásobně vyšší než sazba pro ostatní kategorie a všechny sazby byly stanoveny s progresí v letech následujících. Motivem zvyšování sazeb bylo podle důvodové zprávy to, aby se zvýšila konkurenceschopnost způsobů nakládání s odpady, které jsou vůči životnímu prostředí šetrnější než skládkování²⁸⁸. Zákon navíc umožnil osvobodit od poplatku uložení komunálního odpadu, ze kterého byla odstraněna jeho nebezpečná složka a vytríděna stanovená část podílu komunálního odpadu vhodná k druhotnému využití.

Současný zákon 185/2001 Sb. nepřinesl v oblasti poplatků za uložení odpadů na skládky výraznější změny, pouze došlo k nastavení zvýšení sazeb pro následující období. I nadále je tedy stanovena základní složka poplatku (s vyšší sazbou pro nebezpečný odpad) a riziková složka poplatku pro nebezpečný odpad. Poplatek od původce odpadu vybírá provozovatel skládky a odvádí ho příjemci – obci, na jejímž katastrálním území se skládka nachází, a Státnímu fondu životního prostředí ČR. Od placení základní složky poplatku je osvobozena obec jako původce ukládající odpad na skládku, která je v katastrálním území této obce. Kontrolu placení poplatků vykonávají obce a krajské úřady a vymáhají je celní úřady.

V.7.2. Finanční rezerva

Zákon 125/1997 Sb. zavedl zcela nový institut finanční rezervy určené na asanaci a rekultivaci skládky po skončení její životnosti. Přímým vzorem pro tuto úpravu přitom byla obdobná úprava v horním zákoně k vypořádání důlních škod²⁸⁹. Jedná se o mechanismus garantující splnění povinnosti provozovatele skládky z vlastních prostředků asanovat, rekultivovat a dále pečovat o skládku po ukončení

²⁸⁸ Důvodová zpráva ještě poněkud stroze uváděla, že poplatky za ukládání na skládky vyjadřují externalitu, které způsobují původci odpadů, srov. tisk 31 (PSP, II. volební období, 1996).

²⁸⁹ Ekonomické nástroje v oblasti využívání nerostného bohatství jsou blíže pojednány v kapitole V.8.2.

jejího provozu. Výše povinného odvodu na vázaný účet byla stanovena tak, aby pokryla nejnnutnější náklady uzavření a sanace skládky v případě zániku nebo insolventnosti provozovatele; prostředky této rezervy jsou započitatelným nákladem provozovatele a jsou výdajem na udržení, zajištění a dosažení příjmu a v případě konkurzu nesmějí být zahrnuty do konkurzní podstaty. Čerpání prostředků finanční rezervy podléhalo souhlasu okresního úřadu. Prováděcí vyhláškou²⁹⁰ byla výše odvodu stanovena na 60 Kč/t u nebezpečného a komunálního odpadu a 20 Kč/t u ostatního odpadu.

Stávající zákon 185/2001 Sb. převzal konstrukci vytváření vázaného účtu a kontroly čerpání prostředků z tohoto účtu, došlo nicméně ke zpřesnění formulace příslušných ustanovení týkajících se zřízení vázaného účtu i čerpání prostředků finanční rezervy a byla zvýšena sazba odvodu na 100 Kč/t uloženého nebezpečného nebo komunálního odpadu a 35 Kč/t uloženého ostatního odpadu. Pro každou samostatně povolenou skládku musí být zřízen samostatný zvláštní vázaný účet; smlouva o zřízení účtu s bankou musí obsahovat informaci, které skládky se finanční rezerva týká a že je spravován podle příslušných ustanovení zákona; ode dne zřízení účtu je dispozice s ním možná pouze se souhlasem příslušného krajského úřadu. Souhlas s čerpáním uděluje krajský úřad na základě rozhodnutí o zahájení rekultivačních prací, podrobnosti žádosti provozovatele stanoví prováděcí vyhláška²⁹¹.

Nevyčerpaná část finanční rezervy se po ukončení péče o skládku uvolňuje ve prospěch provozovatele nebo jeho právního nástupce, pokud však tento není znám, odvede se do rozpočtu obce, na jejímž katastrálním území skládka leží.

Převod užívacího práva ke skládce na nového provozovatele musí zahrnovat i dohodu o převodu finanční rezervy, jinak je převod neplatný. Při zániku provozovatele skládky před ukončením péče o skládku (stanovené krajským úřadem na ne méně než 30 let) bez právního nástupce převede banka nevyčerpané prostředky rezervy do Státního fondu životního prostředí ČR, který je posléze

²⁹⁰ 340/1997 Sb., kterou se stanoví výše finanční rezervy na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu a podrobnosti jejího vytváření a užití.

²⁹¹ V současnosti vyhláška 294/2005 Sb.

poukáže na vázaný účet toho, kdo zabezpečí dokončení péče o skládku (asanaci, rekultivaci a ukončení provozu).

V.7.3. Platby fyzických osob v oblasti nakládání s komunálním odpadem

Finanční participaci obyvatel obce na nakládání obce s komunálním odpadem zavedl teprve zákon 125/1997 Sb. Úhradu za svoz, třídění a zneškodnění komunálního odpadu mohla na základě ustanovení § 10 zákona stanovit obec vyhláškou za účelem pokrytí nákladů obce spojených s povinností původce komunálního odpadu. Úhrada měla zahrnovat náklady obce spojené s tříděným sběrem, svozem, tříděním, využitím a zneškodněním odpadu, případně i se sběrem nebezpečné složky komunálního odpadu (provozováním vyhrazených míst pro bezplatné odkládání tohoto odpadu) a náklady spojené s odstraněním odpadu na pozemcích obce. Plátcí úhrady byly fyzické osoby, zákon ovšem blíže nevymezoval určení okruhu povinných fyzických osob²⁹²; výše úhrady musela být stanovena v souladu se zákonem o cenách. Systému sběru a třídění komunálního odpadu v obci se přitom mohly na základě smlouvy (tj. za smluvní ceny) účastnit i původci odpadů, tj. právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby.

Novelizace provedená zákonem 37/2000 Sb. nahradila úhradu za svoz, třídění a zneškodnění komunálního odpadu poplatkem za komunální odpad. Zatímco úhrada byla i přes veřejnoprávní úpravu platbou soukromoprávního charakteru, v případě poplatku jde jednoznačně o veřejnoprávní platbu²⁹³.

Poplatek za komunální odpad mohla shodně jako úhradu stanovit obec vyhláškou, tentokrát však byl přesně vymezen okruh poplatníků – fyzické osoby, při jejichž činnosti vzniká komunální odpad – a plátců – vlastníci nebo správci budov či nemovitostí, kde vzniká komunální odpad. Plátcí byli povinni rozúčtovat

²⁹² Pouze v důvodové zprávě bylo zmíněno, že placení se týká trvalých nebo dočasných obyvatel obce.

²⁹³ K tomu srov. Dientsbier op. cit. sub 5 str. 34.

poplatek na jednotlivé poplatníky (obdobně jako u usměrňování cen služeb spojených s nájmem bytu, tedy nejčastěji podle počtu členů domácnosti).

Maximální výše poplatku byla omezena výší předpokládaných oprávněných nákladů obce na nakládání s komunálním odpadem a rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu nebo objemu popelnic nebo podle počtu uživatelů bytů. Poplatek spravovala obec, jejímž byl zároveň i příjmem. Možnost zapojení původců odpadů do systému sběru a třídění komunálního odpadu v obci na základě smlouvy s obcí byla zachována.

Patrně nejpodstatnější změnou, kterou přinesl nynější zákon o odpadech, bylo nahrazení poplatku za komunální odpad institutem místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů²⁹⁴ v režimu zákona 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Tentokrát jsou podle ustanovení § 10b zákona o místních poplatcích za poplatníky označeny ty fyzické osoby, které mají v obci trvalý pobyt nebo fyzické osoby vlastníci v obci stavbu určenou (nebo sloužící) k rekreaci. V prvním případě může poplatek za domácnost odvádět společný zástupce, v případě bytového (či rodinného) domu vlastník nebo správce, ti pak vystupují jako plátcí poplatku. Místní poplatek je stanoven jako dvousložkový, kdy jedna část poplatku má paušální (kapitační) charakter a může dosahovat výše až 250 Kč za osobu a kalendářní rok, druhá část je pak odvozena od skutečných nákladů obce na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu za předchozí rok, je však také limitována maximální výší 250 Kč na osobu a kalendářní rok.

Tato úprava byla ještě během projednávání v Parlamentu podrobena kritice ze strany některých velkých měst, neboť pro ně představovala výrazný nárůst administrativních nákladů²⁹⁵. Sporným bodem se ukázala být i slučitelnost nové úpravy a stávajících smluvních systémů vybírání úhrady za komunální odpad²⁹⁶.

²⁹⁴ Původním záměrem tehdejší vlády přitom bylo ještě transformovat místní poplatky na obecní daně, uvedený místní poplatek byl navržen jako varianta pro případ, že nebude schválen návrh zákona o obecních daních (což se posléze i stalo), srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona (tisk 705, Poslanecká sněmovna, 2000).

²⁹⁵ Dle důvodové zprávy k návrhu zastupitelstva hlavního města Prahy na změnu zákona 185/2001 Sb. (tisk 1116, Poslanecká sněmovna, III. volební období), by v případě hlavního města Prahy dosahovaly přibližně 10 % výnosu poplatku.

²⁹⁶ Tj. systémy smluvních cen (úhrad) podle původního znění zákona 125/1997 Sb. K protiprávnosti jejich pokračování srov. Dienstbier F.: Zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem po tzv.

Ještě v průběhu roku 2001 byl předložen návrh zastupitelstva hlavního města Prahy, později schválený jako zákon 275/2002 Sb., který do zákona o odpadech doplnil ustanovení obdobné někdejšímu poplatku za komunální odpad a výslovně připustil možnost paralelní existence smluvních systémů.

Výsledkem této novelizace je současný stav, kdy vedle sebe existují tři systémy plateb, z nichž si obce mohou zvolit:

1. Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle ustanovení § 1 písm. h) zákona o místních poplatcích,
2. Poplatek za komunální odpad podle ustanovení § 17a zákona o odpadech, a
3. Smluvní systém vybírání úhrady za komunální odpad podle § 17 odst. 5 zákona o odpadech.

Zásadní rozdíl, jak již bylo v předchozím textu zmíněno, spočívá v tom, že u místního poplatku je okruh poplatníků vymezen trvalým pobytem, resp. vlastnictvím stavby určené (či používané) k rekreaci, zatímco v případě poplatku za komunální odpad je vymezen v podstatě neurčitě tak, že poplatníkem je každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad, což však je následně zúženo díky vymezení vlastníků nemovitostí, v nichž (na nichž) vzniká komunální odpad jako plátců a jim stanovené povinnosti následně poplatek rozúčtovat na jednotlivé poplatníky²⁹⁷. V případě smluvního systému je právní úprava ještě méně jasná, neboť sice předepisuje písemnou formu smlouvy, včetně uvedení výše úhrady, avšak nestanoví ani na jaké fyzické osoby se vztahuje, ani povinnost těchto fyzických osob takovou smlouvu uzavřít a z ní plnit²⁹⁸. Výše úhrady není, na rozdíl od dřívější podoby věcně usměrňované ceny, nijak limitována.

pražské novele zákona o odpadech, *České právo životního prostředí*, 3/2002, a důvodovou zprávu k návrhu zastupitelstva hlavního města Prahy na změnu zákona 185/2001 Sb. (tisk 1116, Poslanecká sněmovna, 2001).

²⁹⁷ Dovedeno ad absurdum by jinak vlastník nemovitosti musel neustále sledovat pohyb fyzických osob ve/na své nemovitosti, aby mohl poplatek rozúčtovat skutečně všem poplatníkům (tj. např. i náhodným návštěvám). Na řadu dalších problematických momentů (též již později odstraněných např. chybějící odkaz na procesní úpravu správy poplatku zákonem o správě daní a poplatků) upozorňuje Dienstbier (ibid.).

²⁹⁸ Dienstbier (ibid.) z těchto a dalších nedostatků dovozuje naprostou neaplikovatelnost systému smluvní úhrady.

Jedním z důvodů novelizace zákona 185/2001 Sb. byl i argument, že místní poplatek vzhledem k (částečné) povaze kapitační platby nedostatečně motivuje poplatníky k třídění a redukci produkce odpadů. Nicméně, jak ve své zprávě z roku 2004 podotýká veřejný ochránce práv²⁹⁹, nejedná se ani u jednoho ze tří výše uvedených systémů plateb o cenu ekvivalentní poskytnuté službě (tj. vztahené k poplatníkem skutečně produkovanému objemu odpadů), byť všechny tři systémy v určité míře mohou alespoň zohledňovat skutečné náklady obce jako (fiktivního) původce odpadu.

Jiným dosti problematickým důsledkem existence tří odlišných schémat plateb za komunální odpad s různě určeným okruhem povinných subjektů je možnost vzniku dvojího zpoplatnění (např. jednou podle trvalého a podruhé podle faktického pobytu) nebo naopak vyhnutí se povinnosti placení.

V.7.4. Finanční záruka u přeshraniční přepravy odpadů

Právní úprava podmínek přepravy nebezpečných odpadů podléhá omezením stanoveným Basilejskou úmluvou, mezi něž patří i povinnost krýt pohyb odpadů pojištěním, zárukou nebo jiným ručením³⁰⁰. S ohledem na to, že smluvní stranou Basilejské úmluvy je i Evropské společenství, byla k jejímu provedení zvolena forma nařízení. Toto nařízení³⁰¹ stanoví povinnost poskytnout finanční záruku nebo odpovídající pojištění pro všechny přepravy odpadů, které vyžadují předchozí oznámení (čl. 6 nařízení). Pojištění nebo finanční záruka musí krýt dopravní náklady, náklady na využití nebo odstranění a na uskladnění po dobu 90 dnů, a to včetně případů, kdy přepravu nebo využití či odstranění odpadů nelze dokončit podle plánu, nebo se jedná o nedovolenou přepravu, využití či odstranění odpadů.

²⁹⁹ Srov. Veřejný ochránce práv a postup obcí při zpoplatňování komunálního odpadu, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, říjen 2004.

³⁰⁰ Čl. 6 odst. 11 Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, publikované pod č. 100/1994 Sb.

³⁰¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů.

Zákon o odpadech navíc tuto úpravu doplňuje tím, že schvalování finanční záruky nebo pojištění svěřuje ministerstvu životního prostředí, které v případě důvodných pochybností o jeho dostatečnosti může stanovit výši a druh finanční záruky nebo druh pojištění a výši pojistné částky³⁰². Zároveň podle zmíněného nařízení má mít orgán, který finanční záruku nebo pojištění schválil, k nim přístup a využívat je ke splnění závazků zpětného převzetí včetně plateb jiným odpovědným orgánům. Uvolnění finanční záruky nebo pojištění je zásadně vázáno na potvrzení o jiném než předběžném využití nebo odstranění nebo na potvrzení o dokončení předběžného využití nebo odstranění.

V.7.5. Poplatky na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků

Další ekonomický nástroj, tentokrát v podobě uživatelského poplatku, doplňuje rámec komunitární úpravy zaměřené na předcházení vzniku odpadů z vozidel a na opětovné použití, recyklaci a další způsoby využití vozidel s ukončenou životností³⁰³. Transpozice do českého právního řádu byla provedena v roce 2004 dílčí novelou zákona o odpadech³⁰⁴, která doplnila zvláštní úpravu pro nakládání s autovraky³⁰⁵.

Podle těchto ustanovení má každý, kdo se zbavuje autovraku, povinnost ho předat pouze osobě, která je provozovatelem zařízení ke sběru, výkupu, zpracování, využití a odstraňování autovraků. Provozovatel zařízení ke sběru autovraků má naopak povinnost bezúplatně převzít vybrané autovraky³⁰⁶, pokud obsahují nutné části vozidla (hnací a převodové agregáty, karoserii, katalyzátor, nárazníky).

³⁰² Srov. § 57 zákona o odpadech.

³⁰³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES ze dne 18. září 2000, o vozidlech s ukončenou životností.

³⁰⁴ Zákon 188/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁵ Autovrak zákon definuje jako každé úplné nebo neúplné motorové vozidlo, které bylo určeno k provozu na pozemních komunikacích pro přepravu osob, zvířat nebo věcí a stalo se odpadem (podle definice odpadu v § 3 zákona).

³⁰⁶ Těmi jsou dle ustanovení § 36 písm. b) vozidla kategorie M1 (osobní automobily) a N1 (lehká užitková vozidla) a tříkolová vozidla.

Osoby oprávněné ke sběru, výkupu, zpracování, využití a odstraňování autovraků jsou podle zákona povinny zavést systém sběru vybraných autovraků³⁰⁷ a zajistit ve stanoveném procentním podílu opětovné použití a materiálové využití vybraných vozidel, přitom podíl použití a využití bude růst v čase. Výrobci a akreditovaní zástupci jsou povinni odebírat vybraná vozidla vlastní značky uvedená na trh v České republice, jsou-li tato vozidla odevzdána do jimi stanoveného sběrného místa a zajistit na vlastní náklady sběr, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků pro nová vozidla uvedená na trh v ČR. Výrobce, resp. akreditovaný zástupce, je povinen uzavřít ke splnění těchto povinností smlouvu s osobami oprávněnými ke sběru, výkupu, zpracování, využití a odstraňování autovraků, ke splnění povinnosti, leda je sám takovou osobou.

Spíše jako doplňkový nástroj zákon zavádí poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků, který jsou akreditovaní i individuální dovozci povinni platit za dovážena použitá vozidla (§ 37e). Jediná sazba poplatku je stanovena ve výši 5 000 Kč³⁰⁸. Vzhledem k tomu, že zákon stanoví osvobození od poplatku pro vozidlo, u kterého dovozce prokáže, že splňuje technické podmínky pro emisní limity ve výfukových plynech, které jsou vyžadovány pro výrobu stejné kategorie nového vozidla³⁰⁹, lze soudit, že má primárně demotivovat od dovozu starých ojetých vozidel. Poplatek se platí po vydání technického protokolu o splnění emisního testu u technicky způsobilých vozidel, před vyznačením změny v osvědčení o registraci u přestavěných technicky

³⁰⁷ Ministerstvo životního prostředí předložilo v únoru 2008 do vnějšího připomínkového řízení novelizaci tohoto ustanovení, která by přenesla odpovědnost za vytvoření systému sběru, včetně nákladů, na výrobce a akreditované zástupce, neboť jak důvodová zpráva k připravovanému návrhu eufemisticky poznamenává „některé instituty (...) se v praxi neosvědčily“.

³⁰⁸ Vládní návrh zákona přitom počítal s odstupňovanou sazbou podle dosažené emisní normy EURO v rozmezí 2 000 až 20 000 Kč, srov. tisk 357 (Poslanecká sněmovna, IV. volební období, 2003).

³⁰⁹ Viz původní směrnici Rady 70/220/EHS o sblížení právních předpisů členských států týkajících se opatření proti znečištění ovzduší plyny zážehových motorů motorových vozidel a její pozdější doplnění, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/55/ES o sblížení právních předpisů členských států týkajících se opatření proti emisím plyných znečišťujících látek a znečišťujících částic ze vznětových motorů vozidel a emisím plyných znečišťujících látek ze zážehových motorů vozidel poháněných zemním plynem nebo zkapalněným ropným plynem a její doplnění a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla.

nezpůsobilých vozidel a před vydáním souhlasu ministerstva k dovozu odpadů u dovážených autovraků za účelem jejich rozebrání na náhradní díly.

Výnos poplatku je příjmem Státního fondu životního prostředí ČR a je vázán na zvláštním účtu, určeném pro podporu systému nakládání s vybranými autovraky a jejich částmi. K úpravě podrobností placení poplatků zákon předpokládá vydání prováděcího předpisu, ten však dosud nebyl vydán, a tak uvedené poplatky nejsou hrazeny.

V době psaní této práce projednával Parlament návrh novely zákona o odpadech³¹⁰, který by měl zcela přeformulovat ustanovení § 37e. Poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autogramů by napříště měl platit žadatel o registraci při první registraci (tj. i první přeregistraci po nabytí účinnosti novely) použitého vybraného vozidla v ČR příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Výše poplatku má být odstupňována podle plnění mezních hodnot emisí ve výfukových plynech a to ve výši 3 000 Kč v případě plnění hodnot emisí EURO 2, ve výši 5 000 Kč v případě plnění hodnot emisí EURO 1 a ve výši 10 000 Kč v případě neplnění žádné z těchto hodnot emisí. U vozidel, která plní minimálně hodnoty emisí EURO 3, by se poplatek neměl platit.

V.7.6. Financování nakládání s elektrozařízeními

S ohledem na speciální komunitární úpravu³¹¹ v oblasti nakládání s odpadními elektrickými a elektronickými zařízeními byla v roce 2005 do zákona o odpadech doplněna úprava ukládající především výrobcům elektrozařízení zvláštní povinnosti, jejichž hlavním smyslem je (vedle prevence vzniku) dosažení opětovného použití, recyklace a dalších forem využití snižujících množství odpadu

³¹⁰ Viz tisk 367/4 (Poslanecká sněmovna, výbor pro životní prostředí, V. volební období, 2008)

³¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních, směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/108/ES ze dne 8. prosince 2003, která mění tuto směrnici, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/95/ES ze dne 27. ledna 2003 o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních

určeného k odstranění³¹². Za elektrická a elektronická zařízení (elektrozařízení) zákon považuje taková zařízení, jejichž funkce závisí na elektrickém proudu nebo elektromagnetickém poli; seznam elektrozařízení a jejich zařazení do 10 skupin stanoví prováděcí vyhláška³¹³.

Klíčovým prvkem této úpravy je povinnost výrobce zajistit zpětný odběr elektrozařízení pocházejícího z domácností, oddělený sběr elektroodpadu nepocházejícího z domácností a od roku 2009 zajistit plnění stanoveného rozsahu opětovného použití a materiálového využití elektroodpadu³¹⁴. Další povinnosti jsou uloženy jak výrobcům – označovat elektrozařízení, případně jeho obal (např. grafickým symbolem přeškrtnutého kontejneru), informovat prostřednictvím distributorů konečné uživatele, poskytovat zpracovatelům elektroodpadu informace nutné k jeho zpracování, zapsat se do seznamu výrobců elektrozařízení, vypracovávat roční zprávy o plnění povinností výrobce – tak i posledním prodejcům, kteří mají spotřebiteli zajistit možnost zpětného odběru použitého elektrozařízení v místě prodeje nového elektrozařízení, a v neposlední řadě i zpracovatelům elektroodpadu. Držitelům elektrozařízení pocházejících z domácností a držitelům elektroodpadu je stanovena odpovídající povinnost zbavit tohoto zařízení pouze předáním zpracovateli nebo na místo zpětného odběru či odděleného sběru.

Pro zajištění financování zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení z domácností zákon rozlišuje, zda bylo elektrozařízení uvedeno na trh před nebo po 13. srpnu 2005. U zařízení uvedených na trh po zmíněném datu může výrobce splnit stanovené povinnosti buď samostatně (individuální plnění), na základě smlouvy společně s jinými výrobci (solidární plnění), nebo může přenést stanovené povinnosti na jinou právnickou osobu zajišťující společné plnění povinností výrobců (tzv. kolektivní systém). Před uvedením elektrozařízení na trh musí výrobce, který neplní stanovené povinnosti v solidárním nebo kolektivním systému, poskytnout **záruku finančního zajištění**

³¹² Tzv. rozšířená odpovědnost výrobce (producer extended responsibility), jejímž cílem je motivovat výrobce, aby uzpůsobili design výrobku snadnější recyklaci či odstranění.

³¹³ Vyhláška 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady).

³¹⁴ Srov. § 37m zákona o dopadech.

nakládání s veškerým elektroodpadem. Plní-li výrobce stanovené povinnosti samostatně, musí poskytnout záruku formou účelově vázaného bankovního účtu nebo pojištění³¹⁵. Použití prostředků vázaného účtu je podmíněno souhlasem ministerstva životního prostředí a prostředky na účtu nemohou být předmětem exekuce ani zahrnuty do konkurzní podstaty. Údaje o stavu a čerpání z vázaného účtu nebo výši pojistného plnění za předchozí rok uvádí výrobce v roční zprávě.

Naproti tomu u elektrozařízení uvedených na trh do 13. srpna 2005 stanoví zákon výrobcům povinnost vytvořit systém, do kterého mají přispívat v odpovídajícím rozsahu, zejména podle podílu na trhu; výše zmíněný prováděcí předpis dále stanoví, že pro každou skupinu elektrozařízení má společné plnění zajišťovat jeden kolektivní systém³¹⁶. Zákon navíc umožňuje po dobu 8 let uvádět při prodeji nových elektrozařízení odděleně náklady na zpětný odběr, zpracování a odstranění „historických“ elektrozařízení (někdy také nazývaný recyklační příspěvek či poplatek).

Výrobcům je rovněž stanovena povinnost financovat nakládání s elektroodpadem (§ 37o), což především zahrnuje jejich oddělený sběr, využití a odstranění, zákon jim však v této souvislosti neukládá povinnost poskytnutí záruky ani pojištění, i v tomto případě ovšem mohou své povinnosti plnit kolektivně.

V.7.7. Zálohové systémy

I když mají zálohové systémy v ČR u některých skleněných nápojových obalů a přepravek i různých ocelových tlakových nádob (např. propan-butanové nebo sifonové) dlouhou tradici, jednalo se až do přijetí zákona o obalech o systémy existující na dobrovolné bázi³¹⁷. Přijetí speciální úpravy bylo vyvoláno především

³¹⁵ Přistoupení výrobce ke kolektivnímu systému je podle důvodové zprávy samo o sobě zárukou zajištění, srov. tisk 693 (Poslanecká sněmovna, IV. volební období, 2004).

³¹⁶ To v současnosti plní pro stanovené kategorie kolektivní systémy ASEKOL, REMA 1000 IK, Elektrowin, EKOLAMP a RETELA. Kolektivní systém OFO-recykling zajišťuje pouze financování nakládání s „novými“ elektrozařízeními a elektroodpady.

³¹⁷ Nicméně s určitou veřejnoprávní ingerencí týkající se ochrany spotřebitele při zpětném odběru vratných zálohovaných obalů, i tato úprava je ovšem relativně nová.

nutností dosažení cílů využití odpadů z obalu stanovených komunitární legislativou³¹⁸.

Zákon o obalech³¹⁹ upravuje jako jeden ze způsobů opakovaného použití systém vratných obalů (§ 8 zákona), který může být realizován s použitím záloh. Zákon v ustanovení § 9 stanoví základní podmínky, které zajišťují stanovení jednotné výše zálohy v celém řetězci od výrobců až po prodejce, označování vratných zálohovaných obalů, povinnost jejich výkupu bez omezení množství, vázání na nákup zboží a po celou provozní dobu, informační povinnosti ohledně změn nebo ukončení výkupu a povinnost výkupu i po dobu nejméně 1 roku od posledního uvedení obalu do oběhu. Jsou-li na trh uváděny stejné nápoje jak v nevratných, tak i ve vratných zálohovaných obalech, mají osoby, které je uvádějí do oběhu na prodejní ploše ne menší než 200 m², povinnost nabízet nápoje rovněž ve vratných obalech.

K provedení některých ustanovení § 9 zákona byly vydány prováděcí předpisy, především nařízení vlády³²⁰, které stanoví výši zálohy pro vybrané druhy skleněných nápojových obalů – lahve na víno, minerální vodu, limonádu a sodovku a pивní lahve – a to jednotně ve výši 3 Kč. Další prováděcí předpis³²¹ ke způsobu označování vratných zálohovaných obalů pouze stanoví, že označení může být provedeno na samotném obalu nebo na jeho štítku, v dalších podrobnostech odkazuje na technickou normu ČSN.

V.7.8. Registrační a evidenční poplatky

Zákon o obalech dále v ustanovení § 30 zavedl registrační a evidenční poplatky, které mají povahu správního poplatku, jsou však příjmem Státního fondu životního prostředí ČR. Registrační poplatek ve výši 800 Kč se platí za první zápis do

³¹⁸ V první řadě směrnici Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES o obalech a obalových odpadech.

³¹⁹ Zákon 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech).

³²⁰ Nařízení vlády 111/2002 Sb., kterým se stanoví výše zálohy pro vybrané druhy vratných zálohovaných obalů.

³²¹ Vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu 116/2002 Sb., o způsobu označování vratných zálohovaných obalů.

Seznamu osob, které jsou nositeli povinnosti zpětného odběru nebo využití odpadu z obalů³²², za každý následující kalendářní rok se platí evidenční poplatek ve shodné výši. Registrační poplatek ve výši 2 000 Kč platí za rozhodnutí o autorizaci autorizovaná obalová společnost, která dle ustanovení § 17 žádala o oprávnění zajišťovat sdružené plnění povinnosti odběru a využití odpadu z obalů a k tomuto účelu uzavírat smlouvy o sdruženém plnění. V každém následujícím kalendářním roce platí autorizovaná společnost evidenční poplatek ve výši 800 Kč za každou osobu, s níž má uzavřenou smlouvu o sdruženém plnění alespoň po část kalendářního roku a tato osoba za tuto část roku uvedla na trh nebo do oběhu alespoň 300 kg obalů. Poplatky a případná penále z prodlení se platí Státnímu fondu životního prostředí ČR, který rovněž vymáhá neuhrazené poplatky a to poněkud překvapivě podle občanského soudního řádu³²³.

V.7.9. Daňová zvýhodnění

S ohledem na veřejnou prospěšnost zařízení odpadového hospodářství jsou od daně z nemovitostí osvobozeny stavby sloužící výlučně k úpravě odpadů pro jejich další využití, k asanaci a rekultivaci skládek odpadů, k asanaci kontaminovaných pozemků a objektů, pro třídění a sběr odpadů, pro tepelné, biologické, chemické a fyzikální zneškodňování odpadů, pro skládky odpadů splňující podmínky stanovené pro provoz skládky zvláštními předpisy, a rovněž pozemky tvořící jeden funkční celek s těmito stavbami.

Důležitým doplňkem systému nakládání s elektrozařízením a elektroodpadem je osvobození příjmů plynoucích z příspěvků výrobců registrovaným provozovatelům kolektivního systému zajišťujícího zpětný odběr, resp. oddělený sběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení nebo elektroodpadu od daně z příjmu právnických osob³²⁴.

³²² Povinnost zápisu se dle ustanovení § 14 odst. 1 zákona týká osob, které uvádí na trh nebo do oběhu obaly nebo balené výrobky.

³²³ Takové řešení je dosti nesystémové a lze i pochybovat o jeho funkčnosti. Nabízí se otázka, proč, když se jedná o poplatek, nebyla využita procesní úprava zákona o správě daní a poplatků.

³²⁴ Viz § 19 odst. 1 písm. zc) zákona 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

Zákon o daních z příjmu rovněž výslovně uznává výdaje (náklady) na provoz vlastního zařízení k ochraně životního prostředí (s výslovným odkazem mj. na zákon o odpadech) za výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů.

V.7.10. Přímé podpory

Přímé podpory na zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží budou rovněž poskytovány z Operačního programu životní prostředí (prioritní osa 4). Tyto podpory budou zaměřeny především na budování systémů odděleného sběru a zařízení na třídění, úpravu a recyklaci odpadů, rekultivaci starých skládek či sanaci kontaminovaných lokalit.

V.8. Horninové prostředí

V.8.1. Úhrady

Podle důvodové zprávy k novele horního zákona³²⁵ z prosince 1991³²⁶, která zavedla institut úhrad, bylo jejich zavedení výrazem důlní renty a nástrojem regulace využívání nerostného bohatství. Smysl úhrad se přitom neměl omezovat pouze na regulaci dobývání (tj. pouze nástroj surovinové politiky), ale především měl být projevem toho, že nerostné bohatství je ve vlastnictví státu a úhrada odpovídá poskytnutí možností vyplývajících z udělení báňského oprávnění. Při absenci explicitní úpravy nabývání vlastnického práva k vytěženým vyhrazeným nerostům organizací provádějící těžbu v českém právu, dokonce Český báňský úřad

³²⁵ Zákon ČNR 541/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

³²⁶ Vládní návrh zákona ČNR, kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), Česká národní rada 1991, tisk 418.

považuje placení úhrady za jeden z argumentů přechodu vlastnického práva na těžební organizaci oddělením vyhrazených nerostů z ložiska³²⁷.

Povinnost platit **úhradu z dobývacího prostoru** je v ustanovení § 32a odst. 1 horního zákona stanovena organizacím za každý i započatý hektar plochy dobývacího prostoru a to ve výši 100 až 1 000 Kč na hektar³²⁸. Dle litery zákona by sazba úhrady měla být nařízením vlády odstupňována s přihlédnutím ke stupni ochrany životního prostředí dotčeného území, charakteru činnosti prováděné v dobývacím prostoru a jejímu dopadu na životní prostředí; uvedené nařízení ovšem dosud vydáno nebylo.

Úhrada se odvádí ročně příslušnému obvodnímu báňskému úřadu, který při její správě postupuje podle obecného předpisu o správě daní, konečným příjemcem výnosu je obec, na jejímž území se dobývací prostor nachází. Tato platba má povahu platby za využívání přírodních zdrojů a měla by plnit kompenzační funkci ve vztahu k negativním dopadům těžby na okolí. Vzhledem k chybějícímu prováděcímu předpisu není v současnosti možné stanovit úhrady tak, aby alespoň relativně zohledňovaly environmentální dopady těžby. Podle Kloze³²⁹ ovšem tento účel nebyl naplněn ani za předchozí právní úpravy, kdy výše úhrady byla pro těžáře zanedbatelná a současně nedostatečně diferencovaná.

Dále je organizace povinna báňskému úřadu odvádět ročně **úhradu z vydobytých nerostů** na výhradních ložiskách nebo vyhrazených nerostů po jejich úpravě a zušlechtnění, provedeném v souvislosti s jejich dobýváním. Maximální výše úhrady je zákonem omezena na 10 % z tržní ceny vydobytých nerostů, podrobně je pro jednotlivé druhy vydobytých nerostů stanoví prováděcí předpis³³⁰ v rozmezí od 0,3 % u radioaktivních nerostů až po 10 % u drahých kamenů, rud a vysokoprocenního vápence. Prováděcí předpis rovněž umožňuje těžební organizaci

³²⁷ Viz blíže Tošner O.: Stát jako vlastník vyhrazených nerostů, *České právo životního prostředí*, 1/2007, str. 47 an., ke kritice srov. Bernard M.: Právní ochrana životního prostředí v hornictví, *České právo životního prostředí*, 2/2007, str. 29 an.

³²⁸ V původním znění vloženém do horního zákona zákonem 541/1991 Sb. byla úhrada stanovena ve výši 10 tis. Kč za km² plochy dobývacího prostoru, s výjimkou malých dobývacích prostorů (do 2 hektarů), pro něž byla stanovena úhrada ve výši 2 000 Kč.

³²⁹ Srov. Kloz M.: Nerostné suroviny a horninové prostředí, in: Moldan a kol. op. cit. sub 6 str. 116 an.

³³⁰ Vyhláška 617/1992 Sb., o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých vyhrazených nerostů.

požádat o snížení nebo osvobození od úhrady z vydobytých nerostů z důvodů nedosažení zisku, sociálních potíží v regionu, udržení málo výnosné těžby pro navazující průmysl či dotěžení zbytkové zásoby ložiska. I tato úhrada je vybírána a spravována obvodním báňským úřadem, avšak výnos je rozdělen mezi obec (75 %) a státní rozpočet (25 %)³³¹.

I v tomto případě jedná o platbu za využívání přírodních zdrojů, tentokrát s vazbou na středověkou nauku o horním regálu – výhradním okupačním (či vlastnickém) právu panovníka k dobývaným nerostům. Na rozdíl od horního regálu, který byl soukromoprávním titulem, má nynější úhrada povahu (veřejnoprávního) poplatku, který těžební organizace platí státu za to, že nerostné bohatství, které je jeho (výhradním) vlastnictvím, dává do užívání těžaři.

V současné podobě ani úhrada za vydobyté nerosty (s ohledem na omezení maximální výše a možná snížení v závislosti na nákladech na úpravu a zušlechťování nerostů) prakticky neplní funkci nástroje k naplňování cílů státní surovinové politiky. To se týká jak stanovování průměrné tržní ceny na základě tržeb organizací, tak především zahrnutí nákladů organizace na dobývání a zhotovení výrobků, neboť je v zásadě možné vycházet pouze z údajů poskytovaných organizací³³².

V.8.2. Finanční rezerva

Horní zákon ukládá organizaci povinnost vytvářet rezervu finančních prostředků k zajištění vypořádání důlních škod³³³ podle ustanovení § 37a horního zákona³³⁴ a k zajištění sanace (včetně rekultivace) pozemků dotčených těžbou podle ustanovení § 31 odst. 6 horního zákona. Vytváření a čerpání rezervy podléhá

³³¹ Toto rozdělení bylo původně v poměru 50:50, změnu přinesl až zákon 366/2000 Sb. Od roku 2002 jsou navíc vybírány i úplaty za stavební suroviny těžené v dobývacím prostoru.

³³² Viz Tošner op. cit. sub 327.

³³³ Za důlní škodu se podle zákona považují škody způsobené na hmotném majetku vyhledáváním a průzkumem ložisek, včetně ztráty povrchové a podzemní vody.

³³⁴ Toto ustanovení bylo doplněno zákonem 168/1993 Sb. a v podstatě nahradilo krátce předtím zavedený institut havarijní rezervy (tehdy ustanovení § 32b).

schválení obvodního báňského úřadu. Výše rezervy musí odpovídat potřebám na vypořádání důlních škod v časovém průběhu jejich vzniku (popřípadě v předstihu před jejich vznikem), resp. nákladům sanace pozemků dotčených dobýváním³³⁵. Vytváření rezervy je daňově uznatelným nákladem na dosažení, zajištění a udržení příjmu.

V.8.3. Poplatek za oprávnění provádět ložiskový průzkum

Novelou z roku 1991³³⁶ byl do zákona o geologických pracích³³⁷ doplněn institut úhrad z plochy průzkumného území, které platili zadavatelé na základě vydaného povolení pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů. Sazba byla stanovena ve výši 2 000 Kč za každý i započatý km² průzkumného území a za každý další rok se zvyšovala o dalších 1 000 Kč. Progresivní zvyšování výše úhrady podle délky trvání průzkumu mělo přispět urychlení geologických prací. Výnosy z úhrad byly příjmem obce, na jejímž katastrálním území se průzkumné území nachází.

Další novelou zákona, tentokrát z roku 2000³³⁸, byla úhrada z plochy průzkumného území přejmenována na poplatek za oprávnění provádět ložiskový průzkum, po obsahové stránce přitom došlo pouze k terminologickým úpravám v souvislosti nahrazením institutu povolení pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů institutem rozhodnutí o stanovení průzkumného území³³⁹.

³³⁵ Za sanaci se podle horního zákona považuje odstranění škod na krajině komplexní úpravou území a územních struktur. Vyčíslení předpokládaných nákladů na sanaci a rekultivaci dotčených pozemků (stejně tak i předpokládaných nákladů na vypořádání důlních škod) je součástí plánů otvírky, přípravy a dobývání.

³³⁶ Zákon ČNR 543/1991 Sb.

³³⁷ Zákon ČNR 62/88 Sb., o geologických pracích.

³³⁸ Zákon 366/2000 Sb.

³³⁹ Vládní návrh přitom počítal s výraznější úpravou – poplatek (v nižší sazbě a jako příjem státního rozpočtu) se měl nejprve platit na základě registrace průzkumného území a ve výši 5 000 Kč/km² (a jako příjem obce) na základě rozhodnutí o stanovení průzkumného území, viz tisk 437 (Poslanecká sněmovna, III. volební období, 1999).

V.9. Ochrana před zdroji záření

V oblasti mírového využívání jaderné energie se setkáváme s dvojicí ekonomických nástrojů – povinným smluvním pojištěním odpovědnosti za jadernou škodu a s odvody původců radioaktivního odpadu na jaderný účet. Právní úprava těchto ekonomických nástrojů je obsažena v atomovém zákoně³⁴⁰, i když v případě pojištění odpovědnosti s vazbou na mezinárodní závazky ČR.

V.9.1. Pojištění

Značná specifika rizik související s využíváním energie jádra vedly k ustavení zvláštního mezinárodního režimu pro občanskoprávní odpovědnost za jadernou škodu třetím stranám. Česká republika v roce 1994 přistoupila k Vídeňské úmluvě o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody³⁴¹, a tato úprava má přednost před obecnými předpisy o odpovědnosti za škodu (srov. ustanovení § 32 atomového zákona). Vídeňská smlouva vychází zásadně z objektivní odpovědnosti provozovatele, který se exkulpuje pouze z taxativně vymezených důvodů (ozbrojený konflikt, povstání, přírodní pohroma). Druhým specifickým znakem je článkem V úmluvy přiznaná možnost omezit odpovědnost provozovatele na částku ne nižší než 5 mil. USD³⁴². Stávající úprava v atomovém zákoně stanoví omezení odpovědnosti držitele povolení k provozu jaderného zařízení, kterým je jaderná elektrárna, sklad nebo úložiště na 6 mld. Kč, pro ostatní jaderná zařízení a přepravu

³⁴⁰ Zákon 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů (ve znění pozdějších předpisů).

³⁴¹ Sdělení č. 133/1994 Sb. o Vídeňské úmluvě o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody a Společnému protokolu týkajícímu se aplikace Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy. Vídeňská úmluva byla přijata 21. 5. 1963, v platnost vstoupila v roce 1977 a jejím deponitářem je generální tajemník Mezinárodní agentury pro atomovou energii (IAEA). Společný protokol byl přijat v září 1998 a jeho účelem je ustavit pravidla pro případ možných konfliktů při současném použití obou úmluv (Pařížská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti jaderné energie byla uzavřena v roce 1960 v rámci Agentury pro atomovou energii OECD a v platnost vstoupila v roce 1968).

³⁴² Hodnota dolaru je určena ve zlatě ke dni 29. dubna 1963 (tj. 35 USD za trojskou unci ryzího zlata).

je odpovědnost omezena na částku 1,5 mld. Kč³⁴³. Promlčení je u odpovědnosti za jadernou škodu stanoveno s tříletou subjektivní, resp. 10letou objektivní lhůtou (ta se počítá od vzniku škody nebo zániku pojistky provozovatele).

Zajišťovací funkci schopnosti provozovatele dostát případným závazkům vzešlým z titulu odpovědnosti za jadernou škodu plní **povinné smluvní pojištění odpovědnosti za jadernou škodu** (§ 36 zákona). Povinnost uzavřít povinné smluvní pojištění se týká zásadně všech provozovatelů jaderných zařízení, avšak v případě vybraných zařízení může Ministerstvo financí v zájmu hospodárního vynakládání státních prostředků rozhodnout o jiném způsobu zajištění. Pojistná částka je pro držitele povolení k provozu jaderného zařízení, kterým je jaderná elektrárna, sklad nebo úložiště, stanovena nejméně ve výši 1,5 mld. Kč, v případě ostatních jaderných zařízení a přepravy pak nejméně 200 mil. Kč.³⁴⁴

V.9.2. Odvody původců radioaktivního odpadu na jaderný účet

Atomový zákon dále obsahuje zvláštní úpravu nakládání s radioaktivními odpady³⁴⁵. Na rozdíl od jiných druhů odpadů, ručí u radioaktivních odpadů stát za jejich bezpečné uložení, monitorování i kontrolu úložišť. Ministerstvo průmyslu a obchodu k tomuto účelu zřídilo státní organizaci – Správu úložišť radioaktivních odpadů, mezi okruhy její činnosti patří příprava, uvádění do provozu, provoz a uzavření úložišť radioaktivních odpadů, nakládání s radioaktivními odpady, úprava vyhořelého jaderného paliva, evidence převzatých radioaktivních odpadů a jejich

³⁴³ V září 1997 byl ve Vídni sjednán Protokol k doplnění Vídeňské úmluvy o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody, který zvyšuje minimální limit odpovědnosti na 300 mil. práv zvláštního čerpání (SDR). Protokol vstoupil v platnost 4. 10. 2003, ČR tento protokol podepsala v roce 1998, avšak dosud neratifikovala.

³⁴⁴ Za formu státní podpory lze nepochybně považovat i poskytnutí záruky za uspokojení nároků na náhradu jaderné škody státem (§ 37 atomového zákona). Tato záruka se uplatní v případě, kdy po vyčerpání plnění pojistitele není náhrada uhrazena z pojištění a to až do výše stanoveného omezení odpovědnosti. V tomto případě však lze jen sotva hovořit o podpoře k ochraně životního prostředí, spíše se lze setkat s označením této podpory za environmentálně škodlivou (a to ostatně platí i pro samotné omezení odpovědnosti).

³⁴⁵ Srov. ustanovení § 24 odst. 4 atomového zákona vylučující použití obecné úpravy podle zákona o odpadech.

původců a kromě dalšího i správa odvodů. Tyto činnosti jsou financovány prostřednictvím tzv. jaderného účtu vedeného u České národní banky a spravovaného Ministerstvem financí ČR.

Původcům radioaktivního odpadu zákon v ustanovení § 27 stanoví povinnost odvádět na vrub svých nákladů prostředky ke krytí nákladů na uložení radioaktivních odpadů, které jim vznikly nebo vzniknou („odvody“). Způsob placení odvodů na jaderný účet je stanoven prováděcím předpisem³⁴⁶, a to zálohově pro původce radioaktivních odpadů z jaderných reaktorů a jednorázově při převzetí radioaktivních odpadů Správou pro ostatní původce (v terminologii zákona tzv. původce malého množství aktivních odpadů). Vedle odvodů placených původci jsou příjmem jaderného účtu také připsované úroky, výnosy z finančních operací s prostředky jaderného účtu, příjmy Správy a platby zprostředkované Správou, dotace a další.

Základem odvodu placeného původci radioaktivních odpadů provozujícími jaderné elektrárny je roční výroba elektrické energie, sazba odvodu placeného v měsíčních zálohách činí 50 Kč za každou megawatthodinu. V případě původců radioaktivních odpadů provozujících výzkumné reaktory je základem odvodu vyrobená tepelná energie a sazba je stanovena na 15 Kč za MWh.

Původci malého množství radioaktivních odpadů platí odvod, jehož výše je odvozena podle toho, zda odpad splňuje stanovené podmínky přijatelnosti k uložení, zda je dodán v upravené formě a v sudu splňujícím podmínky ke skladování. Sazby stanovené v prováděcím předpisu se od roku 2004 valorizují o 6 % a v současnosti dosahují výše 20 555 Kč za převzetí standardní jednotky upravených radioaktivních odpadů, které splňují podmínky přijatelnosti k uložení (sud o objemu 200 l) a 22 937 Kč pokud nejsou splněny podmínky přijatelnosti k uložení, ale jsou splněny podmínky přijatelnosti pro skladování. Pro ostatní případy (nestandardní ukládací jednotka, neupravená forma odpadu) stanoví Správa odvod ad hoc, přitom musí vycházet z částky odvodu za radioaktivní odpady splňující podmínky pro skladování.

³⁴⁶ Nařízení vlády 416/2002 Sb., kterým se stanoví výše odvodu a způsob jeho placení původci radioaktivních odpadů na jaderný účet a roční výše příspěvku obcím a pravidla jeho poskytování.

Úhradovou povahu odvodu na jaderný účet dokládá možnost daná ustanovením § 27 odst. 6, podle něhož vláda může v případě, kdy dojde k bezpečnému zneškodnění radioaktivních odpadů, a náklady Správy nedosáhnou předpokládané výše a původce ukončil činnost, při které radioaktivní odpady vznikají, rozhodnout o refundaci nespotřebovaných prostředků plátcí.

V.9.3. Podpory

Předmětem daně z příjmu právnických osob nejsou příjmy z vlastní činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů (§ 18 odst. 2 písm. c), od daně jsou navíc osvobozeny výnosy z operací s prostředky jaderného účtu na finančním trhu (§ 19 odst. 1 písm. p).

Dostí specifickým dotačním programem v oblasti ochrany před zářením je Radonový program, spravovaný v gesci různých ústředních správních úřadů (především Státním úřadem pro jadernou bezpečnost). Tento program je realizován v období let 2002-2009 a jeho prostřednictvím jsou poskytovány prostředky ze státního rozpočtu na ozdravování objektů ve veřejném zájmu, bytů a veřejných vodovodů.

Z prostředků jaderného účtu je vedle financování činnosti Správy úložišť radioaktivního odpadu rovněž poskytován roční příspěvek obcím, na jejichž katastrálním území se nachází úložiště radioaktivních odpadů. Příspěvek se poskytuje na základě žádosti předložené příslušnou obcí s uvedením, pro jaké veřejně prospěšné činnosti bude použit. Poskytnutí příspěvku ve výši maximálně 1,5 mil. Kč ročně pro jednu obec schvaluje vláda jako součást plánu činností a rozpočtu Správy úložišť radioaktivního odpadu.

V.10. Nebezpečné látky

V.10.1. Pojištění odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku závažné havárie

Právní úprava týkající se předcházení nebezpečí závažných havárií v provozech nakládajících s chemickými látkami vychází z obecné komunitární úpravy³⁴⁷. Při transpozici do národního práva byla již v předešlém zákoně o prevenci závažných havárií nad rámec povinností vyplývajících z uvedené směrnice stanovena i povinnost provozovatele zařízení sjednat pojištění odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku závažné havárie a toto pojištění mít po celou dobu provozování zařízení³⁴⁸. Tato povinnost byla prakticky v nezměněné podobě převzata do nynějšího zákona o prevenci závažných havárií³⁴⁹. Provozovatel je povinen pojištění sjednat do 100 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o schválení bezpečnostního programu nebo bezpečnostní zprávy; v případě nového objektu nebo zařízení před jeho uvedením do zkušebního provozu. Provozovatel prokazuje splnění této povinnosti předložením ověřené kopie pojistné smlouvy krajskému úřadu do 30 dnů od jejího uzavření, resp. před zahájením zkušebního provozu, a rovněž oznamovat všechny změny v pojištění.

Výše limitu pojistného plnění musí odpovídat rozsahu možných dopadů závažné havárie, uvedených buď ve schváleném bezpečnostním programu (zprávě), nebo pro etapu zkušebního provozu na základě výsledku analýzy a hodnocení rizik.

³⁴⁷ Směrnice Rady 96/82/ES ze dne 9. prosince 1996 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek, v platném znění.

³⁴⁸ Viz § 4 zákona 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně zákona č. 425/90 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií).

³⁴⁹ § 12 zákona 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií).

V.10.2. Registrační poplatky podle nařízení o REACH

Výrobci a dovozci chemických látek do EU musí podle nařízení REACH³⁵⁰ od 1. června 2008 registrovat tyto látky, pokud jejich vyrobené nebo dovezené množství přesáhne 1 tunu u Evropské agentury pro chemické látky, která bude provádět registraci, hodnocení a autorizaci chemických látek. Registrace, její obnovení a další úkony agentury budou podléhat poplatkům, jejichž výše a struktura má odrážet nároky vyžadované po agentuře a dalších orgánech a zajistit pokrytí nákladů na poskytované služby³⁵¹. Sazba základního registračního poplatku se bude pohybovat od 1 600 € u látek produkovaných v objemu nepřesahujícím 10 tun, až po 31 tisíc € u látek produkovaných v objemu nad 1000 tun. Poplatky se hradí v eurech na bankovní účet agentury.

Výše poplatku je snížena pro podniky střední velikosti o 30 %, pro malé podniky o 60 % a pro mikro podniky o 90%; v případě společného podání žádosti o registraci více podniky je sazba snížena o 25 %.

V.10.3. Podpory

Jednou z priorit operačního programu životní prostředí je také omezení průmyslového znečištění a environmentálních rizik. Tato priorita, na níž přispěje Společenství částkou 60 mil. €, zahrne aktivity zaměřené na výzkum nejlepších dostupných technik, vytváření infrastruktury pro REACH i zpřístupňování informací o životním prostředí.

³⁵⁰ nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH).

³⁵¹ Srov. preambuli nařízení Komise (ES) č. 340/2008 ze dne 16. dubna 2008 o poplatcích a platbách Evropské agentury pro chemické látky podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH).

V.11. Nakládání s energií

V.11.1. Podpora využívání obnovitelných zdrojů

Podpora rozvoje využívání obnovitelných zdrojů je jedním z důležitých nástrojů k dosažení ambiciózních politických cílů – na úrovni EU je to 20% podíl obnovitelných zdrojů do roku 2020, pro ČR plyne z tohoto závazku cíl dosažení 13% podílu³⁵², směrnicí 2001/77/ES je pro ČR stanoven národní indikativní cíl podílu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny ve výši 8 % v roce 2010.

V rámci EU je dosud příslušná legislativa omezena na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů³⁵³, podporu biopaliv po dopravu³⁵⁴, v omezené míře se využití obnovitelných zdrojů týká i podpora kombinované výroby elektřiny a tepla³⁵⁵, v pokročilém stádiu přípravy je návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podpoře využití energie z obnovitelných zdrojů předložený Evropskou komisí v únoru 2008³⁵⁶.

Do přijetí zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, byla některá podpůrná opatření součástí energetického zákona³⁵⁷. Systém podpory se skládal z práva výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů na přednostní připojení jejich zdroje k přenosové soustavě nebo distribučním soustavám, práva přednostního přenosu a distribuce elektřiny z obnovitelných zdrojů, povinnosti provozovatele distribuční soustavy vykupovat elektřinu z obnovitelných zdrojů za podmínek stanovených prováděcí vyhláškou³⁵⁸. Výkupní ceny, za které distribuční soustavy

³⁵² Sdělení komise Evropské Radě a Evropskému parlamentu - Energetická politika pro Evropu, KOM(2007) 1 v konečném znění.

³⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES o podpoře elektrické energie z obnovitelných zdrojů na vnitřním trhu s elektrickou energií.

³⁵⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/30/ES

³⁵⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/8/ES

³⁵⁶ Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o podpoře užívání energie z obnovitelných zdrojů, KOM(2008) 19 v konečném znění.

³⁵⁷ Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

³⁵⁸ Vyhláška č. 252/2001 Sb., o způsobu výkupu elektřiny z obnovitelných zdrojů a kombinované výroby elektřiny a tepla, ve znění pozdějších změn a doplnění.

vykupovaly elektřinu z obnovitelných zdrojů, stanovoval každoročně Energetický regulační úřad, což byl zároveň jeden z hlavních nedostatků této úpravy – ceny byly takto garantovány pouze na období jednoho roku a to znamenalo pramalou jistotu investorů ohledně dosažení návratnosti investice³⁵⁹.

Obecněji byla formulovaná podpora využívání obnovitelných zdrojů v zákoně o hospodaření energií³⁶⁰, která mimo jiné vymezovala rámec podpor (především investičních) v Národním programu hospodárného nakládání s energií a využívání jejich obnovitelných a druhotných zdrojů a zahrnutí hodnocení využitelnosti obnovitelných zdrojů do územních energetických koncepcí.³⁶¹

K odstranění výše zmíněných nedostatků a k provedení transpozice směrnice 2001/77/ES³⁶² byl vládou v listopadu 2003 předložen návrh zákona o podpoře výroby a tepelné energie z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů. Jak již název napovídá, návrh se neomezoval pouze na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, ale týkal se i výroby tepla³⁶³. Návrh zákona počítal se systémem založeným na tom, že výrobci dostanou zaplacenou jednak tržní cenu za elektřinu z obnovitelných zdrojů dodanou na trh s elektřinou a současně (regulovanou) cenu za zelené certifikáty, což byla majetková hodnota vzniklá za evidováním množství elektřiny z obnovitelných zdrojů operátorem trhu s elektřinou³⁶⁴. Obchodníci s elektřinou měli mít povinnost dosáhnout roční kvóty podílu hodnoty zelených certifikátů na celkové dodávce elektřiny stanovené

³⁵⁹ Paradoxně přitom ani stanovení vyšších výkupních cen Energetickým regulačním úřadem pro elektřinu z obnovitelných zdrojů nemělo dostatečnou oporu v tehdejší právní úpravě, srov. Tužinský M.: Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, *České právo životního prostředí*, 2/2005, str. 48.

³⁶⁰ Zákon 406/2000 Sb., o hospodaření energií.

³⁶¹ O podporách ve formě daňových úlev je podrobněji pojednáno v kapitole V.11.2.

³⁶² Dlužno podotknout, že úprava obsažená ve směrnici je spíše rámcového charakteru a (podobně jako u směrnice o podpoře biopaliv pro dopravu) zavazuje členské státy ke stanovení vnitrostátních indikativních cílů a informování Komise, současně mají členské státy zaručit původ elektřiny z obnovitelných zdrojů podle objektivních, transparentních a nediskriminačních kritérií a zajistit vydání záruky původu.

³⁶³ Hlavním motivem zařazení podpory výroby tepla z obnovitelných zdrojů do návrhu zákona byla skutečnost, že vzhledem k poloze ČR se největší potenciál v oblasti obnovitelných zdrojů předpokládá u biomasy, a to především jejímu využití pro výrobu tepla (eventuálně v kombinaci s výrobou elektřiny).

³⁶⁴ Z povahy faktického oddělení „hmotného substrátu“ (vyrobené elektřiny) a samostatně obchodovatelné „majetkové hodnoty“ (certifikátu) se nabízí úvaha, že se mělo jednat o zvláštní druh cenného papíru, s vlastní oddělenou evidencí (viz též diskusí u emisních povolenek sub V.3.5).

Energetickým regulačním úřadem. Do úplné liberalizace trhu měl být zachován systém povinného výkupu veškeré elektřiny z obnovitelných zdrojů provozovateli distribuční soustavy; po úplné liberalizaci ho měli moci využívat pouze malí výrobci elektřiny.

Při projednání návrhu zákona ve výborech poslanecké sněmovny Parlamentu byly předloženy dva komplexní pozměňovací návrhy – jeden hospodářským výborem, druhý výborem pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí. Oba pozměňovací návrhy shodně měnily schéma podpory na alternativní systémy pevných výkupních cen a kombinaci tržní ceny a zelených bonusů (viz dále). Pozměňovací návrh hospodářského výboru již naopak neobsahoval ustanovené na podporu výroby tepla z obnovitelných zdrojů. Po relativně bouřlivé diskusi v plénu sněmovny bylo posléze schváleno právě znění zákona navržené hospodářským výborem (tedy bez podpory výroby tepla)³⁶⁵.

Podpora podle zákona se vztahuje na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů³⁶⁶ vyrobenou v zařízeních v ČR využívajících obnovitelné zdroje vyjma větrné elektrárny, jejichž instalovaný výkon na 1 km² přesáhne 20 MWe³⁶⁷. Z předchozí úpravy zůstal zachován nárok výrobce elektřiny z obnovitelných zdrojů na připojení k přenosové nebo distribuční soustavě (za splnění stanovených podmínek připojení). Následně má výrobce na výběr, zda svou elektřinu nabídne provozovateli distribuční soustavy k výkupu za stanovenou (garantovanou) výkupní cenu, nebo zda zvolí prodej na trhu s elektřinou a vedle tržní ceny tak získá i zelený bonus. Mezi oběma systémy je možné přecházet, a to pouze jednou ročně (k 1. lednu následujícího kalendářního roku). V případě výroby elektřiny společně z obnovitelného a neobnovitelného zdroje (typicky spoluspalování biomasy a uhlí nebo zemního plynu) je poskytována podpora pouze ve formě zeleného bonusu. Nárok na úhradu zeleného bonusu lze navíc získat i v případě výroby elektřiny

³⁶⁵ Zákon 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).

³⁶⁶ Obnovitelnými zdroji se podle definice v ustanovení § 2 zákona rozumí obnovitelné nefosilní přírodní zdroje energie, jimiž jsou energie větru, energie slunečního záření, geotermální energie, energie vody, energie půdy, energie vzduchu, energie biomasy, energie skládkového plynu, energie kalového plynu a energie bioplynu.

³⁶⁷ Původní návrh (a dokonce ještě oba komplexní pozměňovací návrhy) naopak z předmětu podpory vylučovaly vodní elektrárny s instalovaným výkonem nad 10 MWe.

z obnovitelných zdrojů pro vlastní potřebu, pokud výrobce předává údaje o vyrobeném množství provozovateli regionální distribuční soustavy nebo provozovateli přenosové soustavy.

Systém výkupních cen

Pokud výrobce nabídne provozovateli regionální distribuční soustavy nebo provozovateli přenosové soustavy elektřinou z obnovitelných zdrojů, na kterou se vztahuje podpora, je tento povinen uzavřít s ním smlouvu o dodávce za výkupní cenu stanovenou podle druhu obnovitelného zdroje Energetickým regulačním úřadem pro daný kalendářní rok. Energetický regulační úřad stanoví výkupní ceny tak, aby jednak byly vytvořeny podmínky dosažení indikativního cíle podílu elektřiny z obnovitelných zdrojů, zároveň aby bylo dosaženo 15leté návratnosti investic a aby byla po dobu 15 let (počítáno od uvedení zařízení do provozu nebo od jeho rekonstrukce) minimálně zachována výše výnosů za jednotku elektřiny z obnovitelných zdrojů se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců (tj. inflace). Současně nesmí meziroční pokles výkupní ceny přesáhnout 5 %. Pro zařízení uvedená do provozu před nabytím účinnosti zákona je garance stanovena odlišně – po dobu 15 let má být zachována minimální výše výkupních cen stanovených pro rok 2005 podle tehdejších předpisů, rovněž se zohledněním inflace.

Zelený bonus

Rozhodne-li se výrobce pro „tržní“ alternativu, nabízí svoji elektřinu na trhu s elektřinou, kde za ní v návaznosti na uzavření smlouvy na dodávku elektřiny s jiným účastníkem trhu s elektřinou obdrží odpovídající tržní cenu a oznámením uskutečněné výroby a výkupu příslušnému provozovateli regionální distribuční soustavy nebo provozovateli přenosové soustavy mu vzniká nárok na úhradu zeleného bonusu. Zeleným bonusem zákon v ustanovení § 2 odst. 2 písm. d) označuje finanční částku (v Kč na MWh) navyšující tržní cenu elektřiny, která je hrazená provozovatelem regionální distribuční soustavy nebo přenosové soustavy výrobcí elektřiny z obnovitelných zdrojů a zohledňuje snížené poškození

životního prostředí využitím obnovitelného zdroje proti spalování fosilních paliv, druh a velikost výrobního zařízení a kvalitu dodávané elektřiny.

Zelený bonus stanoví obdobně jako výkupní ceny Energetický regulační úřad s ohledem na dosažení indikativního cíle, též má přihlížet ke zvýšené míře rizika uplatnění elektřiny z obnovitelných zdrojů na trhu s elektřinou. Na rozdíl od výkupních cen však není u zeleného bonusu zákonem stanoveno kritérium dosažení 15leté návratnosti investic, zachování výše výnosů na jednotku elektřiny ani omezení maximálního meziročního poklesu ceny³⁶⁸. Přesto by součet tržní ceny a zeleného bonusu měl být vyšší než výkupní cena, a to právě z důvodu vyššího rizika uplatnění elektřiny na trhu.

Daňová zvýhodnění

Od daně z nemovitostí jsou osvobozeny stavby sloužící výlučně provozu malých vodních elektráren do výkonu 1 MW, pro generátory s větrným pohonem, pro generátory bioplynu včetně systémů jejich využití, pokud je získaná energie dodávána do sítě nebo dalším spotřebitelům, pro zdroje využívající geotermální energie včetně tepelných čerpadel, které dodávají teplo spotřebitelům, jako funkční sluneční kolektory, jako zdroje energie z biomasy, a rovněž pozemky tvořící jeden funkční celek s těmito stavbami (vyjma stavby sloužící jako funkční sluneční kolektory a zdroje energie z biomasy). Od daně ze staveb jsou dále osvobozeny stavby na dobu pěti let od roku následujícího po provedení změny spočívající ve změně systému vytápění přechodem z pevných paliv na systém využívající obnovitelné energie solární, větrné, geotermální, biomasy, anebo změny spočívající ve snížení tepelné náročnosti stavby stavebními úpravami, na které bylo vydáno stavební povolení (§ 9 odst. 1 písm. r zákona 338/1992 Sb.).

Od daně z příjmu jak fyzických, tak i právnických osob jsou osvobozeny příjmy z provozu malých vodních elektráren do výkonu 1 MW, větrných elektráren, tepelných čerpadel, solárních zařízení, zařízení na výrobu a energetické využití bioplynu a dřevoplynu, zařízení na výrobu elektřiny nebo tepla z biomasy, zařízení

³⁶⁸ Shodný názor zastává Tužinský op. cit. sub 359 str. 55, Dienstbier op. cit. sub 5 str. 107 nesprávně uvádí 15letou návratnost i u zeleného bonusu.

na výrobu biologicky degradovatelných látek³⁶⁹, zařízení na využití geotermální energie, a to v kalendářním roce, v němž byly poprvé uvedeny do provozu³⁷⁰, a v bezprostředně následujících pěti letech (§ 6 a § 19 odst. 1 písm. e zákona 586/1992 Sb.).

Přímé podpory

Rozvoj obnovitelných zdrojů energie je také jedním z podporovaných cílů prioritní osy 3 Operačního programu životní prostředí. Tato oblast zahrnuje výstavbu nových a rekonstrukci stávajících zařízení vedoucí ke zvýšení využití obnovitelných zdrojů energie pro výrobu elektřiny a tepla (včetně kogenerace). Podpory mají směřovat na zvyšování energetické účinnosti a rozvoj kogenerace, využití biomasy, energie vody, slunce, větru a geotermální.

Vedle toho poskytuje ministerstvo životního prostředí podpory na základě Státního programu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie, avšak navzdory názvu pouze v oblasti využití obnovitelných zdrojů. Podporovány jsou investiční projekty na využívání obnovitelných zdrojů, environmentálně šetrné způsoby zásobování energií v obcích, vytápění teplenými čerpadly, kombinovaná výroba elektřiny a tepla z biomasy a bioplynu a další.

³⁶⁹ Tím se dle nařízení vlády č. 238/1993 Sb. rozumí stroj nebo technologická jednotka, na které se vyrábějí biologicky rozložitelné látky, jejichž doba rozkladu je kratší než polovina doby rozkladu srovnatelných látek, které tímto zařízením nebyly upraveny, nejvýše však 5 let; za biologicky rozložitelné látky se však nepovažují přirozeně rozložitelné přírodní látky a materiály (např. potraviny, krmiva, dřevo, papír).

³⁷⁰ Za první uvedení do provozu se považuje i uvedení zařízení do zkušebního provozu, na základě něhož plynuly nebo plynou poplatníkovi příjmy, a dále případy, kdy malá vodní elektrárna do výkonu 1 MW byla rekonstruována, pokud nebyly příjmy z této malé vodní elektrárny již osvobozeny. Doba osvobození se nepřerušuje ani v případě odstávky v důsledku technického zhodnocení nebo oprav a udržování.

V.11.2. Zdanění energií

Harmonizace zdanění energií v EU

Snaha o dosažení určitého stupně harmonizace v oblasti stěžejních nepřímých daní se prolíná evropskou integrací prakticky od jejich samých počátků. Zatímco v případě daně z obratu, resp. daně z přidané hodnoty, se postupně harmonizovala struktura těchto daní³⁷¹, zůstalo v případě spotřebních daní zatěžující energetické produkty až do vzniku EU pouze u formalizace spolupráce a předávání informací. K završení integrace tehdejšího EHS a dosažení vnitřního trhu byly v roce 1992 přijaty směrnice, které se týkaly harmonizace struktur a sazeb spotřebních daní z minerálních olejů³⁷² a obecné úpravy nakládání s výrobky podléhajícími spotřební dani³⁷³. Primárním cílem přijetí směrnic bylo především odstranění překážek volného trhu, environmentální cíle měly pouze omezený význam – v praxi se tak jednalo pouze vyšší minimální sazby pro olovnatý benzín oproti bezolovnatému a možnost v rámci pilotních projektů od spotřební daně osvobodit environmentálně šetrné produkty (zejména pohonné hmoty z obnovitelných zdrojů). Opačným příkladem environmentálně škodlivé podpory byla směrnicí stanovená povinnost osvobodit paliva pro leteckou dopravu³⁷⁴.

V témže roce navíc Komise předložila návrh směrnice o zavedení daně na emise oxidu uhličitého a energie³⁷⁵, která byla jedním z projevů ambice ES stát se hybnou silou mezinárodních aktivit k zamezení změny klimatu na tehdy konané Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro. Jednou

³⁷¹ Zcela zásadním krokem k harmonizaci bylo přijetí Šesté směrnice Rady č. 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně. Nutno přitom doplnit, že harmonizace DPH neměla (a platí to i dnes) prakticky žádné environmentální aspekty.

³⁷² Směrnice 92/81/EHS a 92/82/EHS. Současně byly přijaty i další směrnice harmonizující struktury a sazby spotřebních daní z alkoholu (směrnice 92/83/EHS a 92/84/EHS) a tabáku (směrnice 92/79/EHS a 92/80/EHS).

³⁷³ Směrnice Rady 92/12/EHS o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani.

³⁷⁴ V tomto případě jde pouze o převzetí povinnosti vyplývající z článku 24 písm. a) chicagské Úmluvy o mezinárodním civilním letectví (viz dále).

³⁷⁵ Viz COM(92) 226 final. Právním základem směrnice byly současně čl. 93 a čl. 175 Smlouvy o ES.

z nenaplněných podmínek pro schválení směrnice přitom bylo přijetí obdobných opatření i v dalších členských zemích OECD.

S ohledem na nezbytnost jednomyslného schválení v Radě, stanoveného pro schvalování předpisů týkajících se nepřímých daní³⁷⁶, bylo přijetí směrnice zablokováno kvůli odporu ze strany Velké Británie³⁷⁷. Komise ve snaze o nalezení kompromisu předložila v roce 1995 mírnější podobu návrhu³⁷⁸.

Poté, co v březnu 1996 na zasedání Rady ministrů hospodářství a financí definitivně padla možnost přijetí i mírnější varianty směrnice, navrhla Komise o rok později rozšířit stávající harmonizaci zdanění minerálních olejů³⁷⁹. Právním základem byl tentokrát pouze článek 93 SES, tj. opatření týkající se vnitřního trhu. Trvalo to nicméně celých šest let, než (částečně pod tlakem obav z úplného zablokování návrhu po rozšíření Unie) byl schválen kompromisní a tím pádem i značně oslabený text směrnice.

Dosažený výsledek – směrnice 2003/96/ES, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny - rozšiřuje minimální harmonizaci spotřebních daní původně limitovanou na minerální oleje o elektřinu, zemní plyn a uhlí. Tento režim stanoví minimální sazby, sjednocuje výjimky a úlevy a mechanismus zdanění za účelem dosažení cílů v oblasti ochrany životního prostředí – jmenovitě dosažení cílů Kjótského protokolu (bod 7 preambule), efektivnějšího využívání energie a zlepšení fungování vnitřního trhu snížením narušení konkurence mezi minerálními oleji a ostatními energetickými výrobky. Zároveň umožňuje členským státům poskytovat daňové zvýhodnění podnikům, které přijmou zvláštní opatření ke snížení svých emisí znečišťujících látek.

Směrnice samotná připouští celou řadu odchylek, což je na jednu stranu důsledek těžce vyjednaného konsensu, na druhou stranu patrně jediný možný

³⁷⁶ Viz čl. 93 smlouvy o ES.

³⁷⁷ K průběhu projednávání návrhu viz blíže Klok J.: *Negotiating EU CO2/energy taxation Political economic driving forces and barriers*, Copenhagen: AKF Forlaget, 2002, str. 131 an.

³⁷⁸ Srov. COM(95) 172, k formálnímu stažení nicméně došlo až v roce 2001.

³⁷⁹ Viz Proposal for a Council Directive restructuring the Community framework for the taxation of energy products, COM(97) 30 final.

způsob dosažení postupného sblížení sazeb³⁸⁰. Z hlediska jejich slučitelnosti s ochranou volného trhu je významné ustanovení čl. 26 směrnice, podle něhož směrnici dovolené výjimky, úlevy a snížené sazby podléhají notifikaci Komisi, pokud spadají pod definici státní pomoci ve smyslu čl. 87 Smlouvy.

Působnost směrnice je omezena na užití energetických produktů a elektřiny pro pohon motorů nebo výrobu tepla (samotné teplo jako energetický produkt ovšem do působnosti směrnice nespadá, neboť prakticky není obchodováno v mezinárodním měřítku). Směrnice stanoví tzv. minimální úroveň zdanění, kterou se rozumí souhrnná výše všech nepřímých daní (s výjimkou DPH) uvalených na výrobek. Členské státy musí zásadně uplatňovat sazby ne nižší než stanovené v přílohách směrnice. Pro řadu států stanoví směrnice přechodná období, přičemž tyto jsou povinny během tohoto období postupně dosáhnout minimální úrovně požadované směrnici. Samotná směrnice předpokládá, že Rada ještě před rokem 2012 rozhodne o případných úpravách sazeb pro další období (srov. čl. 7 odst. 1 směrnice).

Ukázkovým příkladem upřednostnění zachování konkurenceschopnosti před ochranou životního prostředí je možnost uplatňovat nižší úroveň zdanění pro plynový olej pro obchodní použití oproti neobchodnímu užití, ačkoliv z pohledu dopadů na životní prostředí neexistuje pro toto rozlišení žádné opodstatnění.

Výrazně nižší minimální sazby jsou stanoveny také při obchodním užití pohonných hmot k pracím v zemědělství, zahradnictví, lesnictví a rybářství, pro stacionární motory, zařízení a stroje používané ve stavebnictví a při veřejných pracích a pro vozidla určená k užití mimo veřejné cesty. Opět z důvodů ochrany konkurenceschopnosti jsou stanoveny odlišné minimální úrovně zdanění pro elektřinu, zemní plyn, uhlí a koks v závislosti na tom, zda jsou užívány k obchodním účelům či nikoliv.

Současně však směrnice umožňuje poskytovat i environmentálně příznivé daňové výhody. Takto mohou členské státy uplatnit úplné nebo částečné výjimky nebo snížení úrovně zdanění pro užití energetických výrobků pro zkušební projekty technologického rozvoje výrobků šetrných k životnímu prostředí nebo souvisejících

³⁸⁰ ČR při vstupu do EU vyjednala přechodné období pro zdanění elektřiny, zemního plynu a pevných paliv do 1. 1. 2008, viz směrnici 2004/74/ES ze dne 29. dubna 2004.

s palivy z obnovitelných zdrojů, pro biopaliva³⁸¹ a další alternativní paliva, energii pocházející z větru, slunce, přílivu, geotermálního původu, dále pak pro energetické výrobky a elektřinu pro kombinovanou výrobu tepla a elektrické energie a pro přepravu osob a zboží po železnici, metrem, tramvaji a trolejbusy.

S ohledem na mezinárodní závazky je nicméně zachováno environmentálně škodlivé osvobození pohonných hmot dodávaných pro navigaci ve vnitrostátních vodách a leteckou dopravu (i když oproti předchozí úpravě již nikoli bezvýhradně), s výjimkou soukromých rekreačních letů a plaveb.

Z hlediska ochrany životního prostředí je dosti problematická volba zdanění elektřiny na výstupu, neboť tento způsob fakticky neumožňuje zohlednit způsob její výroby. O tom, že si byla Rada této vady vědoma, svědčí článek 14 (1) a), podle něhož je možné současně tyto vstupy zdanit, toto zdanění se ovšem nezapočítává do celkové úrovně zdanění vyrobené elektřiny.

V měřítkách udržitelného rozvoje je směrnice jen mírným impulsem ke zvyšování energetické efektivity a využívání obnovitelných zdrojů, ačkoliv třeba pro nové členské státy představuje dosažení minimálních sazeb často výrazné zdražení neobnovitelných energetických zdrojů a snad tedy i příležitost k rozvoji jejich alternativ.

Zdanění minerálních olejů

V ČR podléhají minerální oleje zásadně dvěma daním – spotřební dani z minerálních olejů a dani z přidané hodnoty. Obě tyto daně jsou do značné míry harmonizovány v rámci EU (viz výše).

Úprava spotřebních daní v českém právu je obsažena v zákoně 353/2003 Sb., který nahradil původní zákon o spotřebních daních z roku 1992³⁸², jako výsledek aproximace s komunitárním právem. S ohledem na to, že směrnice 2003/96/ES byla

³⁸¹To se navíc týká i směsí biopaliv s fosilními palivy, přitom však osvobození od daně nebo její snížení nesmí být vyšší než částka daně připadající na obsah biosložky, úroveň zdanění na tato směsná paliva může být nižší než minimální úroveň zdanění stanovená směrnicí. Členské státy přitom mohou osvobození nebo snížení poskytovat podle víceletého programu na základě povolení, která nesmí být vydána na dobu delší než 6 let, mohou však být (i opakovaně) prodloužena.

³⁸² Zákon 587/1992 Sb.

schválena až po předložení vládního návrhu zákona do Parlamentu, byla v roce 2005 schválena významná novela³⁸³, která doplnila a změnila příslušná ustanovení k dosažení souladu se směrnicí.

Základním principem spotřební daně z minerálních olejů je, že dani podléhají všechny výrobky, které jsou určeny k použití, nabízené k prodeji nebo používané pro pohon motorů, naopak pro účely vytápění podléhají spotřební dani pouze taxativně vymezené výrobky a využití pro jiné účely je ve většině případů osvobozeno (§ 49 zákona). V případě, že zákon pro některý výrobek nestanoví vlastní sazbu daně, uplatní se sazba na minerální olej uvedený v základním výčtu (§ 45 odst. 1 zákona), kterému se vlastnostmi a účelem použití nejvíce podobají. Za základní typy minerálních olejů zákon považuje motorové benzíny, střední oleje a těžké plynové oleje (tj. motorovou naftu a lehké topné oleje), těžké topné oleje, odpadní oleje a zkapalněné ropné plyny (LPG). Zákon explicitně vyjmenovává některé směsi – např. benzínu s přídavkem nejvýše 5 % denaturovaného kvasného lihu (tzv. bioetanolu), benzínu s přídavkem nejvýše 15 % etyl-terc-butyl-eteru (tzv. bioETBE), plynových olejů s metylestery (příp. etylestery) řepkového oleje (MEŘO)³⁸⁴ - a k nim příslušnou sazbu daně. Tyto směsi zásadně podléhají sazbě daně stanovené pro hlavní složku směsi³⁸⁵, s výjimkou poslední uvedené směsi s MEŘO, pro kterou je stanovena snížená sazba odpovídající osvobození obsaženému podílu biosložky³⁸⁶. Vedle toho jsou od daně osvobozeny rostlinné nebo živočišné tuky a jejich frakce, lih kvasný bezvodý zvláště denaturovaný, bioplyn, 47 % podílu biosložky bio etyl-terciér-butyl-etheru a estery rostlinných a živočišných olejů. Pokud však budou tato biopaliva prodávána ve směsi s jinými

³⁸³ Zákon 217/2005 Sb.

³⁸⁴ tj. motorovou naftu s obsahem min. 31 % MEŘO, dříve běžně nazývanou jako bionafta II. generace.

³⁸⁵ v roce 2005 byla jako součást připravovaného systému povinného přimíchávání biopaliv schválena novela zákona o spotřebních daních (zákon 217/2005 Sb.), podle které měla být část daně odpovídající přídavku biopaliva vrácena, toto ustanovení však, ještě než nabylo účinnosti, bylo další novelou (zákon 575/2006 Sb.) zrušeno.

³⁸⁶ Toto zvýhodnění platilo již v letech 2004-2006, bylo však zákonem 575/2006 Sb. s účinností od 1. 1. 2007 zrušeno, aby se další novelizací (zákonem 37/2008 Sb.) opět vrátilo.

minerálními oleji, podléhá taková směs, jak již bylo zmíněno, sazbě daně stanovené pro příslušný minerální olej ze základního výčtu³⁸⁷.

Osvobození od daně je podle § 49 odst. 12 rovněž přiznáno směsím minerálních olejů a kvasného lihu bezvodého zvláště denaturovaného používaným jako testované pohonné hmoty pro vybraná motorová vozidla v rámci schválených pilotních projektů³⁸⁸. Využití tohoto ustanovení se předpokládá mimo jiné pro počáteční fáze používání paliva E85. Podobná možnost je přiznána i pro testování směsi motorové nafty s vodou.

Zákon stanoví několik dalších osvobození, a to benzínů a nafty pro leteckou dopravu a letecké práce³⁸⁹ a motorové nafty pro lodní dopravu (obě se přitom nevztahují na soukromé rekreační užití), které jsou výsledkem mezinárodních závazků (viz dále). Dále je osvobozena spotřeba minerálních olejů v podniku, který je vyrobil nebo zpracoval (mimo účely s tím nesouvisející).

Vrácení daně zákon přiznává ozbrojeným silám členských států NATO (mimo ozbrojených sil ČR) a rovněž při užití topných olejů pro výrobu tepla. Vrácení daně ve výši 60 % je přiznáno osobám právnickým a fyzickým osobám provozujícím zemědělskou prvovýrobu³⁹⁰, které nakoupily plynový olej, resp. ve výši 80 %

³⁸⁷ Vláda ČR přijala 25. února 2008 usnesení č. 164 o víceletém programu podpory dalšího uplatnění biopaliv v dopravě, které mimo jiné ukládá ministru financí předložit návrh na změnu zákona o spotřebních daních.

³⁸⁸ Na základě schválení pilotního projektu Ministerstvem životního prostředí.

³⁸⁹ Důvodem tohoto osvobození je ustanovení článku 24 písm. a) chicagské Úmluvy o mezinárodním civilním letectví (publikované pod č. 147/1947 Sb.), který stanoví, že „pohonné hmoty, mazací oleje (...), které jsou na palubě letadel smluvního státu při vstupu na území jiného smluvního státu a zůstanou na palubě při výstupu z území tohoto státu, budou osvobozeny od cla (custom duty), kontrolních dávek (inspection fees) nebo podobných státních neb místních dávek a poplatků (similar national or local duties and charges)“. Podle rozhodnutí Rady ICAO o zdanění mezinárodní letecké dopravy zahrnuje pojem „cla a ostatní dávky“ dovozní, vývozní, spotřební, prodejní a vnitřní daně a dávky všech druhů, které jsou uvaleny na palivo, maziva a další spotřebitelné technické zásoby; viz blíže ICAO's policies on taxation in the field of international air transport, 3rd edition, 2000, Doc 8632, dostupné na http://www.icao.int/icao/net/dcs/8632/8632_cons_en.pdf [cit. 15. 3. 2008].

³⁹⁰ Až do novely zákonem 37/2008 Sb., se tento nárok na vrácení daně týkal i užití pro lesní školky, obnovu a výchovu lesa, jednalo se však o státní podporu neslučitelnou s Pokyny Společenství ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví na období 2007-2013, viz důvodovou zprávu k návrhu zákona, tisk 355 (Poslanecká sněmovna, V. volební období, 2008).

v případě směsi plynového oleje s nejméně 31% podílem metylesterů řepkového oleje, pokud je prokazatelně použily pro zemědělskou prvovýrobu³⁹¹.

V.11.3. Podpora biopaliv

Prakticky až do přístupu k EU existoval v ČR systém podpory produkce řepky a výroby metylesteru řepkového oleje, který doplňoval výše zmíněnou nižší sazbu spotřební daně pro tzv. směsnou naftu. Tento systém však byl pro neslučitelnost s komunitární právem zrušen, přitom však v dané chvíli nebyl připraven nový systém, který by odpovídal rámcové úpravě EU³⁹².

Po několika víceméně chaotických krocích bylo nakonec zvoleno řešení kombinující stanovení povinných objemů a poplatků za jejich nedodržení. Tato úprava byla zákonem 180/2007 Sb. s účinností od 1. září 2007 doplněna do zákona o ochraně ovzduší³⁹³. Ten nyní v ustanovení § 3a ukládá osobám, které uvádějí motorové benzíny nebo naftu do volného daňového oběhu na daňovém území ČR pro dopravní účely (případně pokud na daňové území ČR dodávají taková paliva uvedená do volného daňového oběhu v jiném členském státě), povinnost zajistit, aby v těchto pohonných hmotách bylo za kalendářní rok dosaženo stanovené minimální množství biopaliv. Minimální množství jsou stanovena s nárůstem v čase – u motorové nafty 2 % od 1. 9. 2007 a 4,5 % od 1. 1. 2009, u motorových benzínů 2 % od 1. 1. 2008 a 3,5 % od 1. 1. 2009³⁹⁴. Povinné osoby přitom mohou uvedení

³⁹¹ S účinností od července 2008 se vrácení daně ve výši 60 % vztahuje i na směs plynového oleje s nejvýše 5 % metylesteru řepkového oleje, viz čl. 1 zákona 245/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů. Původně navržené znění novely přitom předpokládalo vyšší 80% vrácení daně, srov. tisk 414 (Poslanecká sněmovna, V. volební období, 2008).

³⁹² Komunitární úprava vedle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/30/ES o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě zahrnuje i přímé platby zemědělcům na pěstování energetických plodin a možnost poskytnutí výše zmíněných daňových zvýhodnění. K celé této problematice blíže viz např. Brůhová-Foltýnová H., Máca V.: Successes and failures of biofuels promotion in the Czech Republic, in: Deketelaere K., Milne J., Kreiser L., Görres A. (eds.) Critical Issues in Environmental Taxation – Volume VI, Oxford: Oxford University Press, (v tisku).

³⁹³ Posléze opět novelizované zákonem 37/2008 Sb.

³⁹⁴ Podle ustanovení čl. 3 (1) směrnice 2003/30/ES si mají členské státy stanovit vnitrostátní orientační cíle minimálního podílu biopaliv a jiných obnovitelných pohonných hmot, referenční

stanoveného minimálního množství biopaliv splnit, pokud místo nízkoprocentního přimíchávání uvedou do volného oběhu biopaliva nebo směsného paliva. Pokud povinná osoba neuvede do volného daňového oběhu minimální množství biopaliv, vzniká jí povinnost zaplatit poplatek z objemu biopaliv, který uvést měla, ale neuvedla. Poplatek, který tak má jednoznačně sankční povahu, je stanoven ve výši 75 Kč za litr neuvedeného biopaliva a je příjmem státního rozpočtu.

V.11.4. Ekologické daně

Pojem ekologické daně se v českém právním řádu nevyskytuje³⁹⁵, nicméně nejnověji takto bývá označována trojice (spotřebních) daní – daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, z pevných paliv a z elektřiny, které s účinností od 1. ledna 2008 zavedl zákon 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

Jak již bylo výše zmíněno, povinnost uvalení těchto daní vyplývá ze směrnice 2003/96/ES, s následně směrnicí 2004/74/ES přiznanou možností využít přechodného období do 1. 1. 2008 k omezení negativních dopadů na zaměstnanost a konkurenceschopnost.

Návrh tří ekologických daní byl předložen Parlamentu ČR jako součást vládního návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů³⁹⁶. Tento návrh byl tzv. sběrnou novelou, která obsahovala úpravu celkem 48 právních předpisů, avšak současně i zcela novou úpravu zmiňovaných ekologických daní³⁹⁷.

hodnota stanovená směrnicí pro rok 2010 je 5,75 %. Členské státy mají povinnost každoročně informovat Evropskou komisi, včetně odůvodnění případného rozdílu mezi vnitrostátními cíli a referenčními hodnotami. ČR ve zprávě za rok 2006 jednoznačně vnitrostátní orientační cíl neuvádí, ve zprávě za rok 2007 je předpokládáno dosažení referenční hodnoty 5,75 %.

³⁹⁵ Za ekologickou daň se považovala již zrušeným zákonem 212/1992 Sb., o soustavě daní, předpokládaná daň k ochraně životního prostředí (viz poznámka 104 výše).

³⁹⁶ Tisk 222, Poslanecká sněmovna, V. volební období, 2007.

³⁹⁷ Jeho přijetí provázelo několik konfliktních situací – mj. předložení komplexního pozměňovacího návrhu poslancem-předsedou vlády ve druhém čtení, zamítnutí návrhu na prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením a rozhodnutí Senátu se předmětným návrhem nezabývat. Tyto i některé další problematické body byly posléze napadeny podáním hned tří ústavních stížností – viz nálezy Ústavního soudu ČR k daňovým částem zákona vydaný pod č. Pl. ÚS 24/07 #3.

Právní úprava nových daní je obsažena v částech čtyřicáté páté až čtyřicáté sedmé zákona 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů³⁹⁸. Režim těchto daní je blízký režimu spotřební daně z minerálních olejů, což je mimo jiné důsledkem komunitární harmonizace³⁹⁹. Právní úprava rozlišuje mezi dodavateli a konečnými uživateli. Zatímco koneční uživatelé mohou nabývat pouze zdaněné nebo od daně osvobozené energetické produkty, za dodavatele jsou považovány subjekty, které obchodují s nezdaněnými energetickými produkty či elektřinou nebo tyto produkty dodávají jiným subjektům. Správa daní je shodně svěřena celní správě a řídí se zákonem 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků (s výjimkou správních deliktů, u kterých se postupuje podle správního řádu).

Daň ze zemního plynu a některých dalších plynů

Před účinností nové daně ze zemního plynu a dalších plynů byl zemní plyn, resp. celá někdejší kategorie uhlovodíkových plynů⁴⁰⁰, předmětem spotřební daně, avšak užití pro výrobu tepla bylo zatíženo nulovou sazbou daně⁴⁰¹. Zákon 261/2007 Sb. vyjmul kategorii uhlovodíkových plynů ze zákona o spotřebních daních a ve své části čtyřicáté páté (čl. LXXII) zavádí daň ze zemního plynu a některých dalších plynů⁴⁰².

Základním principem, který platí obdobně i pro další dvě ekologické daně, je vznik daňové povinnosti dodáním plynu konečnému spotřebiteli⁴⁰³, případně jeho

³⁹⁸ Jak poznamenávají v disentu výše uvedeného nálezu Ústavního soudu soudci P. Rychetský a J. Musil, „bude obtížné nalézt srozumitelný způsob citování nebo odkazování na jednotlivá ustanovení paragrafů zákonných textů, protože číslování paragrafů v částech čtyřicáté páté, čtyřicáté šesté a čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb. se opakuje – to může u uživatelů zákona způsobit zmatek“, současně zpochybňují i způsob vyhlášení, neboť části upravující nové daně, které jsou podle jejich názoru vlastně samostatnými zákony o daních, jsou zařazeny do textu jiného zákona (v textu nálezu nazvaného „smíšeným zákonem“).

³⁹⁹ Vedle výše popsané směrnice 2003/96/ES je obecná harmonizace provedena směrnicí Rady 1992/12/ES o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani.

⁴⁰⁰ V rámci zákona o spotřebních daních se nejprve jednalo o kategorii „stlačené plyny“, novelou 217/2005 Sb. byl název změněn na „uhlovodíkové plyny“.

⁴⁰¹ Od ledna 2007 byla v návaznosti na Program podpory alternativních paliv v dopravě (viz dále) nulová sazba stanovena i pro užití pro pohon motorů.

⁴⁰² Předmětem daně jsou vedle zemního plynu i jiné plyny jako např. svítíplyn.

⁴⁰³ Konečný spotřebitel je negativně definován jako fyzická nebo právnická osoba, která není držitelem povolení k nabytí plynu bez daně (§ 2 odst. 1 písm. c).

spotřebou při přepravě nebo spotřebou plynu pro jiný účel, než pro který byl osvobozen nebo zdaněn nižší sazbou. Za den dodání se považuje první den, kdy může nabyvatel nakládat s plynem jako vlastník, nebo den odečtu. Za dodání konečnému spotřebiteli se považuje i dodání plynu do prostor čerpací stanice, která ho dodává pro pohon motorů.

Plátcem daně je zpravidla dodavatel, který však daňové břemeno přenáší na konečného spotřebitele, případně jiná osoba, které vznikla daňová povinnost z jiných důvodů než dodáním ke konečné spotřebě. Povinností plátce je podání návrhu na registraci k dani a to nejpozději ke dni vzniku daňové povinnosti.

Základ daně je na rozdíl od směrnice stanoven jako množství plynu v MWh spalného tepla a zdaňovacím obdobím je kalendářní měsíc. Sazby jsou rozlišeny podle tří základních způsobů užití – pro výrobu tepla a pro stacionární motory, pro stroje a provoz na stavbách a při veřejných pracích a nesilniční vozidla je stanovena sazba 30,60 Kč/MWh, zatímco pro pohon motorů a ostatní účely je stanovena základní sazba 264,80 Kč/MWh⁴⁰⁴. Na základě Programu podpory alternativních paliv v dopravě – zemní plyn⁴⁰⁵ je však pro období do roku 2012 stanovena nulová sazba, která se v následujících letech bude postupně zvyšovat, až v roce 2020 dosáhne základní sazby 264,80 Kč/MWh. Toto daňové zvýhodnění je v souladu s ustanovením článkem 15 odst. 1 písm. i) směrnice 2003/96/ES, které umožňuje uplatňovat pod finanční kontrolou plné nebo částečné osvobození od daně nebo sníženou úroveň zdanění na zemní plyn.

Od daně je osvobozen plyn určený, nabízený nebo použitý pro výrobu tepla v domácnostech, výrobu elektřiny, kombinovanou výrobu tepla a elektřiny⁴⁰⁶ v generátorech se stanovenou minimální účinností⁴⁰⁷, je-li teplo z kombinované

⁴⁰⁴ Minimální sazby stanovené směrnicí jsou 0,3, resp. 2,6 € za GJ spalného tepla pro zemní plyn jako pohonnou hmotu a 0,15, resp. 0,3 €/GJ pro obchodní a neobchodní užití pro výrobu tepla. Vládní návrh principiálně vycházel ze stanovení sazeb ve výši minimálních úrovní požadovaných směrnicí 2003/96/ES, avšak bez rozlišení obchodního a neobchodního užití.

⁴⁰⁵ Viz Usnesení vlády z 11. června 2005 č. 563 k Programu podpory alternativních paliv v dopravě – zemní plyn. Součástí programu je i dobrovolná dohoda mezi vládou a distribučními plynárenskými společnostmi.

⁴⁰⁶ Kombinovanou výrobou elektřiny a tepla se podle ustanovení § 2 písm. a) bod 7 energetického zákona rozumí přeměna primární energie na energii elektrickou a užitečné teplo ve společném současně probíhajícím procesu v jednom výrobním zařízení.

⁴⁰⁷ Tj. efektivnost energetických procesů vyjádřená jako procentuální poměr mezi úhrnnými energetickými výstupy a vstupy téhož procesu (viz § 32 energetického zákona). Jestliže zařízení tuto

výroby dodáváno domácnostem⁴⁰⁸, jako pohonná hmota pro plavbu (s výjimkou soukromé rekreační plavby), v metalurgických procesech a mineralogických postupech a k jinému účelu než pohonu motorů či výrobě tepla. Dále se zaplacená daň vrací osobám požívajícím výsad a imunit podle mezinárodního práva.

K nabytí plynu osvobozeného od daně je nezbytné povolení vydávané celním úřadem na dobu pěti let, které mimo identifikační údaje obsahuje i popis účelu a způsobu použití plynu osvobozeného od daně. Obdobně je povolení nezbytné k nabytí plynu bez daně (s výjimkou nabytí výrobou), i to je vydáváno celním úřadem na dobu pěti let a mimo jiné náležitosti uvádí i předpokládané roční množství odebraného plynu bez daně. Dodavatel přitom nesmí dodat plyn osvobozený od daně osobě, která není držitelem příslušného povolení k jeho nabytí, stejně tak nesmí dodat plyn bez daně osobě, která není držitelem povolení k nabytí plynu bez daně.

Dodavatel má ve vztahu ke konečným spotřebitelům stanovenou povinnost vystavit daňový doklad, při dodání plynu bez daně vystavuje doklad o prodeji, který musí obsahovat odkaz na důvod osvobození od daně. Současně je dodavatel povinen vést evidenci o množství nabytého a dodaného plynu (včetně plynu osvobozeného a dodaného bez daně) a uchovávat jí po dobu 10 let od konce příslušného zdaňovacího období. Shodná povinnost ohledně nabytého a spotřebovaného plynu se týká i plátců daně a držitelů povolení k nabytí plynu osvobozeného od daně; provozovatelé distribuční a přepravní soustavy a podzemních zásobníků plynu obdobně evidují vlastní spotřebu plynu.

Daň z pevných paliv

Zdanění pevných paliv spotřební daní je v ČR novum, až dosud tato paliva podléhala pouze dani z přidané hodnoty. Podle nové úpravy obsažené v části čtyřicáté šesté (čl. LXXIII) zákona 261/2007 Sb. jsou předmětem daně černé a

podmínku nespĺňuje, může uplatnit osvobození pouze u té části energetických produktů, které byly použity k výrobě elektřiny.

⁴⁰⁸ Je-li teplo domácnostem dodáváno prostřednictvím dalšího dodavatele, musí být smluvně nebo jinak prokázáno, že je teplo skutečně dodáváno domácnostem.

hnědé uhlí, brikety, koks a polokoks, retortové uhlí a některé další uhlovodíky, které jsou určeny, nabízeny nebo používány pro výrobu tepla.

Jak již bylo zmíněno, daňová povinnost vzniká zásadně dodáním paliv konečnému spotřebiteli, dalšími důvody jsou spotřeba osvobozených paliv pro jiné účely, než na které se osvobození vztahuje, a spotřeba nezdaněných paliv (vyjma paliv osvobozených). Plátcem je zpravidla dodavatel, u dalších důvodů zmíněných v předchozí větě pak osoba, která spotřebovala paliva nezdaněná nebo osvobozená pro jiné účely. Plátce je povinen podat nejpozději v den vzniku daňové povinnosti návrh na registraci u celního úřadu.

Základem daně je množství pevných paliv v gigajoulech spalného tepla v původním vzorku, které se prokazuje výsledky měření akreditovanou laboratoří ne starší než 1 rok. Nelze-li množství spalného tepla prokázat, použije se implicitní hodnota 33 GJ/t pevných paliv. Jediná sazba je stanovena ve výši 8,50 Kč/GJ spalného tepla⁴⁰⁹. Zdaňovacím obdobím je stejně jako u daně ze zemního plynu kalendářní měsíc.

Osvobození od daně je poskytováno pevným palivům určeným k použití, nabízeným k prodeji nebo použitým k výrobě elektřiny⁴¹⁰, pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla v generátorech se stanovenou minimální účinností, je-li teplo dodáváno domácnostem, jako pohonná hmota nebo palivo pro plavbu (s výjimkou soukromé rekreační plavby), v redukčních procesech ve vysokých pecích, v metalurgických procesech a mineralogických postupech a k jinému účelu než pohonu motorů či výrobě tepla. Nárok na vrácení zaplacené daně zákon přiznává osobám požívajícím výsad a imunit podle mezinárodního práva.

Nabývání paliv osvobozených od daně je podmíněno získáním povolení vydávaným celním úřadem na dobu pěti let, v žádosti o jeho vydání se kromě jiného uvádí předpokládané roční množství odebraných paliv osvobozených od daně. Rovněž pro nabytí pevných paliv bez daně je nezbytné povolení celního úřadu, opět doplněné o předpokládané roční množství odebraných pevných paliv bez daně.

⁴⁰⁹ Minimální sazby stanovené směrnicí jsou 0,15 €/GJ, resp. 0,3 €/GJ, pro obchodní a pro neobchodní užití, tj. sazba daně je stanovena na úrovni minimální sazby pro neobchodní užití.

⁴¹⁰ To znamená, že elektřina je zdaněna pouze na výstupu. Zcela opačný režim platí pro teplo, kdy jsou zdaněna paliva na vstupu. To vede k řadě problematických situací, např. u kombinované výroby elektřiny a tepla je nezbytné přepočítávat spotřebu paliv.

Nárok na vydání povolení je podmíněn podáním návrhu doloženého výpisem z obchodního a živnostenského (nebo jiného obdobného) rejstříku, bezúhonností navrhovatele, která navíc nesmí být v úpadku nebo konkurzním řízení, ani mu povolení nebylo zrušeno v posledním roce z důvodů jeho zneužívání. Zákon ani v jednom případě (a to ani u zbylých ekologických daní) nestanoví lhůtu pro vydání povolení⁴¹¹. Dodavatel nesmí dodat pevná paliva osvobozená od daně osobě, která není držitelem příslušného povolení k jejich nabytí, nesmí ani dodat tato paliva bez daně osobě, která není držitelem povolení k nabytí pevných paliv bez daně.

Daňový doklad vystavuje dodavatel konečnému spotřebiteli při dodání paliv, dodává-li paliva jinému dodavateli, vystaví doklad o prodeji. Při dodání paliv osvobozených od daně konečnému spotřebiteli musí být na dokladu uvedena skutečnost, že se jedná o paliva osvobozená od daně, včetně uvedení odkazu na příslušné ustanovení zákona. Dodavatel je dále kvůli daňovým účelům povinen vést evidenci o množství a druzích nabytých pevných paliv, dodaných pevných paliv osvobozených i neosvobozených od daně, spotřebovaných pevných palivech osvobozených a neosvobozených od daně a zásobách pevných paliv; tuto evidenci musí uchovávat po dobu 10 let. Evidenční povinnost ohledně nabytých a spotřebovaných pevných paliv, odděleně podle paliv osvobozených a neosvobozených od daně a zásob se týká i držitelů povolení k nabytí pevných paliv osvobozených od daně a plátců, kteří spotřebovali nezdaněná pevná paliva.

Daň z elektřiny

Daň z elektřiny je rovněž novým prvkem české daňové soustavy, její zavedení bylo rovněž nezbytné k dosažení souladu s příslušnými ustanoveními směrnice 2003/96/ES. Nová úprava je obsažena v části čtyřicáté sedmé (čl. LXXIV) zákona 261/2007 Sb.

Daň je opět konstruována jako spotřební, tj. povinnost přiznat a zaplatit daň vzniká zpravidla dnem dodání elektřiny konečnému spotřebiteli (alternativně spotřebou osvobozené elektřiny pro jiné účely, než kterých se osvobození týká nebo spotřebou nezdaněné elektřiny, pokud se nejedná o elektřinu osvobozenou). Za den

⁴¹¹ Spíše krajním řešením je možnost domáhat se ochrany před nečinností podle ustanovení §34c zákona 337/1992 Sb.

dodání se považuje den odečtu z měřicího zařízení, případně den zjištění skutečné spotřeby elektřiny. Dodavatelem je v případě této daně obchodník s elektřinou, výrobce elektřiny nebo operátor trhu s elektřinou, který je držitelem příslušné licence vydané Energetickým regulačním úřadem.

Základem daně je množství elektřiny v MWh, sazba daně je stanovena ve výši 28,30 Kč/MWh⁴¹². Zdaňovacím obdobím je opět kalendářní měsíc; daňové přiznání a platbu daně je plátce povinen uskutečnit do 25. dne po skončení příslušného zdaňovacího období.

Osvobození od daně se týká elektřiny:

- ekologicky šetrné – tím se rozumí elektřina pocházející ze sluneční, větrné nebo geotermální energie, vyrobená ve vodních elektrárnách, z biomasy nebo produktů vyrobených z biomasy⁴¹³, z emisí metanu z uzavřených uhelných dolů a z palivových článků⁴¹⁴;
- vyrobené v dopravních prostředcích, je-li v nich spotřebována;
- vyrobené z energetických výrobků, které jsou předmětem spotřební daně, daně ze zemního plynu nebo daně z pevných paliv, v zařízeních se jmenovitým výkonem do 2 MW, je-li tato elektřina přímo spotřebována nebo dodávána vyhrazeným vedením;
- použité k technologickým účelům k udržení schopnosti vyrábět elektřinu⁴¹⁵ nebo kombinovanou výrobu elektřiny a tepla;
- použitá ke krytí ztrát přenosové nebo distribuční soustavy;
- použitá při provozování dráhy a drážní dopravy pro přepravu osob a věcí na železniční⁴¹⁶, tramvajové a trolejbusové dráze;

⁴¹² Minimální sazba podle směrnice 2003/96/ES je stanovena ve výši 0,5 €/MWh pro obchodní a 1 €/MWh pro neobchodní užití.

⁴¹³ Viz definici sub 366.

⁴¹⁴ Za elektřinou vyrobenou z palivových článků se nepovažuje elektřina vyrobená v jaderných elektrárnách.

⁴¹⁵ Např. na čerpání vody u přečerpávacích elektráren.

⁴¹⁶ Zatímco čl. 15 (1) (e) směrnice 2003/96/ES explicitně zmiňuje i metro, v českém právu je metro ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona 266/1994 Sb., o drahách, považováno za speciální železniční dráhu.

- použita při elektrolytických nebo metalurgických procesech nebo mineralogických postupech.

K nabytí elektřiny osvobozené od daně konečným spotřebitelem jinak než výrobou je nezbytné povolení vydávané celním úřadem na dobu pěti let, součástí návrhu na jeho vydání je i předpokládané roční množství odebrané elektřiny osvobozené od daně a popis účelu a způsobu použití elektřiny osvobozené od daně odpovídající příslušnému ustanovení zákona. Pro dodavatele platí zákaz dodat elektřinu osvobozenou od daně osobě, která není držitelem povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně.

Elektřinu bez daně může nabýt pouze obchodník s elektřinou, který je držitelem příslušného povolení k nabytí elektřiny bez daně, s výjimkou případů nabytí výrobou a nabytí operátorem trhu s elektřinou. Povolení vydává na návrh celní úřad na dobu 5 let. Za zmínku stojí důvody zrušení povolení k nabytí elektřiny bez daně, mezi nimiž figuruje i jeden relativně neurčitě formulovaný – držitel povolení nabývá elektřinu bez daně převážně za jiným účelem než za účelem jejího dalšího prodeje (§ 15 odst. 2 písm. b).

Obdobně jako u daně ze zemního plynu a daně z pevných paliv je dodavateli stanovena povinnost vystavit při dodání elektřiny daňový doklad, resp. doklad o prodeji a vést za jednotlivá zdaňovací období evidenci o množství nabyté elektřiny osvobozené od daně a elektřiny bez daně, dodané elektřiny osvobozené a neosvobozené od daně, elektřiny dodané bez daně a elektřiny použité pro vlastní spotřebu. Obdobně má evidenční povinnost k nabyté a spotřebované elektřině i držitel povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně, dále osoba, která spotřebovala nezdaněnou elektřinu, a vzhledem k vlastní spotřebě také provozovatel distribuční soustavy a provozovatel přenosové soustavy.

Osobám požívajícím výsad a imunit, mezi něž patří diplomatické mise a konzulární úřady, zvláštní mise, zastupitelství mezinárodních organizací a orgány Evropských společenství, vzniká na základě uplatňování principu vzájemnosti dnem dodání zdaněné elektřiny nárok na vrácení daně, který se prokazuje daňovým dokladem.

V.12. Doprava

V.12.1. Silniční daň

Silniční daň byla zavedena jako součást všeobecné daňové reformy v roce 1993 zákonem 16/1993 Sb. Jejím účelem, alespoň podle v roce 2002 zrušeného ustanovení § 1 zákona, je zdanění užívání pozemních komunikací v ČR silničními vozidly. I když se z finančně právního hlediska jedná o přímou daň majetkového typu⁴¹⁷, v literatuře⁴¹⁸ se však lze setkat s názorem, že zmiňovaný účel ve spojení s vázáním výnosu do Státního fondu dopravní infrastruktury spíše odpovídá (uživatelskému) poplatku.

Podle současné úpravy se silniční daň vztahuje na všechna silniční motorová vozidla registrovaná v ČR, která jsou používána k podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti. Vozidla nejvyšší povolenou hmotností alespoň 12 tun určená výlučně k přepravě nákladů a registrovaná v ČR jsou předmětem daně bez ohledu na to, zda jsou používána k podnikání. Novela zákona s účinností od července 2008⁴¹⁹ posunuje hranici, od které se nebere ohled na využití k podnikání, tak, že zahrnuje vozidla s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny⁴²⁰.

Předmětem daně nejsou vozidla se zvláštní poznávací značkou a další zvláštní vozidla (speciální pásové automobily, zemědělské a lesnické traktory a jejich přípojná vozidla apod.).

Poměrně široce je rovněž definován okruh vozidel osvobozených od daně a zahrnuje vozidla s méně než čtyřmi koly, vozidla diplomatických misí a konzulárních úřadů, vozidla zabezpečující pravidelnou linkovou dopravu, vozidla provozovaná ozbrojenými silami a bezpečnostními sbory, vozidla záchranných a poruchových služeb a civilní obrany vybavená zvukovým a světelným výstražným

⁴¹⁷ Srov. Bakeš a kol. op. cit. sub 100 str. 339.

⁴¹⁸ Srov. Radvan M.: Elektronické mýtné v České republice, *Mezinárodní a srovnávací právní revue*, 14/2005, s. 95 nebo Kubátová op. cit. sub 70 str. 94.

⁴¹⁹ Viz zákon 246/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²⁰ Pro vozidla v kategorii 3,5 – 12 tuny, která nejsou používána k podnikání, navrhuje novela snížení daně o 100 %.

zařízením, speciální vozidla údržby komunikací a vozidla na elektrický pohon. Výše zmíněná novela mezi osvobozená vozidla dále zařadila vozidla s hybridním pohonem, vozidla na zkapalněný ropný plyn (LPG), stlačený zemní plyn (CNG) a lihobenzínovou směs E85.

Základem daně je u osobních automobilů zdvihový objem motoru, součet nejvyšších povolených hmotností na nápravy a počet náprav u návěsů a nejvyšší povolená hmotnost a počet náprav u ostatních vozidel. Roční sazba daně u osobních automobilů se pohybuje v rozmezí 1 200 – 4 200 Kč ročně, a 1 800 – 50 400 Kč u ostatních vozidel. V případě užití osobního automobilu zaměstnancem, za které mu zaměstnavatel vyplácí cestovní náhrady (služební cesta), je stanovena denní sazba 25 Kč.

Pro určité kategorie vozidel tato základní sazba snížena a zvýšena. Vozidla určená pro činnost výrobní povahy v rostlinné výrobě mají sazbu sníženou o 25 %, zatímco vozidla registrovaná v ČR do 31. 12. 1989 mají sazbu zvýšenou o 25 %⁴²¹. Do konce roku 2007 existovalo snížení daně o 40 % pro vozidla splňující limity úrovně EURO 2 a o 48 % pro vozidla splňující limity úrovně EURO 3. Zmíněná novela snižuje sazbu daně o 48 % pro období 36 měsíců od data první registrace vozidla, o 40 % po dobu dalších 36 měsíců a o 25 % po dobu následujících 36 měsíců⁴²².

Vedle toho zákon přiznává slevu na dani pro vozidla uskutečňující kombinovanou dopravu a to podle počtu uskutečněných jízd (až 90 % při uskutečnění 120 jízd) v kombinované dopravě při minimální vzdálenosti úseku po železnici nebo vnitrostátních vodách činí 100 km vzdušnou čarou.

V.12.2. Zpoplatnění užití silniční infrastruktury

Úprava užívání pozemních komunikací je obsažena v zákoně 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a rozlišuje dva typy užívání – obecné a zvláštní. Prvně

⁴²¹ Až do výše zmíněné novelizace to bylo zvýšení o 15 %.

⁴²² Původní vládní návrh nicméně předpokládal pouze první dvě zvýhodnění, srov. tisk 400 (Poslanecká sněmovna, V. volební období, 2008).

zmíněné obecné užívání se týká obvyklého užívání běžnými dopravními prostředky, zatímco zvláštním užíváním se rozumí užívání jiným než obvyklým způsobem (např. přeprava těžkých/rozměrných předmětů, umístování reklamních zařízení, provádění stavebních prací, umístování inženýrských sítí apod.), pro které je zásadně vyžadováno zvláštní povolení.

Stávající úprava umožňuje zpoplatnit obecné užívání v následujících případech:

- užití pozemní komunikace stanovené prováděcím předpisem a označené příslušnou dopravní značkou je pro stanovené druhy motorových vozidel zpoplatněno buď výkonově (mýtné) nebo časově (časový poplatek)⁴²³;
- užití vymezených místních komunikací ke stání motorového vozidla na časově omezenou dobu (maximálně 24 hodin) nebo ke stání vozidla, jehož provozovatel/vlastník má ve vymezené oblasti obce sídlo, provozovnu, nemovitost nebo místo trvalého pobytu (§ 23 zákona).

I když se ve všech případech jedná o uživatelský poplatek, jejich účel je odlišný. Zatímco časové a výkonové zpoplatnění má za cíl dosáhnout alespoň částečné náhrady nákladů výstavby a údržby zpoplatněné silniční infrastruktury, a tedy naplnit zásadu „uživatel platí“, rozlišení poplatků by však zároveň mělo podporovat používání vozidel šetrnějších i k životnímu prostředí⁴²⁴. Naproti tomu zpoplatněné stání motorového vozidla je primárně regulačním nástrojem parkování v centru měst, které kombinací omezení počtu parkovacích stání a ekonomické zátěže ovlivňuje atraktivnost těchto oblastí pro individuální automobilovou dopravu.

Mýtnému zpoplatnění podléhá užití zpoplatněných komunikací silničním motorovým vozidlem nebo jízdní soupravou, jehož/jejíž největší povolená hmotnost je minimálně 12 tun, naproti tomu časové zpoplatnění se týká motorových silničních vozidel s alespoň čtyřmi koly a nejvyšší povolenou hmotností menší než 12 tun. Zákon přitom (shodně se zmiňovanou směrnicí 1999/62/ES) výslovně

⁴²³ Viz § 20 a následující zákona.

⁴²⁴ Srov. zejména preambuli směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/38/ES, která jí novelizuje.

vylučuje možnost současného uložení časového poplatku a mýtného za užití zpoplatněné pozemní komunikace stanoveným druhem motorového vozidla.

Sazby časového poplatku podle hmotnosti a mýtného podle emisních tříd a počtu náprav jsou stanoveny v nařízení vlády 484/2006 Sb. Zatímco u časového zpoplatnění zohledňuje sazba pouze hmotnost vozidla a maximální dobu užívání pozemní komunikace, v sazbách mýtného je zohledněno skutečné využívání pozemní komunikace i plnění emisního limitu vozidlem. Sazby mýtného jsou stanoveny v rozmezí 1,7 Kč/km pro vozidlo splňující emisní limit EURO III a vyšší s 2 nápravami a 5,4 Kč/km pro vozidla splňující emisní limit EURO II a nižší se 4 a více nápravami pro dálnice a rychlostní silnice a v rozmezí 0,80 Kč/km až 2,60 Kč/km pro silnice I. třídy.

Vedle toho umožňuje ve velmi omezeném rozsahu zpoplatnění pozemních komunikací i zákon 565/1990 Sb., o místních poplatcích v podobě poplatku za povolení vjezdu motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst (§ 10 zákona)⁴²⁵. Využitelnost tohoto poplatku je však limitována tím, že jej lze vybírat pouze za vydání povolení k vjezdu motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, do kterých je jinak vjezd zakázán dopravní značkou, a maximální sazba je stanovena na 20 Kč za den (přitom jsou od poplatku osvobozeny osoby, které mají v daném místě trvalý pobyt nebo zde užívají nemovitost k hospodářské činnosti).

⁴²⁵ Jakousi obdobou tohoto poplatku je poplatek za vjezd a setrvání na území národního parku popsany blíže v části V.6.1.

VI. Hodnocení ekonomických nástrojů

VI.1. Účinnost a efektivnost

Environmentální regulace podléhá stejným omezením jako jiné oblasti veřejné politiky. Nevyhnutelně pro ni tedy platí, že bude dlouhodobě politicky akceptovatelná jen tehdy, pokud poskytuje takovou úroveň ochrany životního prostředí, kterou společnost požaduje, a to s co nejnižšími náklady zabezpečení této úrovně. Účinnost a efektivnost v tomto kontextu představují stěžejní kritéria posouzení environmentální regulace ve vztahu k dosažení společensky optimálního standardu ochrany životního prostředí.

Kritickým předpokladem posouzení efektivnosti je možnost vyčíslení nákladů regulace, bez něhož takové hodnocení není možné. Ještě obtížnější je pak situace, kdy jsou cílem regulace odlišné typy přínosů, jejichž porovnání je možné pouze při převedení na společný denominátor (typicky peněžní hodnotu). Jak bylo již dříve zmíněno, environmentální přínosy často nejsou předmětem tržní směny, a nemají tedy samy o sobě tržní hodnotu.

Vzhledem k těmto obtížím není hodnocení efektivnosti ekonomických nástrojů (ale ani jiných nástrojů regulace) v ČR pravidelně prováděno. V omezené míře je alespoň sledováno to, zda a do jaké míry hodnocený nástroj plní účel, pro nějž byl zaveden⁴²⁶. Ve vztahu k ochraně životního prostředí se jedná o již několikrát zmiňovanou environmentální účinnost, tedy konkrétně to, zda specifický nástroj plní sledovanou funkci (funkce). Jak bylo popsáno v části IV.1. této práce, u ekonomických nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí se jedná především o funkci motivační a v různé míře také funkce internalizační či kompenzační, případně i fiskální (akumulační). S motivační funkcí jsou zpravidla spojovány povinné dávky, obchodovatelná povolení a případně i veřejné podpory. V případě nástrojů negativní stimulace je základním kritériem vztah mezi nákladem na snížení

⁴²⁶ Právě účinností a některými dalšími efekty existujících povinných dávek k ochraně životního prostředí se zabývala recentní studie zpracovaná pro Ministerstvo životního prostředí, viz Jilková J. a kol.: Analýza efektivnosti ekonomických nástrojů, Praha: IEEP FNH VŠE, únor 2008.

mezní jednotky znečištění a jejím dodatečným zatížením povinnou dávkou nebo cenou emisní povolenky.

VI.1.1. Emisní poplatky

V případě emisních poplatků je posouzení účinnosti nástroje relativně přímočaré, neboť o ní vypovídá především relace mezi sazbou poplatku za vypouštěné emise škodlivé látky a náklady na zamezení takové emise. Toto srovnání umožňuje v případě některých poplatků vyčíslování odhadu přínosů v podobě zamezených emisí dosažených díky podporám poskytovaným ze Státního fondu životního prostředí ČR. Určitý problém nicméně představuje skutečnost, že realizovaná opatření zpravidla vedou k současnému snížení emisí několika znečišťujících látek, což komplikuje vyjádření nákladů na zamezení emise jediné škodlivé látky.

Na základě údajů o veřejných podporách vynaložených v oblasti ochrany ovzduší lze porovnat vztah mezi sazbou poplatku za vypouštění znečišťujících látek do ovzduší a náklady na zamezení emisí. Orientační srovnání nákladů na investiční akce v ochraně ovzduší podpořené ze Státního fondu životního prostředí a sazby poplatku ukazuje výrazný – zhruba šestinásobný – nepoměr⁴²⁷ značící prakticky nulovou motivační schopnost těchto poplatků.

⁴²⁷ Celkové náklady na tyto akce uzavřené v roce 2006 dosáhly bezmála 1,6 mld. Kč a vedly ke snížení emisí klasických škodlivin o cca 21 tis. t/rok, viz SFŽP ČR: Výroční zpráva 2006, dostupná na <http://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/9/2745-vyrocnj-zprava-sfzp-cr-2006.pdf> [cit. 17.6.2008]. K problému současného snížení emisí různých škodlivin lze přistoupit tak, že významnost snížení jednotlivých škodlivin stanovíme podle poměru sazeb poplatku pro jednotlivé škodliviny. Dále je nezbytné stanovit plánovanou životnost investice – v tomto případě lze uvažovat s životností 10 let dle zařazení kotlů a zařízení pro čištění a filtrování plynů do odpisové skupiny 3. Za těchto předpokladů vycházejí náklady na zamezení jedné tuny emise zhruba šestkrát vyšší než je sazba poplatku. Pokud bychom do výpočtu zahrnujeme i dosažené snížení emisí oxidu uhličitého (267 tis. t/rok) a jeho ocenění tržní cenou povolenky (cca 25 eur/t), náklady na zamezení výrazně poklesnou a budou se (v uvažovaném horizontu 10 let) pohybovat mírně pod sazbou poplatku (resp. cenou povolenky). Vzhledem k řádově vyššímu snížení emisí CO₂ oproti klasickým škodlivinám to však nevypovídá o motivační výši sazeb poplatků, nýbrž o (potenciální) environmentální účinnosti emisního obchodování, a to zcela jednoznačně proto, že vážený podíl snížení emisí CO₂ na celkovém snížení emisí je 86 %.

Obdobně lze ze srovnání nákladů a dosaženého snížení znečištění v oblasti ochrany vod dovodit, že náklady vynaložené na snížení o jednotku znečištění převyšují v průměru zhruba dvojnásobně sazby poplatku za znečištění vypouštěných odpadních vod⁴²⁸. To znamená, že poplatek v této výši nemá potřebný motivační efekt, neboť ani nedosahuje výše vynaložených nákladů na zamezení.

Environmentální účinnost poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových je dále limitována stanovením minimálních hmotnostních a koncentračních limitů, neboť povinnost k placení poplatku za znečištění vypouštěných odpadních vod vzniká teprve při současném překročení těchto limitů u jednotlivých ukazatelů. Tím ovšem poplatek ztrácí potenciál dosažení dynamické efektivity, neboť nijak nemotivuje ke snížení převyšujícímu stanovené limitní hodnoty.

Zvláštní případ představují poplatky za povolené vypouštění odpadních vod do vod povrchových. I když je v tomto případě sazba poplatku stanovena ve výši zaručující návratnost investice do domácí čistírny odpadních vod (tj. nad úroveň nákladů na zamezení), tak se jedná o ekonomický nástroj ojedinělého uplatnění na základě individuálního povolení tohoto vypouštění. V tomto nástrojovém mixu má poplatek zjevně jen doplňkovou úlohu, neboť takové rozhodnutí o povolení vypouštění odpadních vod do vod podzemních by mělo být výjimečné⁴²⁹.

Výrazný nedostatek motivační funkce lze nalézt u poplatku za uložení odpadu na skládku, neboť i přes jeho uvalení se jedná o v současnosti nejlevnější způsob nakládání s odpady. Rozdíl mezi náklady na uložení odpadů na skládku a náklady na oddělený sběr využitelných komunálních odpadů je v současnosti přibližně 2 500

⁴²⁸ Dle Výroční zprávy SFŽP ČR bylo v roce 2006 z národních zdrojů Operačního programu Infrastruktura a národních programů na výstavbu čistíren odpadních vod (ČOV) a kanalizací podpořeno 37 akcí s celkovými uznanými náklady ve výši cca 1,35 mld. Kč a odhadovaný přínos představuje snížení vypouštění nerozpuštěných látek o cca 600 t ročně a chemické spotřeby kyslíku o cca 1,2 tis. tun ročně. Použijeme-li pro určení významnosti jednotlivých ukazatelů znečištění poměr sazeb poplatku (tj. 2 Kč/kg u nerozpuštěných látek a 16 Kč/kg u chemické spotřeby kyslíku) a uvažujeme-li s životností ČOV 30 let (dle zařazení do odpisové skupiny), pak náklady na zamezení 1 t znečištění takřka dvojnásobně převyšují sazbu poplatku pro tyto ukazatele znečištění, i když nejsou uvažovány provozní náklady ČOV, ale ani možné zvýšení poplatku během následujících 30 let (to je však do jisté míry vyrovnáno nediskontováním budoucích plateb poplatků).

⁴²⁹ Srov. § 38 odst. 4 vodního zákona.

Kč za 1 tunu⁴³⁰. Ekonomická motivace jde v tomto případě zcela proti hierarchii nakládání s odpady, neboť i náklady na energetické využití/odstranění⁴³¹ jsou nižší než náklady na oddělený sběr, ale zároveň vyšší než náklady na uložení na skládku.

Za pozitivní krok směrem k napravení tohoto nepříznivého stavu lze označit návrh novely zákona o odpadech⁴³², která by významně změnila podobu dosavadní poplatků za ukládání odpadů na skládky. Napříště by se zpoplatnění mělo týkat nejen ukládání (na skládky, hlubinnou injektáží, do povrchových nádrží), ale i spalování odpadů. Sazby poplatku by navíc měly výrazně růst v čase a to až na 1 500 Kč za uložení tuny komunálního a ostatního odpadu, resp. 15 tis. Kč za uložení tuny nebezpečného odpadu, a 300 Kč za tunu spáleného komunálního odpadu.

VI.1.2. Uživatelské poplatky

Posuzování účinnosti uživatelských poplatků představuje složitější úkol než je tomu v případě emisních poplatků, neboť uvalením uživatelského poplatku může dojít k prostému poklesu využívání zpoplatněného statku (nebo služby) nebo k jeho substituci. Zevrubná analýza efektů zavedení uživatelského poplatku by vyžadovala modelování poptávkového systému a substitučních vazeb, proto se často hodnocení účinnosti u uživatelských poplatků omezuje na popisnou analýzu na základě vývoje v čase. Určitý problém přitom představuje nepřiliš jednoznačně definovaný cíl některých používaných uživatelských poplatků.

⁴³⁰ Srov. důvodovou zprávu připravované novely zákona o odpadech, dostupnou na [http://www.env.cz/C1256D3D006B1934.nsf/\\$pid/MZPKPFOH6B4L/\\$FILE/OL-DUVZPR-080228.pdf](http://www.env.cz/C1256D3D006B1934.nsf/$pid/MZPKPFOH6B4L/$FILE/OL-DUVZPR-080228.pdf) [cit. 27. 4. 2008].

⁴³¹ Cena za energetické využití odpadů ve spalovně Malešice začíná na 2 050 Kč/t, viz Ceník energetického využití odpadu v Pražských službách, a.s. dostupný na http://www.psas.cz/download.cfm?filePath=files/articles/00257/cenikZevo_100108_201504.pdf [cit. 27. 4. 2008].

⁴³² Viz Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dostupný na [http://www.env.cz/C1256D3D006B1934.nsf/\\$pid/MZPKPFOH6B4L](http://www.env.cz/C1256D3D006B1934.nsf/$pid/MZPKPFOH6B4L) [cit. 27. 4. 2008]. V době psaní této práce bylo ukončeno připomínkové řízení k návrhu.

Posuzujeme-li poplatek za odebrané množství podzemní vody z hlediska motivace k ochraně zásob podzemních vod, ukazuje se, že tuto funkci plní spíše nedostatečně, neboť je od roku 2002 pro výrobu pitné vody podzemní voda ekonomicky výhodnější než voda povrchová⁴³³. Zatímco sazba tohoto poplatku je pevně stanovena zákonem, cenová úhrada za odběr povrchové vody (platba k úhradě správy toku a správy povodí) je soukromoprávní cenou (i když věcně usměrňovanou), která však odpovídá ekonomickým nákladům. Přitom ani jeden z těchto nástrojů patrně nebude mít významný motivační efekt, neboť poplatek (a obdobně i platba) představuje jen přibližně 10 % ceny pitné vody (vodného)⁴³⁴.

Přitom právě u vodného a stočného, které mají rovněž povahu (soukromoprávní) cenové úhrady, lze usuzovat na dosažení environmentální účinnosti, přestože to paradoxně není jejich prvotní cíl. Zatímco výše poplatků (úplat) se od roku 1990 zvýšila o 2 Kč za m³, cena vody (vodné a stočné) se zvýšila z původních 0,80 Kč za m³ pro domácnosti v roce 1990 na průměrnou cenu 49,66 Kč za m³ v roce 2006⁴³⁵. Důkazem naplnění motivační funkce – šetrného nakládání s přírodním zdrojem – je skutečnost, že spotřeba vody v domácnostech klesla od roku 1989 ze 171 litrů na osobu a den na 97,5 litrů v roce 2006⁴³⁶.

Poměrně diskutovaným tématem je otázka motivační funkce poplatků za komunální odpad, resp. volba paušální nebo variabilní sazby. Paušální poplatek za sběr a svoz komunálního odpadu, nejčastěji v podobě kapitační platby, vede k tomu, že uživatel systému není díky nulovým nákladům za dodatečnou jednotku odpadu motivován k redukci objemu produkováného odpadu, resp. jeho produkce odpadu je neefektivně vysoká⁴³⁷.

Variabilní platby za sběr a likvidaci komunálního odpadu, odvozené od počtu či objemu sběrných nádob, frekvence svozu, případně přímo objemu produkováného

⁴³³ Jílková a kol. op. cit. sub 426.

⁴³⁴ Pro srovnání – v Dánsku představuje zdanění dodávky vody zhruba jednu sedminu ceny vody (vodného a stočného), srov. Speck S., Andersen M.S., Nielsen H.Ø., Ryelund A., Smith C.: *The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005*, TemaNord 2006:525, Copenhagen: Nordic Council of Ministers, str. 71 an.

⁴³⁵ Viz ročenka *Vodovody a kanalizace České republiky 2006*, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2007.

⁴³⁶ *Ibid.*

⁴³⁷ viz Slavík in Jílková op. cit. sub 85 str. 110 an.

odpadu by, alespoň teoreticky, měly vést ke snižování produkce odpadu. Dosavadní zkušenosti s těmito systémy však ukazují, že variabilní platby nejlépe fungují v oblastech s nízkou hustotou obyvatelstva. Naopak se velmi obtížně uplatňují v hustých městských zástavbách, kde sběrné nádoby využívá více domácností, což snižuje vnímání individuální odpovědnosti a dává více příležitosti k černému pasažérství.

K zamezení nelegálních způsobů nakládání s komunálním odpadem doporučuje OECD, aby obce garantovaly alespoň minimální úroveň služeb (např. svoz odpadu nejméně jednou za měsíc, minimální velikost sběrné nádoby)⁴³⁸. I když se fakticky jedná o narušení fungování ekonomické stimulace, může tento přístup významně přispět ke snížení negativních dopadů spojených s nelegálními způsoby nakládání s komunálním odpadem, jež ve výsledku zatěžují nejen obec jako (fiktivního) původce komunálního odpadu, ale i ostatní subjekty, které jsou jinak nuceny k dodatečným nákladům na ochranu svého majetku⁴³⁹. Podle Slavíka⁴⁴⁰ obce, které zavedly variabilní poplatky, vykazují vyšší úspěšnost ve třídění využitelných složek a nižší produkci zbytkového směšného komunálního odpadu než obce, které zachovávají systém paušálních plateb. Studie OECD však zmiňuje i možné vedlejší negativní efekty, kdy zavedení poplatků vztažených k objemu vedlo v Dánsku ke zvýšení nelegálního nakládání (černých skládek) a snížení recyklace⁴⁴¹.

Za stávající právní úpravy je navíc hlavním problémem místního poplatku omezení maximální výše, což v praxi vede k tomu, že poplatek zpravidla ani nepokrývá náklady obce spojené s plněním povinností původce odpadů⁴⁴².

Nepříliš lichotivě vyznívá také hodnocení fungování úhrad týkajících se využívání horninového prostředí. V případě úhrady z dobývacího prostoru je funkce této platby jednoznačná – snižování plošného rozsahu dobývacích prostorů,

⁴³⁸ Cit. in Slavík in Jílková a kol. op. cit. sub 85 str. 110.

⁴³⁹ Slavík in Jílková op. cit. sub 85 str. 110 an. Zajímavým experimentem by se dal nazvat případ města Nová Paka, kde byl s účinností od 1. 1. 2008 obecně závaznou vyhláškou č. 3/2007 zrušen místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Zrušení poplatku bylo přitom podmíněno tím, že v roce 2007 občané zvýší množství vyříděného odpadu (a tento trend udrží i v následujících letech).

⁴⁴⁰ Ibid. str. 123.

⁴⁴¹ Viz OECD: Addressing the Economics of Waste, Paris: OECD Publications, 2004, str. 53.

⁴⁴² Slavík in Jílková a kol. op. cit. sub 426.

motivace k záboru méně hodnotných ploch a rychlejší sanaci a rekultivaci po těžbě. Přes proklamovaný účel má úhrada z dobývacího prostoru prakticky mizivou motivační funkci, důvodem je již dříve zmiňovaná absence předpokládaného prováděcího nařízení vlády ke stanovení odstupňování sazby úhrady z dobývacího prostoru⁴⁴³. Tato situace v praxi vede některé poplatníky dokonce k tomu, že odvádějí úhradu vypočtenou s použitím spodní sazby zákonem vymezeného rozpětí, což má rovněž za následek pokles celkových výnosů úhrady (viz níže).

V případě úhrady z vydobytých nerostů vyvolává pochybnost sloučení účelu této platby jako regulačního nástroje využívání neobnovitelných zdrojů a zároveň i úhrady za přechod vlastnického práva k vytěženému nerostu⁴⁴⁴. Stávající způsob odvození výše úhrady přitom odpovídá sotva druhému z uvedených účelů, i tak však lze považovat stanovení sazby ve výši jednotek procent tržní ceny za dosti nízké. Pokud by však úhrada měla působit jako regulace využívání neobnovitelných nerostných zdrojů, musela by se sazba odvíjet především od cen environmentálně šetrnějších substitutů, resp. by měla vyrovnávat cenový rozdíl mezi zpoplatněným nerostem a jeho environmentálně šetrnější náhradou.

U odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu výše citovaná studie dovozuje z poklesu rozlohy odnímané půdy⁴⁴⁵ relativní environmentální účinnost této platby⁴⁴⁶. K tomuto závěru lze přitom mít několik výhrad. Realizace ekonomického nástroje je totiž podmíněna předchozí aplikací nástrojů plánovacích (změna územního plánu/využití území) a administrativních (povolení k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu). To přitom znamená poměrně výrazné omezení stimulačního efektu, neboť odhlédneme-li od možnosti změn územně plánovací dokumentace, tak tyto dokumenty zpravidla autoritativně určují, které pozemky je

⁴⁴³ Podle připravované novely horního zákona by toto nařízení mělo stanovit i způsob výpočtu úhrady, srov. čl. II bod 10 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a o její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, dostupný na [http://www.env.cz/_C1256D3D006B1934.nsf/\\$pid/MZPKPFNKS7OP/\\$FILE/OL-ZAKON-080728.pdf](http://www.env.cz/_C1256D3D006B1934.nsf/$pid/MZPKPFNKS7OP/$FILE/OL-ZAKON-080728.pdf) [cit. 18.8.2008].

⁴⁴⁴ K tomu viz též důvodovou zprávu k návrhu zákona cit. sub 326.

⁴⁴⁵ V rozmezí let 2000 a 2006 došlo k poklesu rozlohy odnímané půdy o více než 50 %.

⁴⁴⁶ Srov. Jílková a kol. op. cit. sub 426.

vůbec možné využít, a tedy i odejmout ze zemědělského půdního fondu. Určitá míra motivace je nicméně zachována u dočasných odnětí vzhledem k ekonomickému zatížení odvozenému od délky trvání odnětí.

Zároveň však, má-li odvod plnit motivační funkci, musí být jeho sazba stanovena v takové výši, aby se spolu s cenou zemědělské půdy alespoň rovnala ceně jiných méně hodnotných pozemků. V praxi jsou však stavební pozemky obvykle podstatně dražší, přitom výstavba představuje dominantní důvod odnámání pozemků ze ZPF. Za takové situace logicky roste tlak právě na odnámání půdy ze ZPF jako ekonomicky nejvýhodnější alternativy, i přes nezbytné změny územně plánovací dokumentace.

Pokud by tedy odvod měl plnit svůj účel – ekonomicky znevýhodnit odnámání půdy ze ZPF – muselo by dojít k výraznému zvýšení sazby, nejlépe diferencovaně podle účelu odnětí. Zároveň by však bylo vhodné upravit i způsob výpočtu odvodu – současný systém je založen na (pseudo)objektivních kritériích, která nedovolují zohlednit lokální význam daný specifiky konkrétního případu, v němž nezřídka hrají významnou roli i subjektivní kritéria⁴⁴⁷. Takové změny by však vedly k tomu, že odvody by se do značné míry překrývaly s koncepčními nástroji územního plánování. Přitom právě tyto nástroje mají za hlavní cíl zohlednění všech pozitivních i negativních efektů plynoucích z odnětí půdy ze ZPF. Dosavadní zkušenosti s relativně častým odnámáním těchto pozemků nicméně ukazují, že v rozhodování jsou častokrát preferovány krátkodobé přínosy před dlouhodobým hlediskem, což vlastně vypovídá o implicitně uplatňované vysoké diskontní míře.

Podobný případ představují i poplatky za odnětí pozemku plnění funkcí lesa, i když v tomto případě k odnětí pozemků dochází v daleko menší míře. Určitý rozdíl představuje způsob odvození výše poplatku, který zahrnuje i průměrnou cenu dřeva. Tato vstupní veličina ovšem vypovídá pouze o jediné funkci lesa – dřevoproductní – a přes pokusy odvodit z ní celospolečenskou hodnotu lesa⁴⁴⁸ není způsobilá zachytit hodnotu ostatních většinou mimoproductních funkcí lesa. Hodnota těchto funkcí je přitom obzvláště významná u lesů zařazených do kategorie lesů

⁴⁴⁷ Tím mohou být např. ceny stavebních pozemků a jejich dostupnost v lokalitě, včetně možnosti revitalizace nevyužívaných urbanizovaných areálů (tzv. brownfields).

⁴⁴⁸ Srov. Vyskot a kol. op. cit. sub 272.

ochranných a zvláštního určení, neboť tyto lesy nemají jako primární účel plnění produkční funkce. Současná úprava vážící vypočtenou základní hodnotu faktorem ekologické váhy představuje leda dosti arbitrární a zprostředkované zohlednění společenského užítku ze zachování a rozvíjení ostatních funkcí lesa.

Pozornost konečně zasluhuje i zvláštní rozdíl mezi stanovením výše odvodů za trvalé a dočasné odnětí ze zemědělského půdního fondu a poplatku za trvalé a dočasné odnětí pozemku plnění funkcí lesa. Zatímco v případě odnímání zemědělské půdy je odvod za trvalé odnětí 100 násobkem roční sazby za dočasné odnětí, u lesních pozemků je poplatek za trvalé odnětí 50 násobkem roční sazby za dočasné odnětí. O důvodech a smysluplnosti tohoto rozdílu nelze než vyslovit hlubokou pochybnost.

VI.1.3. Výrobní poplatky

Dost specifickým případem jsou poplatky za výrobu látek poškozujících ozónovou vrstvu, které již přestaly plnit účel, neboť od roku 2005 nebyly fondem žádné vybrány⁴⁴⁹ a výroba nebezpečných hydrochlorofluoruhlodíků (HCFC) je již déle než rok zakázána. Předtím však určitou motivační funkci plnit mohly, a to proto, že sazba byla stanovena v takové výši, aby převyšovala náklady na recyklaci těchto látek. Hlavní podíl na ukončení výroby těchto látek nicméně měla přímá regulace⁴⁵⁰.

VI.1.4. Spotřební daň z minerálních paliv

Spotřební daně představují případ povinných dávek, které tradičně plní fiskální funkci. Plnění motivační funkce, které je primárním cílem „pravých“ environmentálních daní, lze spíše spatřovat v existenci diferenciací daní ve

⁴⁴⁹ Viz MŽP/ČSÚ: Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2007, Praha: Ministerstvo životního prostředí a Český statistický úřad, 2007, str. 425.

⁴⁵⁰ Srov. Jílková a kol. op. cit. sub 426.

prospěch environmentálně šetrnějších substitutů. Typickým případem takové daňové diferenciaci je vyšší sazba na olovnatý benzín oproti benzínu bezolovnatému⁴⁵¹. V jiných státech EU se lze setkat s diferenciovanou sazbou pro pohonné hmoty podle obsahu síry⁴⁵², či v závislosti na přídavku biopaliva⁴⁵³.

V letošním roce by měla Evropská komise předložit návrh revize směrnice 2003/96/ES harmonizující zdanění energií. Dle témat nastíněných pro veřejnou diskusi o tržně orientovaných nástrojích⁴⁵⁴ by návrh mohl přijít s rozdělením minimální úrovně zdanění na dvě komponenty, kdy jedna by měla odpovídat energetickému obsahu paliva, zatímco druhá uhlíkovému obsahu. Tato druhá část – takzvaná environmentální – by se neměla vztahovat na paliva s uzavřeným cyklem uhlíku (tedy primárně biopaliva).

VI.1.5. Environmentální daně

Posoudit motivační funkce nově zavedených „ekologických“ daní lze pouze omezeně, neboť ještě nebyl projednán a schválen způsob recyklace výnosů, kterým má být naplněn koncept ekologické daňové reformy. Dle důvodové zprávy k návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů je vliv daně ze zemního plynu na růst ceny pro konečnou spotřebu (včetně DPH) odhadován na 4,2 %. V případě daně z pevných paliv je pak předpokládán růst ceny pro konečnou spotřebu (domácnosti i podniky) přibližně ve výši 9,1 %. Podle predikcí by zavedení daně z elektřiny mělo

⁴⁵¹ Zatímco na bezolovnatý benzín je stanovena sazba ve výši 11 840 Kč/1000 litrů, pro benzín olovnatý je to 13 710 Kč/1000 litrů. Nutno však doplnit, že prodej olovnatého benzínu byl ukončen v roce 2001 a od roku 2006 je zakázán ustanovením § 5 odst. 7 zákona 311/2006 Sb., o pohonných hmotách.

⁴⁵² I v tomto případě ovšem právní předpis stanoví nejvyšší přípustný obsah síry v pohonných hmotách, od roku 2009 se navíc tato hranice snižuje na 10 mg/kg, srov. ustanovení § 4 vyhlášky 229/2004 Sb.

⁴⁵³ Takovým případ představují Rakousko, Maďarsko, Lotyšsko či Belgie, viz European Commission: Excise duty tables, Part II – Energy products and electricity, January 2008, dostupné na http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_II_energy_products-en.pdf [cit. 20. 6. 2008].

⁴⁵⁴ Srov. Zelená kniha o tržních nástrojích pro účely v oblasti životního prostředí a v souvisejících politikách, KOM(2007) 140 v konečném znění.

vést ke zvýšení ceny elektřiny pro konečné spotřebitele přibližně o 1 %. To ukazuje, že pouze v případě daně z pevných paliv dojde k nárůstu cen, které již lze považovat za citelné, a tedy v závislosti na pružnosti poptávky za určitou možnost stimulace ke změně chování.

Ex-ante hodnocení dopadů I. fáze ekologické daňové reformy⁴⁵⁵ odhaduje zvýšení výdajů domácností na energie o zhruba 0,7 mld. Kč při cenové odezvě, resp. o 1,7 mld. Kč bez cenové odezvy (tj. bez změny chování v důsledku zvýšení ceny energií). Predikce přitom předpokládá nejvyšší snížení spotřeby u zemního plynu (cca o 4 %)⁴⁵⁶, výrazně menší u pevných paliv a elektřiny (cca o 1 %) a naopak nárůst spotřeby tepla (cca o 1,2 %).

V případě průmyslu jsou předpokládány největší dopady v sektorech energetiky a v některých průmyslových oborech (výroba koksu, cementu), kde by se v důsledku cenové odezvy měla v průměru snížit spotřeba zemního plynu o přibližně 7 %, naopak spotřeba elektřiny ani pevných paliv by se dle ex-ante hodnocení prakticky změnit neměla.

Zavedení těchto daní (a dosažení výnosové neutrality – viz dále) je přitom pouze tzv. první etapou ekologické daňové reformy. Podle harmonogramu, který vzala na vědomí vláda⁴⁵⁷, by měly následovat další kroky, které zahrnují zvýšení sazeb právě těchto daní a pravděpodobně i reformu poplatků za znečišťování ovzduší. Ve třetí etapě s předpokládanou realizací v letech 2014 - 2017 by mělo dojít k dalšímu prohloubení reformy v návaznosti na vyhodnocení efektů předchozích etap a rozšíření na další výrobky, služby a užití přírody a rovněž zohlednění případné novelizace směrnice o harmonizaci zdanění energií⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ Viz Ščasný M., Brůha J.: Predikce sociálních a ekonomických dopadů návrhu první fáze ekologické daňové reformy České republiky, studie pro Ministerstvo životního prostředí ČR, Univerzita Karlova v Praze - Centrum pro otázky životního prostředí, duben 2007.

⁴⁵⁶ Zmíněná studie odhaduje, že přímá cenová elasticita poptávky domácností po zemním plynu je -0,68, tj. že se zvýšením ceny energií o 10 % dojde k poklesu spotřeby o 6,8 %. U tepla byla přímá cenová elasticita poptávky odhadnuta na -0,46 a u elektřiny na -0,31. Zajímavé je, že u pevných paliv je elasticita poptávky prakticky nulová, což značí, že domácnosti, které využívají uhlí (především k topení a ohřevu vody), nemají možnost ho substituovat za jiný zdroj energie.

⁴⁵⁷ Viz usnesení vlády č. 25 ze dne 3. 1. 2007 k návrhu principů a harmonogramu ekologické daňové reformy.

⁴⁵⁸ Viz též Máca V.: Environmental Tax Reform in the Czech Republic, in: Damohorský M. (ed.) Czech and European Environmental Law Yearbook – Volume 2, Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2007, str. 33-40.

VI.1.6. Obchodovatelná povolení

V prvním obchodovacím období komunitárního systému emisního obchodování se poměrně výrazně projeví některá omezení týkající se jeho účinnosti a efektivity. Zatímco problém účinnosti se točí okolo způsobu stanovení celkového stropu emisí (cap), problém efektivity se váže především ke způsobu rozdělování povolenek.

Závislost na projekcích budoucího vývoje a chybějící verifikovaná emisní data zapříčinily zejména v nových členských státech nadhodnocení alokací pro první obchodovací období, což jednak omezilo dosažení environmentálních přínosů a zároveň přispělo k propadu trhu s povolenkami v květnu roku 2006 po chaotickém úniku informací o verifikovaných emisích za předchozí rok⁴⁵⁹. Teprve při posuzování alokačních plánů pro druhé obchodovací období mohla Komise vycházet z verifikovaných emisních dat a zajistit tak, že národní alokační plány přinášejí reálné snížení emisí⁴⁶⁰.

Vymezení druhého problémového okruhu – efektivního fungování systému emisního obchodování – souvisí s bezplatným přidělováním povolenek. Hlavním důvodem pro tento přístup byly nejistoty ohledně možného vývoje ceny povolenek a s tím spojené potenciální dopady na konkurenceschopnost evropského průmyslu. Dosavadní zkušenosti ukazují, že bezplatná alokace vyžaduje dosti podrobné (a tedy i nákladné) stanovení metodiky pro rozdělování povolenek jednotlivým zařízením a vytvoření rezervy pro nové účastníky, včetně posouzení budoucího růstu i strukturních změn v jednotlivých sektorech, či dokonce jednotlivých

⁴⁵⁹ Viz blíže Roine K., Hasselkneippe H. (eds.): Carbon 2007 – A new climate for carbon trading, Oslo: PointCarbon, 2007.

⁴⁶⁰ Není bez zajímavosti, že Evropská komise přinutila většinu nových členských států k podstatnému snížení celkového objemu emisí navrhovaných v národních alokačních plánech pro druhé obchodovací období, na to některé z nich reagovaly podáním žaloby k Evropskému soudnímu dvoru. První z žalob podalo Slovensko (případ T-32/07), které argumentovalo porušením článku 9 odst. 3 směrnice a principů legitimního očekávání, vzájemné spolupráce a proporcionality. Soud prvního stupně do konce dubna 2008 o žádné z žalob nerozhodl, Slovensko poté, kdy mu Komise schválila navýšení národního alokačního plánu o 1,7 mil. tun z důvodu odstavení dvou bloků jaderné elektrárny v Jaslovských Bohunicích, žalobu v lednu 2008 stáhlo.

provozovatelů, což zároveň zakládá možnost nerovného zacházení. Jedná se tedy primárně o problém transakčních nákladů, neboť jak bylo již zmíněno v části III.8, systém obchodovatelných povolení vede k rovnovážné alokaci jak při bezplatném, tak při úplatném přidělování povolenek. Dalším problematickým efektem bezplatné alokace je to, že vytváří prostor pro dosažení zisků z promítnutí nákladů příležitosti bezplatně získaných povolenek (tj. jejich nerealizovaného prodeje) do koncových cen výrobků a služeb (tzv. windfall profits), a to zejména v sektorech schopných využít rozdílných způsobů výroby, typicky např. v sektoru výroby elektřiny⁴⁶¹. Dosažení těchto zisků přitom fakticky mohlo působit jako environmentálně škodlivá podpora brzdící rozvoj využití obnovitelných zdrojů. Na rozdíl od konvenční výroby energie je totiž převážná většina výroby energie z obnovitelných zdrojů téměř uhlíkově neutrální, a tedy ani není zahrnuta do alokace povolenek⁴⁶².

Další rozšíření systému emisního obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů navrhla Komise v lednu 2008 jako součást balíku opatření k implementaci opatření k cílům EU v oblasti klimatické změny a obnovitelných zdrojů energie⁴⁶³. Toto rozšíření by se mělo týkat emisí skleníkových plynů (tentokrát nejen oxidu uhličitého) z některých dalších průmyslových výrob (petrochemické výrobky, čpavek, hliník, kyselina dusičná apod.).

Základní zásadou pro přidělování povolenek by se postupně měla stát aukce, a to plně v sektoru výroby elektřiny a tepla. V ostatních odvětvích by měl objem aukcí postupně narůstat z 20 % celkové alokace v roce 2013 až na celý objem alokace v roce 2020. Výnosy z aukcí povolenek by měly sloužit k financování opatření ke snížení emisí skleníkových plynů, adaptačních opatření, výzkumu a vývoje, zachycování a geologické ukládání uhlíku, činnosti Globálního fondu pro energetickou účinnost a obnovitelnou energii i řešení sociálních dopadů. To ovšem může vést k dosti výrazným dopadům na konečné ceny, potažmo dopadům na

⁴⁶¹ Pro příklad netřeba chodit daleko – zisk společnosti ČEZ a.s. z prodeje přidělených povolenek dosáhl 1 018 mil. Kč v roce 2005 a 3 481 mil. Kč v roce 2006; viz Skupina ČEZ. Výroční zpráva 2006, dostupné na http://www.cez.cz/edee/content/file/investori/CEZ_VZ06_CJ.zip [cit. 11. 5. 2008], str. 154.

⁴⁶² Srov. Tilford S.: How to make EU emission trading a success, London: Centre for European Reform, May 2008, dostupné na http://www.cer.org.uk/pdf/p_769.pdf [cit. 19. 8. 2008], str. 20 an.

⁴⁶³ Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES tak, aby se zlepšil a rozšířil systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, KOM(2008) 16 v konečném znění.

konkurenceschopnost některých sektorů, neboť by se při celkovém objemu alokace zhruba 1,7 mld. povolenek v celé EU a uvažované ceně odpovídající současné ceně povolenky (přibližně 25 eur) jednalo o více než 1 bilion Kč (což je pro přiblížení zhruba výše výdajů státního rozpočtu ČR). Pokud však nedojde k dosažení určitého stupně koordinace ve světovém měřítku, lze očekávat spíše tlak na využití výnosů ke snížení jiných rozpočtových příjmů, např. přímých daní, obdobně jako u ekologické daňové reformy.

VI.1.7. Zajištění závazků a odpovědnosti

Dosavadní uplatnění nástrojů k zajištění závazků a odpovědnosti se týká dosti úzké skupiny aktivit. U finančních rezerv je účel jejich vytváření skutečností jistot a vztahuje se k relativně určitému časovému okamžiku, význam motivační funkce je zde upozádněn důrazem na funkci zajišťovací.

Naproti tomu v případě pojištění a jistin (kaucí), které se typicky týkají provozování potenciálně nebezpečných aktivit (přeprava nebezpečných odpadů, nakládání s radioaktivními materiály apod.), může motivační funkce hrát relativně významnou roli, je-li určitý způsob environmentálně vhodného chování zvýhodněn oproti jiným modalitám⁴⁶⁴. Za určitých podmínek však může dojít k narušení motivační funkce u pojištění, a to pokud je pojistitel schopen rozložit krytí rizik v dostatečně velké skupině pojištěných subjektů. V takovém případě pro něj může být u některých typů environmentálních rizik ekonomicky výhodnější méně diferencovat pojistné podle environmentálního chování podniku (zvláště pokud taková kontrola vyžaduje vynaložení vysokých nákladů), což může zpětně vést k poklesu motivace pojištěných k environmentálně šetrnému chování⁴⁶⁵.

Pojištění rizik spojených s provozem jaderných zařízení poskytuje na území ČR od roku 1995 Český jaderný pool, který uzavírá ročně okolo 20 smluv (včetně

⁴⁶⁴ Srov. např. ustanovení § 14 odst. 3 zákona 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, které povinnosti finančního zajištění zprošťuje mj. provozovatele se zavedeným systémem environmentálního managementu.

⁴⁶⁵ Srov. Revesz a Stavins op. cit. sub 13 str. 551 an.

pojištění obou jaderných elektráren na území ČR)⁴⁶⁶. Proti rizikům se tento pool pasivně i aktivně zajišťuje s obdobnými zahraničními pooly. Členy poolu je v současnosti 10 pojišťoven, které mezi sebou uzavřely dohodu o solidární odpovědnosti (ta je limitována dvojnásobkem upsaného vlastního vrubu pro dané riziko, vlastní vrub žádného člena poolu nesmí přesáhnout 50 % součtu všech vrubů pro dané riziko). Vzhledem k minimu pojistných událostí i malému rozsahu pojištěných škod, a tedy praktické absenci statistických podkladů, je poměrně obtížné nastavení výše pojistného.

Z hlediska nástrojů zajišťovacích má dominantní význam funkce akumulací, a to buď v podobě výše rezervy nebo jistiny nebo stanoveného limitu pojistného plnění či výše záruky. Vzhledem k specifické povaze zajišťovaných činností má proto zásadní význam způsob, jakým je stanovena výše konkrétního zajišťovacího nástroje. V českém právním řádu se setkáváme hned s několika způsoby, od limitu stanoveného přímo právní normou (pojištění odpovědnosti za jadernou škodu), přes určitý podíl na objemu realizované aktivity (finanční rezerva pro rekultivace a asanace skládek) až po stanovení ve vazbě na posouzení rizik (závažné havárie).

U některých dnes uplatňovaných nástrojů zajištění závazku se lze setkat s výhradami ke stanovení jejich výše, resp. jejich nedostatečnosti. To se týká mimo jiné pojištění odpovědnosti za jadernou škodu, neboť stanovení minimální pojistné částky v kombinaci s omezením odpovědnosti provozovatele představuje jednoznačně formu nepřímé podpory ze strany státu. Přitom je nutno zmínit i to, že tyto částky nebyly za dobu platnosti atomového zákona nijak valorizovány, přes poměrně výrazný nárůst jak cen energií, tak i pojistných limitů (a rovněž sazeb) v jiných oblastech života. Možnost zvýšení minimálních pojistných částek by rovněž mohla být vyvolána ratifikací protokolu k Vídeňské úmluvě, která by znamenala zvýšení (i když nijak závratné) minimálních limitů odpovědnosti.

V případě finančních rezerv na asanaci a rekultivaci skládky představuje určitý problém stanovení výše odvodu tak, aby bylo zajištěno dostatečné množství finančních prostředků na minimálně 30letou dobu péče o skládku po ukončení jejího provozu. V původní podobě v zákoně 125/1997 Sb. byla finanční rezerva

⁴⁶⁶ Předepsané pojistné přesahuje 320 milionů Kč, největší část připadá na společnost ČEZ a.s., která je provozovatelem obou jaderných elektráren na území ČR.

stanovena tak, aby pokryla nejnútnejší přímé náklady uzavření a sanace, které však představují pouze cca 30 % nákladů na plnění povinností provozovatele spojených s ukončením jejího provozu⁴⁶⁷. I když nyní platný zákon o odpadech výši odvodů na vázaný účet finanční rezervy bezmála zdvojnásobil, výše finanční rezervy ani tak nebude postačovat ke krytí všech nákladů, nehledě na to, že v mezidobí došlo k nárůstu cenové hladiny a zpřísnění emisních limitů (včetně např. povinného zachycování skládkového plynu).

VI.1.8. Zálohové systémy

I když je rozsah využití zálohových systémů v ČR dosti omezený, je – alespoň v případě pivních lahví – environmentálně účinný, neboť se dle zmiňované studie o efektivnosti ekonomických nástrojů používání zálohovaných lahví pivovarům vyplácí⁴⁶⁸.

S cílem zvýšit podíl opětovného využití a recyklace odpadů z obalů, představilo ministerstvo životního prostředí ČR v únoru 2007 záměr zavést zálohový systém i na jednocestné nápojové obaly (lahve a plechovky)⁴⁶⁹. Studie zpracovaná pro ministerstvo v roce 2006 nicméně zálohový systém pro jednocestné nápojové obaly nedoporučuje, protože by jeho zavedení bylo spojeno se značnými náklady, vedlo by ke zvýšení nároků na přepravu a rovněž by mohlo ohrozit plnění kvót využití a recyklace u ostatních odpadů z obalů díky poklesu třídění tohoto typu odpadů v domácnostech⁴⁷⁰. Také studie realizovaná na Slovensku⁴⁷¹ pro zvažované systémy separovaného sběru a zálohování PET lahví dospívá k podobnému závěru, a to že

⁴⁶⁷ srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona, tisk 31 (PSP, II. volební období, 1996).

⁴⁶⁸ Srov. Jílková a kol. op. cit. sub 426.

⁴⁶⁹ Srov. tisková zpráva „Zálohování nápojových obalů sníží znečištění a uspoří suroviny“, ze dne 19. 6. 2008, dostupné na <http://www.env.cz/AIS/web-news.nsf/9ab6596b5dac8075c1256662002b0723/51368ce81252ca4dc12572ff002c25d1?OpenDocument>.

⁴⁷⁰ Slavík J.: Návrh opatření ke zkvalitnění systému vratných nápojových obalů s cílem prevence vzniku odpadu, Praha: IREAS, 2006.

⁴⁷¹ M.E.S.A. 10 Consulting Group: Riešenie nakladania s obalmi v podmienkach Slovenska, studie pro Recyklačný fond, Bratislava, 2005, dostupné na http://www.recfond.sk/index.php?www=sp_file&id_item=78 [cit. 28.7.2008].

nevýhoda nižší environmentální účinnosti separovaného sběru je ve všech uvažovaných časových obdobích vyvážena vyšší ekonomickou efektivností ve srovnání se zálohovým systémem.

VI.2. Internalizace

Internalizace externích nákladů představuje naplnění zásady „znečišťovatel platí“, a tedy víceméně hlavní cíl uplatnění ekonomických nástrojů. Praktické obtíže naplnění tohoto principu, zmiňované v předchozích kapitolách, ovšem výrazně snižují význam této funkce zejména v porovnání s funkcí motivační.

Identifikace internalizační funkce nicméně představuje u běžně používaných ekonomických nástrojů značný problém. U většiny povinných dávek, stejně tak i u obchodování s povolenkami, totiž není plnění těchto funkcí explicitně uvedeno jako účel příslušné právní úpravy⁴⁷², rovněž přijetí této úpravy zpravidla nepředchází studie kvantifikující externalitu spojené s činnostmi, k jejichž regulaci je ekonomický nástroj přijímán⁴⁷³.

Obdobně jako byla orientačně demonstrována na vztahu mezi mezními náklady na zamezení a poplatkem za znečišťování jejich minimální motivační funkce, lze velmi orientačně provést srovnání sazby poplatku pro jednotlivé znečišťující látky a odhadnutými mezními externími náklady vyvolanými dodatečnou emisí znečišťující látky. Odhad těchto mezních externích nákladů byl proveden v rámci vyhodnocení nákladů a přínosů programu Evropské komise Čisté ovzduší pro Evropu⁴⁷⁴. Tyto orientační hodnoty byly vypočítány pro jednotlivé členské státy EU

⁴⁷² Spíše ojedinělým příkladem ze zahraničí je švýcarský zákon o výkonovém zpoplatnění těžké nákladní dopravy, který stanoví maximální výši poplatku jako nepokryté společenské náklady tohoto druhu dopravy, srov. Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz) z 19. prosince 1997, čl. 7 odst. 1.

⁴⁷³ Opět jako svého druhu výjimku lze uvést britskou daň ze stavebních surovin (aggregates levy), které předcházelo vyčíslení externích nákladů působených těžbou těchto surovin, viz EEA: Effectiveness of environmental taxes and charges for managing sand, gravel and rock extraction in selected EU countries, EEA Report 2/2008, Copenhagen: European Environmental Agency, str. 26.

⁴⁷⁴ Viz studii AEAT: Damages per tonne emission of PM_{2.5}, NH₃, SO₂, NO_x and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas, AEAT Environment, dostupné na http://www.cafe-cba.org/assets/marginal_damage_03-05.pdf [cit. 2. 6. 2008].

s využitím obsáhlé metodiky⁴⁷⁵ a zahrnují újmu na lidském zdraví a zemědělské úrodě ze scénáře pro rok 2010.

Mezní újmu způsobenou emisí tuny NO_x v ČR tato studie odhaduje v rozmezí 7 300 – 20 000 eur, což je hodnota o několik řádů vyšší, než je současná sazba poplatku za tuto znečišťující látku u zvláště velkých, velkých a středních zdrojů (800 Kč za tunu). Obdobně je tomu u emisí oxidu siřičitého, kde odhadované mezní škody dosahují částek 8 000 – 23 000 eur za tunu, sazba poplatku je přitom 1 000 Kč za tunu. Ještě hůře vypadá srovnání u tuhých znečišťujících látek, kde je sazba poplatků 3 000 Kč za tunu, zatímco odhadovaná mezní újma dosahuje 32 000 – 91 000 eur za tunu frakce PM_{2,5}⁴⁷⁶. Podobně nepříznivě vyznívá i srovnání mezní újmy způsobené emisemi amoniaku odhadované v rozmezí 20 000 – 57 000 eur za tunu a sazby poplatku ve výši 1 000 Kč. Rozdíl menší než dva řády nacházíme mezi sazbou poplatku pro těkavé organické látky (2 000 Kč za tunu) a mezní újmou odhadnutou v rozpětí 1 000 – 3 000 eur za tunu.

Přitom i ve stávající právní úpravě se lze setkat s řádovými rozdíly mezi sazbami poplatků za vypouštění škodlivých látek do rozdílných složek. Právě takovým případem je i již zmíněný značný rozdíl – tři řádů – mezi sazbami poplatků z emisí těžkých kovů do ovzduší a do vody. Zatímco v případě emisí do ovzduší je stanovena jediná sazba (20 000 Kč za tunu) pro všechny zpoplatněné těžké kovy, u emisí do vody je stanovena pouze sazba pro rtuť (20 000 Kč za kg) a pro kadmium (4 000 Kč za kg). Dostupné odhady přitom napovídají, že mezní újma na lidském zdraví působená emisí rtuti je ještě vyšší a pohybuje se v řádu milionů eur za emitovanou tunu⁴⁷⁷, u emisí kadmia se odhady mezní újmy pohybují dokonce na úrovni desítek milionů eur za emitovanou tunu⁴⁷⁸.

⁴⁷⁵ Jedná se o metodiku ExternE, která je rozvíjena v řadě výzkumných projektů podporovaných Evropskou komisí od počátku 90. let, viz blíže Friedrich R., Bickel P. (eds.) ExternE: Externalities of Energy. Methodology 2005 Update, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

⁴⁷⁶ U velkých spalovacích zdrojů (což bude zpravidla tento případ) dosahuje podíl frakce PM_{2,5} na celkových emisích tuhých znečišťujících látek zhruba 80 – 95 %.

⁴⁷⁷ Viz Spadaro J.V., Rabl A.: Global Health Impacts and Costs due to Mercury Emissions, *Risk Analysis*, Vol. 28, No. 3, 2008, str. 603-613.

⁴⁷⁸ Viz USTUTT/EPFL: Methodological improvements for the assessment of external costs due to indirect human exposure through ingestion and due to further substances so far unaddressed, Deliverable 2.1 - RS 1b, NEEDS projekt 6. rámcového programu Evropské komise, dostupné na http://www.needs-project.org/docs/results/RS1b/NEEDS_RS1b_WP2_D.2.1.zip [cit. 18. 6. 2008].

Spíše akademickou úvahou je pak v této souvislosti otázka, zda lze účelovou vázanost výnosů na užití k ochraně životního prostředí považovat za naplnění kompenzační funkce (alespoň v širším smyslu). To se bude týkat v první řadě ekologické daňové reformy, kde je v zachování výnosové neutrality formálním pojmovým znakem. Přitom však lze recyklaci výnosů prostřednictvím snížení jiných daní lze jen těžko považovat za naplnění kompenzační funkce. V podstatě obdobný problém s naplněním kompenzační funkce se bude týkat využití výnosů získaných při rozdělování (alokaci) obchodovatelných povolenek za úplatu – z hlediska ekonomické efektivnosti je nejlepším řešením (obdobně jako u EDR) snížení jiných distorzních daní, ani v tomto případě však není zajištěno, že z tohoto snížení daňové zátěže budou prospívat právě ti, kterým byla v předchozím stavu působena újma.

Prakticky jedinou výjimkou jsou v tomto ohledu nástroje zajišťovací s přímou vazbou na kompenzační funkci. I u nich však k plnění kompenzační a zejména internalizační funkce dochází spíše sporadicky, neboť jsou ve většině případů limitovány klasickým soukromoprávním pojetím škody. Právě naplnění internalizační funkce – tedy internalizace externalit – a zprostředkovaně tedy i kompenzační funkce je v reálném světě obtížně proveditelné, pigouviánská daň ostatně sama o sobě kompenzační funkci nepředpokládá (tj. neřeší, kdo koho kompenzuje). I když je v tomto ohledu tradičně odkazováno na princip odpovědnosti původce (znečišťovatel platí), zásadní problém představuje určení velikosti újmy i poškozeného⁴⁷⁹. Možný posun v tomto ohledu snad lze očekávat od implementace směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, nejspíš však až po případném doplnění obecného komunitárního rámce vymezujícího rozsah závazků podle této směrnice⁴⁸⁰.

⁴⁷⁹ K tomu srov. např. Damohorský, op. cit. sub 54.

⁴⁸⁰ Nedávno schválený zákon 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, přitom účinnost povinnosti finančního zajištění odkládá až k lednu 2013 a navíc ji výrazně zužuje, když této povinnosti zprošťuje provozovatele se zavedeným systémem environmentálního managementu a provozovatele, jejichž provozní činnost může podle provedeného hodnocení rizik způsobit škodu nižší než 20 mil. Kč, srov. ustanovení § 14 ve spojení s ustanovením § 29 zákona.

VI.3. Fiskální efekty

Hodnotíme-li fiskální funkci ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí z hlediska soustředění příjmů pro využití k ochraně životního prostředí, hraje vedle státního a ostatních veřejných rozpočtů zásadní roli Státní fond životního prostředí. Z hlediska plnění fiskální funkce posuzované podílem na příjmech Státního fondu životního prostředí ČR⁴⁸¹ byly v roce 2007 nejvýznamnějšími poplatky ze znečišťování ovzduší (cca 28 % příjmů z poplatků)⁴⁸², poplatky za odebrané množství podzemní vody (cca 23 % příjmů) a poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových (21 %).

V roce 2007 bylo na poplatcích ze znečišťování ovzduší z celkového počtu 7 129 zvláště velkých a velkých zdrojů podle množství emitovaných zpoplatněných látek předepsáno celkem téměř 454 mil. Kč, třičtvrtinový podíl připadá na zpoplatnění emisí oxidu siřičitého (193 mil. Kč) a oxidů dusíku (143,5 mil. Kč); naopak prakticky zanedbatelné výnosy přináší zpoplatnění polycyklických aromatických uhlovodíků, těžkých kovů i znečišťujících látek I. třídy⁴⁸³.

Podstatně nižší je předpis poplatků ze středních zdrojů, kde bylo celkem více než 32 tisícům zdrojů předepsáno na poplatcích necelých 33 mil. Kč. Dominantní zpoplatněnou znečišťující látkou jsou tentokrát tuhé částice, nepatrné výnosy jsou dosahovány opět ze zpoplatnění polycyklických aromatických uhlovodíků, těžkých kovů, znečišťujících látek I. třídy a dále metanu a amoniaku⁴⁸⁴.

Poplatky za odebrané množství podzemní vody dosáhly za rok 2006 výše 384 mil. Kč, což představuje mírný pokles oproti letům 2004 a 2005. Pro srovnání –

⁴⁸¹ Příjmy SFŽP z poplatků za rok 2007 dosáhly přes 1,7 mld. Kč, což je v porovnání s rokem 2006 mírný nárůst, avšak ve srovnání s lety předchozími spíše zastavení klesajícího trendu výnosů, viz Zpráva o hospodaření SFŽP ČR za rok 2007, dostupná na www.sfzp.cz.

⁴⁸² Jak ovšem konstatuje důvodová zpráva k návrhu současného zákona o ochraně ovzduší, celkový výnos poplatků za znečišťování ovzduší byly v letech 1992-1999 více než řádově nižší než realizované investice (které byly vyvolány nástroji přímého působení), viz tisk 912 (PSP, III. volební období, 2001).

⁴⁸³ Viz Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2007, op. cit. sub 449 str. 424 an.

⁴⁸⁴ Ibid. str. 427.

výše plateb za odběr povrchové vody správcům povodí dosáhla v roce 2006 bezmála 2,5 mld. Kč⁴⁸⁵.

Výnos poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových má za dobu platnosti nového vodního zákona klesající tendenci – mezi roky 2002 a 2006 došlo k poklesu o cca 200 mil. Kč, za rok 2006 tak (po snížení o odklady u zahájených akcí směřujících ke snížení znečišťování vod) dosáhl 302 mil. Kč. Spíše marginální význam má výnos poplatku za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních, který v roce 2006 dosáhl necelého půl milionu Kč.

Na odvodech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu bylo v roce 2006 za trvalé nebo dočasné odnětí cca 4,7 tis. ha půdy vybráno 517 mil. Kč, 40 % této částky připadlo obcím, zbývající část SFŽP. Nejčastějšími důvody odnětí půdy byla těžba nerostů (přibližně ¼ trvale odnímané a více než ¾ dočasně odnímané půdy) a průmyslová výstavba (bezmála ¼ trvale odnímané půdy).

Řádově nižší byl výnos poplatku za odnětí pozemků plnění funkcí lesa, když dosáhl 85 mil. Kč, což představuje mírný nárůst oproti předchozím letům. Dominantní příčinou dočasného odnětí byla i v tomto případě těžba nerostů, k trvalému odnětí docházelo nejčastěji kvůli výstavbě dopravních a jiných sítí. Na rozdíl od zemědělské půdy byla převažující většina pozemků odňata dočasně (447 ha z celkově odnímaných 593 ha).

Na poplatcích za uložení odpadů na skládku byla v roce 2006 na základním poplatku vybrána bezmála 1 mld. Kč, která je příjmem obcí, příjem SFŽP z rizikového poplatku dosáhl 55 mil. Kč. Zhruba polovinu odpadu ukládaného na skládky tvoří komunální odpad, podíl nebezpečného odpadu se pohybuje lehce pod 5 %. Mezi lety 2005 a 2006 došlo k více než 50% meziročnímu propadu příjmů u poplatků za ukládání nebezpečného odpadu (rizikové složky) a tento stav přetrvával i v roce 2007. Důvod tohoto poklesu je shledáván zejména v možnosti dané zákonem o odpadech provozovatelům skládek využívat nebezpečné odpady jako technologického materiálu na technické zabezpečení skládky, které je osvobozeno

⁴⁸⁵ Ibid. str. 429.

od poplatku, a také možnosti získání osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností⁴⁸⁶.

V případě plateb za komunální odpad uvádí výše zmíněná studie IEEP VŠE⁴⁸⁷, že poplatek za komunální odpad i častěji používaný místní poplatek v průměru dosahují pouze 65 % nákladů obce spojených s nakládáním s komunálním odpadem⁴⁸⁸. V případě místního poplatku je zřejmým problémem stanovený strop poplatku (500 Kč/obyvatele/rok), který tak nemůže být stanoven v takové výši, aby mohl reflektovat výši skutečných nákladů.

V roce 2006 dosáhla výše úhrad z dobývacího prostoru za celkem 954 dobývacích prostorů pouze 16,2 mil. Kč⁴⁸⁹, tento výnos byl rozdělen mezi více než tisíc obcí, na jejichž katastrálním území se tyto dobývací prostory nachází. Právě od roku 2006 začala platit nová a neúplná úprava, v předcházejících letech byl roční výnos z úhrad na úrovni 22 mil. ročně, celková plocha dobývacích prostorů se přitom meziročně výrazně nezměnila.

Podstatně významnější fiskální efekt mají úhrady z vydobytych nerostů, které v roce 2006 dosáhly bezmála 609 mil. Kč, jedna čtvrtina plynula do státního rozpočtu a zbývající část obcím.

Fiskální efekt nově zavedených daní ze zemního plynu, pevných paliv a elektřiny se odhaduje na úrovni zhruba 4,2 mld. Kč ročně - výnos daně ze zemního plynu a některých dalších plynů ve výši 1,5 mld. Kč, výnos daně z pevných paliv okolo 1,7 mld. Kč ročně a výnos daně z elektřiny se předpokládá okolo 1,1 mld. Kč⁴⁹⁰. Kč. Dle usnesení vlády měl ministr práce a sociálních věcí do konce června tohoto roku předložit návrh novely zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, který zajistí od 1. ledna 2009 využití výnosu z daní ze zemního plynu a některých dalších plynů, pevných

⁴⁸⁶ Viz Zpráva o hospodaření SFŽP ČR za rok 2007, str. 15. Např. v roce 2006 bylo z 239 tis. tun nebezpečného odpadu uloženého na skládky zpoplatněno jen 32 tis. tun, tedy přibližně 15 %, srov. Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2007, op. cit. sub 449 str. 430.

⁴⁸⁷ Srov. Jílková a kol. op. cit. sub 426.

⁴⁸⁸ To platí zřejmě i pro smluvní úhrady, které však trpí daleko závažnějšími nedostatky.

⁴⁸⁹ Viz Roční zpráva Českého báňského úřadu za období od 1.1.2006 do 31.12.2006, dostupná na <http://www.cbubs.cz/docs/uradzprava2006.doc> [cit. 20. 7. 2008], str. 6.

⁴⁹⁰ Srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona, tisk 222 (Poslanecká sněmovna, V. volební období, 2007).

paliv a z elektřiny ke snížení povinných plateb pojistného na sociální zabezpečení hrazených zaměstnavatelem⁴⁹¹. Tímto krokem by měla být završena první fáze ekologické daňové reformy.

Dominantním příjmem jaderného účtu jsou v současnosti odvody placené provozovatelem obou jaderných elektráren, společností ČEZ – jejich výše v roce 2006 dosáhla 1 304 mil. Kč⁴⁹², pro rok 2008 je předpokládáno 1 352 mil. Kč; odvody ostatních původů jsou pro rok 2008 předpokládány ve výši 3 mil. Kč⁴⁹³.

VI.4. Transakční náklady

Každá regulace je nevyhnutelně spojena s určitými administrativními náklady na straně vrchnostenské správy a vyvolanými náklady na straně adresáta regulace. Administrativní náročnost správy konkrétního ekonomického nástroje může významně snížit význam fiskální funkce tohoto nástroje, obdobně náklady na straně poplatníků mohou vyvolávat nadměrnou zátěž a snižovat celkovou efektivnost systému⁴⁹⁴.

Z hlediska administrativních nákladů regulace je ideální nízký počet regulovaných subjektů a minimum výjimek, ať už se jedná o nástroje přímého nebo nepřímého působení. Otázce administrativních nákladů, ale především vyvolaných nákladů na straně regulovaných subjektů, byla v minulosti věnována malá pozornost, omezující se ve valné většině na vyhodnocování dopadů na státní rozpočet. V současnosti se vyhodnocení administrativních nákladů a zpravidla i

⁴⁹¹ Viz usnesení vlády č. 531 ze dne 23. 5. 2007 k návrhu zákona, kterým se v souvislosti se stabilizací veřejných rozpočtů mění některé zákony a upravují ekologické daně. Jedním z dříve navržených způsobů recyklace se jeví snížení (či úplné zrušení) příspěvku na politiku zaměstnanosti.

⁴⁹² Viz Skupina ČEZ. Výroční zpráva 2006 op. cit. sub 461. V roce 2006 bylo v těchto jaderných elektrárnách vyrobeno přibližně 26 mil. MWh elektrické energie a odvody na jaderný účet se na výrobní ceně jaderné elektřiny podílely zhruba 7 %. Náklady na vyřazení jsou odhadovány na 15,6 mld. Kč u JE Dukovany a 13,7 mld. Kč u JE Temelín.

⁴⁹³ Viz Plán činnosti a rozpočet Správy úložišť radioaktivních odpadů na rok 2008, tříletý plán a dlouhodobý plán, srpen 2007, dostupné na <http://proe.cz/surao2/Dokumenty/plancin08.pdf> [cit. 11.4.2008].

⁴⁹⁴ Tento efekt bývá v ekonomické literatuře u daňových titulů označován jako nadměrné daňové břemeno nebo také ztráta mrtvé váhy zdanění, viz např. Kubátová op. cit. sub 70 str. 42 an.

vyvolaných nákladů stalo jednou z klíčových částí procesu hodnocení dopadů regulace (RIA).

Empirické šetření⁴⁹⁵ provedené v roce 2005 ukázalo, že administrativní náklady⁴⁹⁶ krajských úřadů a územních finančních orgánů spojené se správou poplatků z velkých a zvláště velkých zdrojů znečišťování ovzduší se v letech 2003-2005 pohybovaly v rozmezí 2,5 – 3 % celkových výnosů. Podstatně hůře z šetření vyšly administrativní náklady obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a územních finančních orgánů spojené se správou poplatků ze středních zdrojů znečišťování ovzduší, neboť v roce 2004 a 2005 přesáhly výnos těchto poplatků o více než 40 %. Administrativní náklady ČIŽP a územních finančních orgánů spojené se správou poplatků za odebrané množství podzemní vody a za vypouštění odpadních vod do vod povrchových se v letech 2002-2004 pohybovaly okolo 4 – 5 % celkových výnosů. Srovnání s administrativními náklady výběru jiných povinných dávek ukazuje, že podíl těchto nákladů na celkovém inkasu je u poplatků za odebrané množství podzemní vody, poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových a poplatků z velkých a zvláště velkých zdrojů znečišťování ovzduší přibližně dvojnásobný⁴⁹⁷, s výjimkou poplatků ze středních zdrojů znečišťování ovzduší, které jsou v tomto ohledu zcela neefektivní obdobně jako např. dědická daň.

Zmíněná studie dále odhadovala průměrné **vyvolané náklady**⁴⁹⁸ poplatků k ochraně životního prostředí. V průměru dosahují relativní vyvolané náklady u poplatků na úseku ochrany vod, ovzduší a nakládání s odpady okolo 32 % částky zaplacených poplatků. Prokázala se i silná negativní korelace výše vyvolaných nákladů s velikostí zaplacených poplatků, což dle autorů studie indikuje vysoký podíl fixních nákladů, a tedy i vyšší efektivnost z hlediska těchto nákladů u velkých znečišťovatelů. Srovnání s jinými povinnými dávkami uplatňovanými v ČR

⁴⁹⁵ Vitek in Jílková et al. op. cit sub 85, str. 71- 99.

⁴⁹⁶ Odhadnuté metodou tzv. přepočteného pracovníka, tj. zahrnující jak přímé tak i nepřímé náklady správy poplatku.

⁴⁹⁷ Podíl administrativních nákladů na inkasu činil v roce 2004 u spotřebních daní 0,97 %, u daně z přidané hodnoty 1,65 %, u silniční daně ale již 7,28 % a u daně z nemovitostí dokonce 17,83 %; srov. Vitek in Jílková et al., op. cit sub 85, str. 90.

⁴⁹⁸ Mezi vyvolané náklady byly zařazeny mzdové náklady na agendu poplatků, výdaje na specializovaný software a odborné školení, výdaje na nákup speciálních měřících zařízení a rovněž výdaje na externí vedení agendy poplatků (outsourcing).

ukazuje, že poplatky k ochraně životního prostředí patří z hlediska vyvolaných nákladů k nejméně efektivním⁴⁹⁹. Podle autorů studie pravděpodobnou hlavní příčinou vysokých vyvolaných nákladů poplatků k ochraně životního prostředí je jejich nízký výnos, což ostatně dobře ilustruje průměrná roční výše výnosu poplatků za znečišťování ovzduší ze středních zdrojů, která na jeden zdroj činí zhruba 1 000 Kč.

Od roku 2006 došlo v systému správy některých daní a poplatků k přerozdělení kompetence mezi územními finančními orgány a celní správu⁵⁰⁰. Tato změna se významně dotkla také v současnosti nejrozšířenějšího ekonomického nástroje v ochraně životního prostředí v ČR povinných dávek poplatkového typu. Na celní správu byla zmíněným zákonem převedena vedle správy spotřebních daní i tzv. dělená správa – tj. výběr a vymáhání poplatků, odvodů, úhrad, úplat a případných pokut a penále ukládaných jinými orgány veřejné správy, které jsou příjmem státního rozpočtu, rozpočtů územních samosprávných celků a státních fondů. Cílem tohoto kroku by mělo být snížení zátěže daňové správy, zvýšení efektivnosti správy povinných dávek a zvýšení inkasa. Celní správa napříště vybírá a vymáhá poplatek za odebrání množství podzemní vody, poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, poplatek dle lázeňského zákona, odvody za odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu, poplatek za odnětí pozemku plnění funkce lesa a poplatky za znečišťování ovzduší (vyjma poplatků za malé zdroje, které vybírají a vymáhají obecní úřady) a vymáhá poplatek za uložení odpadu na skládku.

Odhady administrativních ani vyvolaných nákladů nebyly dosud realizovány pro nové ekologické daně. Ve shodě s příslušnou částí důvodové zprávy⁵⁰¹ však lze s ohledem na zvolený systém správy s relativně omezeným počtem plátců (kterými jsou typicky dodavatelé pro končnou spotřebu) předpokládat, že budou spíše nižší v porovnání s ostatními povinnými dávkami. Správce daně v současnosti registruje zhruba 850 subjektů s povolením k nabytí pevných paliv, plynu nebo elektřiny bez

⁴⁹⁹ Relativní vyvolané náklady dosahovaly v roce 2004 např. u daně z příjmu právnických osob 5,1 %, u daně z přidané hodnoty 6,1 %, avšak u silniční daně již 22,1 %, srov. Vitek in Jilková et al., op. cit. sub 85, str. 98.

⁵⁰⁰ Srov. zákon 444/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁵⁰¹ Srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, op. cit. sub 396.

daně či osvobozených od daně, přitom však jenom část z nich budou plátcí některé z těchto daní.

VI.5. Úvahy de lege ferenda

Charakteristickým rysem ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v českém právním řádu je značná roztržičnost, nejasné zaměření, nízká účinnost a často i nelogické rozdíly v úpravě jinak shodných nástrojů na různých úsecích.

Současně však stěžejní strategické dokumenty environmentální politiky – Státní politika životního prostředí a Strategie udržitelného rozvoje – stanoví relativně jednoznačné cíle, ať už je to zlepšování stavu životního prostředí, snižování spotřeby zdrojů, produkce znečištění a odpadů nebo rozvoj obnovitelných zdrojů. Podstatným nedostatkem těchto strategických dokumentů je nicméně to, že k dosažení jejich cílů velmi často chybí návrhy odpovídajících nástrojů. Až absurdně v tomto směru působí nerealistická očekávání vkládaná do realizace ekologické daňové reformy, chápané obvykle (avšak nesprávně) jako zdroj dodatečných příjmů pro ochranu životního prostředí.

Pluralita cílů ochrany životního prostředí i různá omezení jednotlivých nástrojů má za následek potřebu kombinace různých nástrojů do podoby nástrojových mixů. Přitom se může jednat o kombinaci nástrojů různého typu působení (přímé a nepřímé regulace či dobrovolných závazků atd.), nebo napříč jednotlivými úseky práva životního prostředí.

Spíše jako akademickou úvahu lze zmínit potenciální přínos diskutované (a dlouho připravované) kodifikace práva životního prostředí⁵⁰² k lepšímu využití ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí. Ve věcném záměru obecné části kodexu životního prostředí je ekonomickým nástrojům vyhrazena samostatná Hlava VII, v níž by měly být vymezeny obecné určující znaky pro jednotlivé ekonomické nástroje. Mezi nimiž figurují poplatky (za znečišťování životního prostředí, za využívání přírodních zdrojů, za výrobu regulovaných látek a výrobků,

⁵⁰² Srov. Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí, Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 2005, str. 21 an..

kteře je obsahují, případně i jiné), podpory, finanční zajištění (potenciálních rizik, budoucích nákladů), zálohové systémy a obchodování s povolenkami na emise znečišťujících látek nebo na produkci odpadů. Do návrhu nejsou vědomě zahrnuty daně v oblasti životního prostředí, a to proto, že spadají do gesce Ministerstva financí.

Z návrhu je patrná snaha o zobecnění určujících znaků jednotlivých nástrojů, avšak dochází tu k výrazné disproporci mezi podrobností úpravy především poplatkových titulů a ostatními ekonomickými nástroji. Navíc bez znalosti obsahu zvláštní části, a tedy sazeb poplatků, rozsahu a způsobu určení výše finančního zajištění, různých výjimek a dalších náležitostí jednotlivých nástrojů nelze usuzovat na zvýšení (ale ani snížení) účinnosti a efektivnosti ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí.

V následujících odstavcích budou nastíněny některé možné směry rozvíjení ekonomických nástrojů nejen na úseku práva životního prostředí. V žádném případě se však nejedná o úplný a vyčerpávající výčet možného využití různých nástrojů.

Ovzduší

Dosavadní orientace na úpravu nástroji přímé regulace se často ukazuje jako těžkopádná a málo flexibilní. To lze dobře dokumentovat na současných problémech ochrany ovzduší – i když prakticky všechny velké a střední zdroje plní stanovené emisní limity, dochází soustavně k překračování emisních stropů na značné části území ČR pro prachové částice a výhledově po roce 2010 i pro další škodliviny – oxidy dusíku a síry, prachové částice $PM_{2,5}$ ⁵⁰³. V relativně krátké době je proto nezbytné podniknout takové kroky, které povedou ke snížení emisí těchto látek, přitom by však měly mít co možná nejmenší dopady na ekonomický rozvoj a zaměstnanost. Právě ekonomické nástroje patří do skupiny opatření (vedle např. dobrovolných dohod), které mohou tyto cíle pomoci splnit.

⁵⁰³ Názorným příkladem je situace z Ostravska, kde řečeno slovy České inspekce životního prostředí „přes opakované kontroly nebylo zaznamenáno žádné porušení podmínek ochrany ovzduší, ale bylo zjištěno, že i při dodržení stanovených emisních limitů se celkové emise znečišťujících látek jak z důvodu intenzivnějšího využívání zdrojů, tak jejich technického opotřebení, zvyšují“, viz Výroční zpráva ČIŽP za rok 2007, str. 15.

S ohledem na určující atribut pro volbu nástroje – stanovení emisních stropů – se přitom jako příhodné jeví nikoli rozšiřování stávajícího systému poplatků za znečišťování ovzduší, neboť tento nástroj neumožňuje předem určit výsledný objem znečištění (ale zato jeho cenu). Naopak uzavřený systém emisního obchodování (cap-and-trade) vychází ze stanoveného objemu znečištění, avšak s neznámou cenou jeho dosažení. Zavedení takového systému by přitom mohlo využívat prostředí již existujícího systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, což by jistě snížilo administrativní a vyvolané náklady. Oproti tomuto systému by ovšem muselo dojít k několika podstatným úpravám – zejména by musela být stanovena určitá omezení převoditelnosti do oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší (tzv. bubliny).

Sousední Slovensko obdobný systém obchodování s povolenkami na emise SO₂ a NO₂ zavedlo již od roku 2005 právě ve spojení se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů⁵⁰⁴. Idea zavedení emisního obchodování pro tyto dvě znečišťující látky se objevuje i na komunitární úrovni, nejnověji byly přínosy různých schémat obchodování diskutovány ve zprávě k posouzení dopadů návrhu směrnice o průmyslových emisích⁵⁰⁵ v souvislosti s uvažovaným doplněním systému integrovaných povolení.

Voda

I v oblasti nakládání s vodami lze stávající ekonomické nástroje (nepočítáme-li mezi ně soukromoprávní cenové úhrady) označit za těžkopádné a neúčinné, ať už se jedná o zajištění šetrného využívání přírodního zdroje nebo jeho ochranu před znečištěním.

Jedním z významných problémů jsou vysoké ztráty ve vodovodních řadech – přes celkový pokles vyvolaný celkovým poklesem spotřeby vody dosahují ztráty 5,7 m³ vody na km řadu a den (to odpovídá zhruba 21 % dodávané vody), v přepočtu na počet zásobovaných obyvatel pak přibližně 42 litrů na obyvatele

⁵⁰⁴ Srov. zákon 572/2004 Z.z., o obchodování s emisními kvótami a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵⁰⁵ Viz Commission Staff Working Document accompanying proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on industrial emission – impact assessment, SEC(2007) 1679, str. 99 an.

denně⁵⁰⁶. Inspirativním příkladem ze zahraničí k řešení tohoto problému by mohla být daň z pitné vody (tax on tap water), která byla právě s tímto cílem zavedena v Dánsku. Daň je odvozena z množství vody dodaného domácnosti, pokud je však objem dodané vody menší než 90 % vody odebrané vodárnou ze zdroje, dopadá zbývající část daňové povinnosti na dodavatele⁵⁰⁷.

Hnojiva a pesticidy

V oblasti ochrany vod a půdy jsou v řadě států diskutovány a v omezené míře i využívány ekonomické nástroje k regulaci používání umělých hnojiv a biocidních přípravků. Nejčastěji jsou to daně a poplatky, spíše ojediněle se lze setkat i se systémy obchodovatelných povolení a jinými nástroji. Širší uplatnění těchto nástrojů je limitováno hned několika obtížemi. Především se to týká skutečnosti, že poptávka po hnojivech i po pesticidech je velmi neelastická, tj. sazba daně by musela být nastavena velmi vysoko, aby došlo k žádoucímu poklesu spotřeby⁵⁰⁸. Další problém vyplývá z potřeby diferenciací podle potenciálních environmentálních rizik, které budou zpravidla záviset jak na složení samotného výrobku, tak na oblastí, v níž budou použity⁵⁰⁹.

V této souvislosti je třeba rovněž zmínit připravovanou směrnici k udržitelnému používání pesticidů, která má za cíl harmonizovat minimální pravidla pro používání pesticidů⁵¹⁰. Jednou z povinností členských států má být i zajištění bezpečného nakládání s obaly od pesticidů a jejich zbytky, které jinak představují nebezpečné odpady. Tento účel dobře naplňuje uzavřený systém nakládání s obaly od pesticidů,

⁵⁰⁶ srov. ročenka Vodovody a kanalizace České republiky 2006, op. cit. sub 435.

⁵⁰⁷ Srov.: COWI: Economic Instruments in Environmental Protection in Denmark, Copenhagen: Miljøstyrelsen, dostupné na http://www2.mst.dk/Udgiv/publications/2000/87-7909-568-2/html/kap05_eng.htm [cit. 22. 6. 2008].

⁵⁰⁸ Viz Sheriff G.: Efficient Waste? Why Farmers Over-Applly Nutrients and the Implications for Policy Design, *Review of Agricultural Economics*, Vol. 27, No. 4, 2005, str. 552.

⁵⁰⁹ Právě obtíže s nastavením konstrukce daně byly (spolu s dalšími politickými překážkami) důvodem, proč v roce 2005 britská vláda ustoupila od záměru zavést daň z pesticidů; k problematice konstrukce dně viz RPA: Review of Key Issues Related to Economic Instruments to Reduce the Environmental Impact of Pesticide Use, report to the Department for the Environment, Food and Rural Affairs, London, April 2004.

⁵¹⁰ Srov. návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů, KOM(2006) 373 v konečném znění.

který může být financovaný prostřednictvím zpoplatnění těchto obalů. Takové systémy existují v řadě států (Austrálie, Belgie, Maďarsko, Kanada)⁵¹¹, možnou alternativu představuje i zálohování těchto obalů⁵¹².

Odpady a obaly

V oblasti nakládání s odpady lze ostatně nalézt i další možnosti většího uplatnění ekonomických nástrojů. Základním východiskem nastavení ekonomických nástrojů v této oblasti musí být hierarchie nakládání s odpady, tedy největší ekonomické zvýhodnění předcházení jejich vzniku a naopak maximální znevýhodnění jejich zneškodňování ukládáním na skládky⁵¹³.

Relativně často je v této souvislosti diskutována možnost zavedení daně z jednorázových plastových obalů, s cílem podpořit jejich opětovné využití a změnit spotřební chování obyvatel. Často je v tomto ohledu zmiňován příklad daně z plastových tašek, která byla zavedena v roce 2002 v Irsku a vedla k více než 90% poklesu spotřeby tohoto typu obalů⁵¹⁴. Specifikem této daně je to, že je uvalena přímo na konečné spotřebitele, nikoli na výrobce, a přestože daň odvádí relativně vysoký počet maloobchodních prodejců, administrativní náklady se pohybují okolo 3 % výnosů daně. Oproti některým prognózám přitom nedošlo ani k předpokládanému hromadnému nahrazení plastových obalů jejich papírovou obdobou.

Další možností snižování produkce odpadů je také rozvíjení schématu rozšířené odpovědnosti výrobce (producer extended responsibility) ve spojení s určitou formou předem placené recyklační platby (advance recycling fee), tak jak je tomu

⁵¹¹ OECD: Report of the OECD Pesticide Risk Reduction Steering Group Seminar on Pesticide Risk Reduction through Good Container Management, ENV/JM/MONO(2005)12, Paris: OECD.

⁵¹² Depozitní systém na obaly od pesticidů funguje od roku 1985 ve státě Maine v USA, viz EPA op. cit. sub 20 str. 64 an.

⁵¹³ Na důsledné hierarchizaci nakládání s odpady je založena i projednávaná nová rámcová směrnice o odpadech, viz návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadech, KOM(2005) 667 v konečném znění.

⁵¹⁴ Zatímco před zavedením daně dosahovala spotřeba plastových tašek 328 kusů za rok, po zavedení daně se snížila až na 21 kusů, avšak v roce 2007 mírně vzrostla na 30 kusů za rok, srov. Convery F., McDonnell S., Ferreira S.: The Most Popular Tax in Europe? Lessons from the Irish Plastic Bag Levy, *Environmental and Resource Economics*, 38(1), str. 1-11, 2007.

v současnosti u odpadů z elektrozařízení a (v nefunkční podobě) u autovraků. To by mohlo zahrnovat další vybrané výrobky a odpady podle části čtvrté zákona o odpadech, jako jsou odpadní oleje či baterie a akumulátory, případně i další problematické typy odpadů (např. pneumatiky). Takový systém byl ustaven na Slovensku, kde je výrobcům a dovozcům stanovena povinnost za takového výrobky či jejich obaly odvádět příspěvek do Recyklačního fondu⁵¹⁵. Právě kombinace rozšířené odpovědnosti s recyklačními platbami, případně recyklačními podporami se ukazují jako nejefektivnější nástroje v dané oblasti⁵¹⁶.

Ochrana přírody

Spíše opomíjenou oblastí pro větší uplatnění ekonomických nástrojů představuje ochrana přírody. Zvláště v posledních letech neméně roste snaha o vytváření trhů pro netržní statky poskytované přírodou⁵¹⁷. Rozšíření existujících nástrojů pozitivní stimulace (zvl. dotace) a negativní stimulace (např. odvod za kácení dřevin) představují určité formy zpoplatnění vstupů do zvláště chráněných oblastí. Zákon o ochraně přírody a krajiny již v současnosti umožňuje zpoplatnění vstupu do vybraných míst národních parků, případně zavedení je však považováno za politicky citlivý krok, který by mohl vyvolat negativní reakce veřejnosti.

Další možností představuje zavedení určitých plateb správců povodí (a přenesených do ceny vody) vlastníkům pozemků v oblastech horních toků za zvyšování retenčních schopností těchto pozemků, které zpravidla zahrnuje přechod k extenzivnějším způsobům obhospodařování.

V Evropě téměř neznámý nástroj, který má výrazný potenciál ve vztahu k ochraně biologické rozmanitosti, představuje vyrovnávání ztrát biodiverzity (biodiversity offsets) a zejména jeho nejrozšířenější podoba, tzv. banking biotopů

⁵¹⁵ Srov. ustanovení § 41 až 48, 54, 54i a 56 zákona 23/2001 Z. z. o odpadech a o zmene a doplnení niektorých zákonov a prováděcí vyhlášku 127/2004 Z.z. Viz také Bíziková L., Kluvánková-Oravská T.: Reforma politiky životního prostředí Slovenskej republiky v kontexte přístupového procesu do Európskej únie, *Ekonomický časopis*, 51, 2003, č. 4, s. 447-460.

⁵¹⁶ Viz OECD: *EPR Policies and Product Design: Economic Theory and Selected Case Studies*, ENV/EPOC/WGWPR(2005)9/FINAL, Paris: OECD Publications, 2006, str. 35.

⁵¹⁷ srov. např. OECD: *Handbook of Market Creation for Biodiversity*, Paris: OECD Publications, 2004.

(habitat banking). Výhoda tohoto nástroje, který vznikl v USA v kontextu odpovědnosti za poškozování životního prostředí, spočívá v tom, že umožňuje územní rozvoj včetně nové výstavby, ale zároveň zajišťuje, že nedochází k čistému úbytku funkcí a služeb, které v souhrnu příroda poskytuje. Tento nástroj motivuje k obnově degradovaných stanovišť, u nichž je dosažené zhodnocení – zpravidla na základě ekvivalence služeb nebo funkcí – následně započteno proti ztrátě těchto funkcí nebo služeb u využívaných biotopů. V tomto ohledu se tento nástroj blíží obchodovatelným povolením, neboť motivuje k nákladově efektivnímu způsobům obnovy degradovaných lokalit. Uplatnění tohoto nástroje by mohlo být vhodným rozšířením nového zákona 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

Obnovitelné zdroje

K větší diverzifikaci ekonomických nástrojů by mělo dojít také v oblasti obnovitelných zdrojů energie, v současnosti dominantně závislých na přímých a nepřímých podporách. Slibným ekonomickým nástrojem pro tuto oblast je obchodování s garancemi původu (guarantee of origin) odvozenými od elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů. Nedávný návrh směrnice o podpoře obnovitelných zdrojů energie⁵¹⁸ předložený Evropskou komisí jako součást klimaticko-energetického balíčku však je v tomto směru dosti problematický. Původní idea povinného obchodování s garancemi původu byla pod tlakem některých států s rozvinutým feed-in tarifem (především Německa a Španělska) nahrazena možností obchodování, v závislosti na rozhodnutí členského státu a teprve po dosažení vlastního interního cíle podílu obnovitelných zdrojů. To by ovšem vedlo k vytváření bariér volnému obchodu s garancemi původu a potenciálně konfliktu s primárním právem ES zaručujícím volný pohyb zboží, služeb a kapitálu, neboť garance původu představují volně obchodovatelný statek (z hlediska českého práva nejspíše jinou majetkovou hodnotu obdobně jako obchodovatelné emisní povolenky).

⁵¹⁸ viz návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podpoře obnovitelných zdrojů energie, KOM(2008) 19 v konečném znění.

Ochrana klimatu

Komunitární systém emisního obchodování tvoří centrální prvek klimatické politiky EU a jako první mezinárodní systém emisního obchodování je některými vnímán i jako vzorový model pro připravovanou post-kjótskou dohodu. Naprosto zásadní problém představuje akceptace závazného objemu snížení emisí jednotlivými smluvními státy budoucí dohody. Avšak i v případě, že některé z rozhodujících zemí (především Čína a Indie) odmítnou přijmout závazné redukční cíle, existuje jako krajní možnost uplatnit vůči dovozům z těchto zemí opatření založená na pohraničním vyrovnání daní⁵¹⁹, avšak s těžko odhadnutelnými následky pro světový obchod a globální ekonomický rozvoj.

Ostatně další problémy se mohou objevit i v případě dosažení společné dohody, např. by se jím mohla stát otázka komplementarity různých přístupů k dosažení požadovaného snížení emisí. U ekonomických nástrojů se jedná především o efekty vyvolané zavedením emisního obchodování nebo uvalením emisní (uhlíkové) daně, jako je vliv na konkurenceschopnost a relokační. Přitom je třeba si uvědomit, že při volbě nástroje (či nástrojů) budou hrát nikoli nevýznamnou roli i různé mimoekonomické argumenty, ať už je to vlastní zkušenost nebo míra kontroly, kterou si chce stát ponechat⁵²⁰.

Kromě systému emisního obchodování bude na úrovni EU nezbytné nastavit přesnější pravidla pro státní podpory pro zachycování a uchovávání uhlíku (CCS). I když jde o dosud experimentální a finančně extrémně náročnou technologii, jedná se komplementární nástroj k emisnímu obchodování, který může významně napomoci přechodu k nízkouhlíkové ekonomice.

Doprava

Doprava představuje především ve městech jeden z nejvýznamnějších zdrojů emisí, přitom stávající nástroje nevedou ke zlepšení situace. Dostatečnou stimulaci k pořízování environmentálně nejšetrnějších vozidel neposkytuje ani poslední

⁵¹⁹ Viz též část IV.2.1.

⁵²⁰ Posledně zmíněný důvod by mohl být relevantní v případě Číny, která opatrně zvažuje možnost zavedení uhlíkové daně, k zapojení do mezinárodního systému obchodování s emisemi skleníkových plynů se však staví odmítavě.

novelizace zákona o silniční dani. Je to dáno především tím, že jejím primárním cílem bylo podpořit rychlejší obnovu vozového parku v podnikatelské sféře. Daňové zvýhodnění je tak příznáno v široké míře již používaným vozidlům bez ohledu na jejich emisní parametry, neboť je vázáno pouze na dobu, která uplynula od první registrace. I když jsou některá vozidla na alternativní paliva či pohony zcela osvobozena, jedná se spíše o okrajové opatření, vzhledem k málo rozvinuté infrastruktuře pro některá paliva (CNG, E85), nedostupnosti originálních továrních modelů pro takové palivo na českém trhu (LPG, E85), či značný cenový rozdíl alternativního pohonu vůči konvenčnímu (hybridy, CNG, E85).

Pro dosažení simulačního efektu k pořizování environmentálně nejšetrnějších vozidel by nejnižší sazba daně měla být vyhrazena pouze pro vozidla, která splňují přísnější emisní limity, než nyní platné (tj. v současnosti EURO 5 a 6 pro osobní a lehká užitková vozidla, resp. EURO V a EEV pro nákladní vozidla). V optimálním případě by daňové zvýhodnění mělo být tak velké, aby v přiměřeném časovém horizontu zaručovalo návratnost investice do environmentálně šetrnějšího vozidla.

K shodnému cíli je u vozidel s nejvyšší přípustnou hmotností nejméně 12 tun efektivnější využít možnost rozlišení sazeb výkonového zpoplatnění (mýtného). V tomto případě by bylo vhodné využít možnosti dané poslední novelizací směrnice 1999/62/ES. Nové znění směrnice umožňuje až 100% rozlišení sazeb podle plnění emisních tříd vozidly. V ČR v současnosti rozlišení nedosahuje ani 50 % a navíc je rozlišení sazeb příliš hrubé, takže nižší sazba platí i pro vozidla plnící pouze emisní limity EURO III. Vhodně nastavené a maximálně přípustné rozlišení by mohlo výrazně urychlit nástup vozidel, která plní vyšší než nyní povinné emisní limity, jak ostatně ukazují zahraniční zkušenosti⁵²¹. Zároveň lze zvážit úplné vyjmutí vozidel podléhajících výkonovému zpoplatnění z režimu silniční daně⁵²². I když se v tomto případě nejedná přímo o dvojí zátěž, existuje u obou nástrojů značný překryv – účelem silniční daně původně bylo zdanit užívání pozemních komunikací – navíc je výnos obou těchto plateb alokován do Státního fondu dopravní infrastruktury.

⁵²¹ Viz např. Máca V., Škopková H., Brzobohatý T.: Efekty zavedení výkonového zpoplatnění, Working Paper 1/08, Praha: Centrum pro otázky životního prostředí UK, dostupné na <http://www.czp.cuni.cz/wp/08/01.pdf> [cit. 20. 8. 2008].

⁵²² Určitý problém by zde představoval výklad směrnice 1999/62/ES, neboť ač směrnice přímo členskému státu neukládá povinnost zavést daň z vozidla, v čl. 3 označuje českou silniční daň za daň z vozidla, na kterou se vztahuje harmonizace.

Ozelenění DPH

Na summitu Evropské rady v březnu 2008 prosadil britský premiér Brown do prezidentských závěrů zmínku o možném přezkoumání sazeb daně z přidané hodnoty s cílem podpořit používání energeticky efektivních výrobků a energeticky šetrných materiálů⁵²³. V úvahu připadající zařazení těchto výrobků do režimu snížené sazby by v České republice nebylo ničím novým, neboť za předchozí právní úpravy daně z přidané hodnoty byly uplatňovány snížené sazby na celou řadu výrobků považovaných za environmentálně šetrné (např. recyklovaný papír, bionafta, bioplyn, vodní turbíny o výkonu do 100 kW, tepelná čerpadla, solární zařízení pro ohřev vody apod.)⁵²⁴.

Recentní studie zpracovaná pro Evropskou komisi⁵²⁵ dochází k závěru, že rozlišení sazby DPH může být jedním z faktorů, které mají vliv na inovační aktivitu, včetně možného marketingového využití. Z hlediska spotřebitelů bude záležet především na „propustnosti“ trhu, tj. do jaké míry se snížení sazby projeví i v koncové ceně, a také na tom, jaká bude cenová relace mezi environmentálně šetrným výrobkem a jeho „nešetrným“ substitutem. Naopak britská studie⁵²⁶ zaměřená primárně na zefektivnění daňového systému v oblasti nepřímých daní od diferenciací DPH spíše odrazuje, neboť je s nimi spojeno značné narušení efektivnosti fungování této daně. Podle autorů studie existují lépe zaměřené nástroje, které mohou splnit takové cíle, mezi jinými energetické daně nebo komunitární systém emisního obchodování⁵²⁷, zatímco v případě univerzální daně (jakou je DPH) je optimální jednotná sazba.

⁵²³ Srov. bod 27 Presidency Conclusions, Brussels European Council, 13/14 March 2008, 7652/08, Council of the European Union.

⁵²⁴ Srov. přílohu č. 1 k zákonu ČNR 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty ve znění platném do 31. 12. 2003.

⁵²⁵ Oosterhuis F., Rayment M., Varma A., Jantzen J., van der Woerd H., Mudgal S., Tinetti B., Gerdes H., Neubauer A., Stocker A., Dodoková A., Greňo P.: The use of differential VAT rates to promote changes in consumption and innovation, final report to the European Commission, Amsterdam: IVM Vrije Universiteit, June 2008.

⁵²⁶ Crawford I., Keen M., Smith S.: Value-Added Tax and Excises, prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st century, dostupné na <http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/reports/indirect.pdf> [cit. 20. 8. 2008].

⁵²⁷ Ibid. str. 25.

VII. Závěr

Tato práce byla věnována široké problematice právních aspektů ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. Jejím cílem bylo představit v nezbytné šíři ekonomická východiska a jejich transponování do jednotlivých nástrojů, strukturovat a systematizovat široké spektrum těchto nástrojů a následně analyzovat jejich uplatnění v českém (případně i československém) právním řádu co do potenciálu efektivního fungování a kolize s jinými – převážně administrativními – nástroji ochrany životního prostředí.

Ekonomické nástroje jsou v současnosti nejvýznamnější právem upravenou podskupinou nástrojů nepřímé regulace společenských vztahů. Na rozdíl od nástrojů využívajících přímého působení ovlivňují ekonomické nástroje stav či kvalitu životního prostředí zprostředkovaně, když tržními signály stimulují nebo naopak znevýhodňují určité alternativy chování adresátů regulace. Ekonomické nástroje přitom nástroje přímého působení v řadě případů nenahrazují, protože jsou ve velké míře uplatňovány k regulaci nově vzniklých společenských vztahů případně společenských vztahů (veřejným) právem dosud neupravených.

Při vědomí dosti nejednotného členění prostředků environmentální politiky, vychází tato práce z následujícího pojmového vymezení ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí: 1) působí motivačně na užitkovou funkci aktérů trhu, 2) jsou potenciálně dynamicky efektivní, tj. poskytují setrvalý podnět k dalšímu snižování zátěže životního prostředí, 3) mají za cíl ochranu životního prostředí a 4) váží se k chování podle práva.

Z hlediska funkčního účelu mohou být ekonomické nástroje ochrany životního prostředí zaměřeny na různé cíle, nejčastěji se u nich setkáváme s funkcí motivační (stimulační), v některých případech mohou tyto nástroje plnit současně i funkci internalizační či kompenzační. V praxi je i díky pluralitě cílů veřejné politiky často zvýrazněna funkce akumulární (fiskální), zpravidla jako zdroj pro financování ochrany životního prostředí z veřejných rozpočtů. U ekonomických nástrojů, jejichž cílem je zajištění závazků či odpovědnosti se setkáváme rovněž se zajišťovací funkcí.

Jak ukazuje provedená historická analýza, lze se s ojedinělými případy uplatnění ekonomických nástrojů setkat v někdejším Československu již od 60. let minulého století. K většímu rozvoji uplatnění těchto nástrojů však dochází teprve v posledních bezmála 20 letech. Přes výraznou diskontinuitu v přístupu k ochraně životního prostředí, představovanou v podstatě kompletně novou legislativou přijatou v první polovině 90. let, se u ekonomických nástrojů přijatých před rokem 1989 projevuje zřetelná setrvačnost v podobě spíše postupných úprav a rozšiřování jejich působení. Pravděpodobným vysvětlením tohoto fenoménu je dominantní orientace na nástroje přímého působení, alespoň v počátečním období po listopadu 1989.

Přitom se ovšem u ekonomických nástrojů z éry socialismu nabízí úvaha o jejich ekonomické účinnosti, neboť i ony byly přijímány primárně s motivačním, někdy až sankčním cílem. Díky tomu, že stát měl (nebo alespoň mít mohl) v podmínkách centrálně plánované ekonomiky v podstatě úplnou informaci o mezních nákladech na zamezení znečištění pro každý provoz⁵²⁸, alespoň teoreticky mohl (odhlédneme-li od ostatních deformací plánované ekonomiky) relativně snadno dosáhnout zvolené úrovně znečištění.

Přestože byl na začátku období transformace jasně formulován záměr zavedení daně k ochraně životního prostředí, k jeho realizaci nedošlo. I přes zavedení dalších poplatkových titulů lze spíše usuzovat na upozadění jejich významu, což by vysvětlovalo téměř úplnou rezignaci na jakékoli zvyšování sazeb povinných plateb v průběhu 2. poloviny 90. let, přestože nárůst cenové hladiny byl v té době značný⁵²⁹.

Významným stimulem pro širší uplatňování ekonomických nástrojů byla až příprava na vstup a samotný vstup do EU⁵³⁰, a to přesto, že povinnost zavést ekonomické nástroje je komunitárním právem stanovena v relativně omezeném rozsahu. Postupné rozrůstání environmentálního *acquis* však zahrnuje stále více

⁵²⁸ Srov. např. poplatek za znečištění ovzduší podle zákona 35/1967 Sb., jehož základní sazba byla stanovena právě ve výši nákladů na zamezení.

⁵²⁹ To ostatně ukazuje na jednu z nevýhod povinných dávek stanovených pevnou sazbou. K takovému efektu u povinných dávek stanovených procentní sazbou (např. daně z příjmu) nedochází.

⁵³⁰ Spíše jen jako poznámku na okraj lze zmínit zásadní význam možnosti čerpání veřejných podpor z komunitárních zdrojů (fondy PHARE a SAPARD) již před vstupem do EU.

podnětů členským státům k širšímu uplatnění ekonomických nástrojů. Stěžejní význam mají dva předpisy týkající se harmonizace zdanění energií a obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Právě komunitární systém obchodování a emisními povolenkami přitom představuje fakticky první funkční ekonomický nástroj mezinárodní environmentální politiky s potenciálem uplatnění v globálním měřítku.

Předmětem analýzy jsou ekonomické nástroje uplatňované na jednotlivých úsecích práva životního prostředí, včetně přesahů do práva energetického a dopravního. Nejčastěji využívaným ekonomickým nástrojem v českém právu jsou povinné dávky poplatkového typu, které jsou univerzálně uplatňovány téměř ve všech oblastech ochrany životního prostředí. V podstatě totéž platí i pro veřejné podpory, a to jak přímého, tak i nepřímého charakteru. Naproti tomu environmentální daně představují nový prvek v systému ekonomických nástrojů a jejich uplatnění je omezeno na oblast využívání energie. Úzce specificky jsou využívány i nástroje zajišťovací, zálohové systémy a nejnověji také systém obchodovatelných povolení.

Analýza uplatnění ekonomických nástrojů dále ukazuje, že obecným charakterovým rysem je značná roztržičnost právní úpravy. Ta je navíc často novelizována, přitom se však nezdá vytrácet původní zacílení toho kterého nástroje⁵³¹. Spíše absurdně v tomto směru působí absence prováděcích předpisů minimálně u dvou ekonomických nástrojů, která zcela znemožňuje jejich praktické uplatnění⁵³². U některých povinných dávek (např. poplatky podle ZOPK) zákonná úprava vymezuje pouze některé základní prvky tohoto poplatku (daně), což lze, s ohledem na existující judikaturu Ústavního soudu v této oblasti, považovat za nedostatečné naplnění ústavního principu stanoveného v čl. 11 odst. 5 Listiny.

Na základě vyhodnocení fungování vybraných ekonomických nástrojů, lze formulovat závěr, že současný systém poplatků vykazuje jak nízkou účinnost, tak i efektivnost. Nízkou účinnost – tedy nedostatečné naplnění motivační funkce – lze dokumentovat na výše zmiňovaném příkladu emisních poplatků, které evidentně

⁵³¹ Viz např. daňové zvýhodnění biopaliv.

⁵³² V případě odvodů za kácení dřevin tato úprava chybí již dlouhých 15 let, v případě poplatků za autovraky (zavedených v roce 2005) je příslušná novela zákona o odpadech v současnosti před projednáním Poslaneckou sněmovnou po vrácení návrhu s připomínkami Senátem.

nedosahují odhadované výše nákladů na zamezení. V takové situaci tyto poplatky mohou plnit pouze funkci zástupnou, totiž fiskální. Jak přitom ukazují odhady transakčních nákladů správy a placení těchto poplatků, objevují se zde i takové případy, kdy tyto transakční náklady převyšují dosahovaný fiskální výnos.

Za primární příčinu této situace lze označit nízké sazby těchto poplatků, a tedy i nízké výnosy vzhledem k nákladům na jejich výběr. Tento stav je do značné míry výsledkem spíše minimálních změn sazeb v uplynulých letech; navíc výše sazeb nebyla často odpovídající ani v době zavedení těchto poplatků⁵³³. Na potřebu zachování stimulující výše poplatků za emise do ovzduší upozorňuje i hodnotící zpráva OECD⁵³⁴. Přitom však doporučením pravidelné úpravy sazeb nelze rozumět prosté zvýšení o inflaci, neboť to nemusí být nezbytně efektivní přístup. Prvním, již zmíněným důvodem je to, že v řadě případů tyto sazby nebyly motivační ani v době jejich zavedení. Druhým důvodem je vliv technologického vývoje, který působí jak na úroveň emisí, tak i na průběh křivky nákladů na zamezení. Proto i sazby, které odpovídaly nákladům na zamezení technologiemi počátku 90. let, nemusí být přiměřeným indikátorem nákladů na zamezení pomocí technologií konce první dekády 21. století.

Z provedeného vyhodnocení rovněž vyplývá, že velká očekávání vkládaná do systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů se zatím nenaplnila. Zásadní překážku představují bezplatné přidělování povolenek emitentům a rozdílné přístupy mezi členskými státy k vytváření národních alokačních plánů a rozdělování povolenek jednotlivým sektorům. Pro zvýšení účinnosti a efektivnosti nástroje bude přínosné stanovit objem alokace společně pro celou EU a všechny povolenky rozdělovat prostřednictvím aukcí. Na to pak navazuje neméně významné rozhodnutí o využití výnosů z těchto aukcí.

Poměrně neuspokojivé fungování stávajících ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí ve spojení s vymezenými normativními předpoklady uplatnění těchto nástrojů zřetelně ukazuje na potřebu jejich důkladného ex-ante a ex-post hodnocení včetně robustních ekonomických analýz. Častá absence odůvodnění

⁵³³ Na to poukazuje Jílková, viz Jílková a kol. op. cit. sub 85 str. 29.

⁵³⁴ OECD: Zpráva OECD o hodnocení politiky, stavu a vývoje životního prostředí ČR, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, str. 102.

volby nástrojů a jejich nastavení při sledování různých cílů environmentální politiky vede nejen k neefektivnímu fungování těchto nástrojů, ale nezřídka i k jejich konfliktu. Přitom vzájemná neslučitelnost cílů environmentální politiky spolu s vnitřně rozpornými kritérii volby nástrojů ukazuje, že jen zřídka lze najít jeden univerzálně použitelný a zároveň efektivní nástroj. Nevyhnutelně se tak potýkáme s rozhodováním mezi různými alternativami regulace či jejich kombinacemi (a samozřejmě i možnostmi nepřijetí žádné regulace).

V moderní veřejné politice je odpovědné rozhodování založeno na informacích o potenciálních přínosech a ztrátách různých alternativ regulačních zásahů. I když lze nepochybně diskutovat o explicitních a implicitních omezeních jednotlivých analytických nástrojů využívaných na podporu rozhodování, mohou nám při odpovídajícím použití ukázat, jaké efekty můžeme při realizaci různých alternativ očekávat. V situaci rizik měřítka globální klimatické změny budeme ostatně na takové prostředky odkázáni ve stále větší míře při potýkání se s limity únosné kapacity prostředí, udržitelného čerpání přírodních zdrojů a využívání absorpční kapacity prostředí.

Resumé

This thesis deals with the legal aspects of economic instruments for environmental protection in the Czech Republic. The text is divided into seven chapters with first two parts introducing the current interest in economic instruments and their placing among the full range of regulatory instruments in the broad area of environmental policy. Bearing in mind the unsettled classification of regulatory instruments we deem as economic instruments those fulfilling the following four criteria: (1) provide motivation to market actors by affecting their benefit function, (2) allow for dynamic efficiency, (3) aims at favouring environmental protection, and (4) are not sanctions.

The third chapter explores normative rationale for regulatory measures in environmental protection. It starts with the notion of market failures, the economic concept of environmental benefits and discusses criteria for instrument choice, including broadly defined effectiveness, distributional impacts and political feasibility. Furthermore, main differences between command-and-control and market-based instruments, their limitations and acceptance are addressed.

The fourth chapter is devoted to general delimitation of economic instruments to environmental taxes and charges (levies), tradable permits, direct and indirect environmental state aids, deposit-refund schemes, compulsory insurances and bails. In addition, some key concepts such as environmental tax reform, environmentally harmful subsidies and EU state aid control are depicted.

The two following chapters provide an in-depth analysis and assessment of economic instruments applied in different branches of Czech environmental law. The aim is to trace back the first occurrence of a particular instrument, its original aim and set up and the subsequent evolution. The main focus is with environmental charges that are the most frequently applied economic instruments in environment protection to date. The major areas of environmental policy concerns are covered – air, water, soil, nature and biodiversity, waste management, mining, radioactive materials use and disposal, hazardous substances, energy generation and use, and transport.

While the origins of economic instrument use in environmental policy dates back to 1960s it was only after 1990 when more instruments were put in place (e.g. waste and mining charges) but the dominant role of command-and-control instruments persists. A new impetus was given with the EU accession bringing an extension to energy taxation and a bright new instrument – emission trading. Currently, the deployment of economic instruments is broadly comparable with other EU countries. However, the system often lacks coherence and similar instruments are used in a different way despite addressing similar problems (e.g. emissions to air vs. emissions to surface water). Moreover, we identified two charges totally inapplicable due to lack of implementing legislation, and a few instruments that lack an appropriate legal basis as postulated in Constitutional Court judicature. Only recently a reform aiming at increasing administration efficiency of environmental has been undertaken.

In spite of relatively abundant portfolio of economic instruments we can hardly call them efficient and effective. While emission trading is substantially flawed from over-allocation of permits that are moreover granted for free, majority of emission charges tax rates are well below a marginal abatement costs implying close to zero motivation effect. Hence, the majority of environmental charges serve as a pure revenue rising instruments for state environmental policy.

The last chapter concludes with summing up the main findings and calls for a broader use of ex-ante and ex-post analyses.

Prameny

Monografie

- Bakeš M. a kol.: Finační právo, 4. vyd., Praha: C.H. Beck, 2006.
- Baumol W.J., Oates W.E.: The theory of environmental policy, 2nd edition, Cambridge University Press, 1988.
- Biondi A., Eeckhout P., Flynn J. (eds.): The Law of State Aid in the European Union, Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2007.
- Damohorský M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Praha: Karolinum, 1999.
- Dienstbier F.: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní, disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, 2006, dostupné na http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/ [cit. 11. 1. 2008].
- Dvořák A., Brůha J., Brůhová-Foltýnová H., Melichar J., Ščasný M.: Kapitoly z ekonomie přírodních zdrojů a oceňování životního prostředí, Praha: Oeconomica, 2007.
- Friedrich R., Bickel P. (eds.) ExternE: Externalities of Energy. Methodology 2005 Update, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
- Golub J. (ed.): New Instruments for Environmental Policy in the EU, London: Routledge, 1998.
- Jílková J., Pavel J., Vitek L., Slavík J.: Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost, Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- Jílková J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s., 2003.
- Jürgens H. (ed.) Emission Trading for Climate Policy. US and European Perspective, Cambridge University Press, 2005.

- Kloepfer M.: Umweltrecht. 2. Auflage. München: C.H.Beck, 1998.
- Kloepfer M.: Umweltrecht. 3. Auflage. München: C.H.Beck, 2004.
- Klok J.: Negotiating EU CO2/energy taxation Political economic driving forces and barriers, Copenhagen: AKF Forlaget, 2002.
- Kolektiv: Právo životního prostředí, 2. díl, 2. přepracované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2006.
- Krämer, L.: EC Environmental Law, 4th edition, London: Sweet and Maxwell, 2000.
- Kubátová K.: Daňová teorie a politika, Praha: Eurolex Bohemia, 2000.
- Kühn Z.: Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře, Karolinum, Praha, 2002.
- Moldan B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Praha: Karolinum, 1997.
- Pearce D., Atkinson G., Mourato S.: Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments, Paris: OECD Publications, 2006.
- Pearce D.W., Turner R.K.: Economics of natural resources and the environment, Baltimore: John Hopkins University Press, 1990.
- Pearce, D., Markandya, A., Barbier, E.: Blueprint for a Green Economy, Earthscan, 1989.
- Pekárek M., Jančářová I.: Právo životního prostředí, 1. díl, Brno: Masarykova univerzita, 2002.
- Peltzman S.: Political participation and Government Regulation, University of Chicago Press, 1998.
- Pigou A.C.: The Economics of Welfare, 4th edition, London: Macmillan, 1932.
- Posner R.A.: Frontiers of Legal Theory, Cambridge (MA) / London (UK): Harvard University Press, 2004.
- Rodi M.: Die Subventionsrechtsordnung, Jus Publicum 52, Tübingen: Mohr Siebeck, 2000.
- Røine K., Hasselkneippe H. (eds.): Carbon 2007 – A new climate for carbon trading, Oslo: PointCarbon, 2007.

- Speck S., Andersen M.S., Nielsen H.Ø., Ryelund A., Smith C.: The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005, TemaNord 2006:525, Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2006.
- Stehling F.: Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik zur Reduzierung stofflicher Emissionen, Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, 1999.
- Stewing C.: Emissionhandel in der Europäischen Gemeinschaft, Köln/Berlin/München: Carl Heymans Verlag, 2004.
- Štěpánek Z., Jílková J.: Malý výkladový slovník z oblasti ekonomiky životního prostředí, Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 1998.
- Švestka J. a kol.: Občanský zákoník – komentář, 10. vyd., Praha: C.H.Beck, 2006.
- Tietenberg T.: Environmental Economics & Policy, 5th Edition, Boston: Pearsons Education, 2007.
- Tridimas, T.: The General Principles of EC Law, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- van der Berg, J.C.J.M. (ed.) Handbook of Environmental and Resource Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- Vyskot I. et al.: Kvantifikace a hodnocení funkcí lesů České republiky, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2003.
- Yamin F. (ed.) Climate change and carbon market. A Handbook of Emission Reduction Mechanisms, London: Earthscan, 2005.

Odborné články a statě

- Arnold F.S.: Why policy makers don't use environmental taxes, Washington: U.S. Environmental Protection Agency, 1994, dostupné na [http://yosemite.epa.gov/ee/epa/eermfile.nsf/vwAN/EE-0312-1.pdf/\\$File/EE-0312-1.pdf](http://yosemite.epa.gov/ee/epa/eermfile.nsf/vwAN/EE-0312-1.pdf/$File/EE-0312-1.pdf) [cit. 15. 9. 2007].
- Bakeš M.: Daně, poplatky a ústavní právo, in: Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám, Praha: Linde, 2004, str. 562-571.

- Bašta J.: O čem se hovoří: Vstupenky, prosím!, *Krkonoše – Jizerské hory*, srpen 2005, dostupné na http://krkonose.krnep.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=7354&Itemid=3 [cit. 18. 3. 2008].
- Bernard M.: Právní ochrana životního prostředí v hornictví, *České právo životního prostředí*, 2/2007.
- Binswanger H.Ch.: Wege aus der Wohlstandfalle, in: Binswanger H.Ch., Geissberger T., Ginsburg T. (eds.) *Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltkrise*, NAWU-Report, Frankfurt/M: Fischer, 1978.
- Bízíková L., Kluvánková-Oravská T.: Reforma politiky životného prostredia Slovenskej republiky v kontexte prístupového procesu do Európskej únie, *Ekonomický časopis*, 51, 2003, č. 4, s. 447-460.
- Boháč R.: Ochrana životního prostředí v daňových zákonech, *Daně*, 10-11/2004, str. 10-19.
- Borovičková H.: Ekonomické a kompenzační nástroje ochrany přírody a krajiny v České republice, *Ekologie a právo*, 2/2005, str. 15-18.
- Brůhová-Foltýnová H., Máca V.: Successes and failures of biofuels promotion in the Czech Republic, in: Deketelaere K., Milne J., Kreiser L., Görres A. (eds.) *Critical Issues in Environmental Taxation – Volume VI*, Oxford: Oxford University Press, (v tisku).
- Charnovitz, S. (2003) Trade and climate: Potential conflicts and synergies, in: *Beyond Kyoto: Advancing the international effort against climate change*, Arlington: Pew Center on Global Climate Change, s. 141-170.
- Coase R.: The problem of social costs, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, Oct. 1960, str. 1-44.
- Convery F., McDonnell S., Ferriera S.: The Most Popular Tax in Europe? Lessons from the Irish Plastic Bag Levy, *Environmental and Resource Economics*, 38(1), str. 1-11, 2007.
- de Cendra J.: Can Emission Trading Schemes be Coupled with Border Tax Adjustments? An Analysis vis-à-vis WTO Law, *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 15, No. 2, 2006, str. 131-145.
- Dienstbier F.: Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, *České právo životního prostředí*, 4/2004, str. 49-52.

- Dienstbier F.: Ekonomické zajištění odpovědnosti při ochraně životního prostředí, *Daně*, 10-11/2004, s. 20-25.
- Dienstbier F.: Environmentální aspekty současné české daňové soustavy, *Právo a podnikání*, 1/2004.
- Dienstbier F.: Zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem po tzv. pražské novele zákona o odpadech, *České právo životního prostředí*, 3/2002, s. 69-79.
- Dienstbier F.: Komunální odpad v novém zákoně o odpadech, *České právo životního prostředí*, 2/2002, s. 52-59.
- Ekins, P., Speck, S.: Competitiveness and Exemptions from Environmental Taxes in Europe, *Environmental and Resource Economics*, Vol. 13(4), 1999, str. 369-396
- Goulder L.H., Parry I.W.H.: Instrument Choice in Environmental Policy, Discussion Paper 08-07, Washington: Resources for the Future, 2008.
- Goulder, L.H.: Environmental Taxation and the "Double Dividend: A Reader's Guide". NBER Working Paper No. W4896, 1994, dostupné na <http://www.nber.org/papers/w4896> [cit. 3.5.2008].
- Gram Mortensen B.O.: The EU Emission Trading Directive, *European Environmental Law Review*, Vol. 13, No. 10, 2004, str. 275-284.
- Hampl M.: Trojí přístup k veřejným statkům, *Finance a úvěr*, Vol. 51 (2), 2001, str. 111-125.
- Hicks J.: The Foundations of Welfare Economics, *Economic Journal*, 49 (196), 1939, str. 696-712.
- Hsu S.-H. (2004) Fairness Versus Efficiency in Environmental Law, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 31, str. 303-401.
- Jaffe A.B., Stavins R.N.: Dynamic Incentives of Environmental Regulation: The Effects of Alternative Policy Instruments on Technological Diffusion, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 29, 1995, str. 43-63
- Kaldor N.: Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, *Economic Journal*, 49 (195), 1939, str. 549-552.
- Könings, M. (2004) Energy taxation and state aid, The Netherlands: energy tax exemption for energy intensive end-users, *Competition Policy Newsletter*, No. 1, str. 84-85.

- Krečmer V., Šišák L., Šach F., Švihla V., Flora M.: K ekonomickému hodnocení mimoprodukčních funkcí lesa z hledisek lesopolitických, *Zprávy lesnického výzkumu*, Vol. 51, 3/2006, Supplement, str. 195-215.
- Krzeminska J.: Are Support Schemes for Renewable Energies Compatible with Competition objective? An Assessment of National and Community Rules, *The Yearbook of European Environmental Law*, Oxford University Press, 2007, str. 125-158.
- Kudynová A.: Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, *České právo životního prostředí*, 3/2004, str. 53-58.
- Luckin, D., Lightfoot, S.: Environmental taxation in contemporary European politics, *Contemporary Politics*, Vol. 5 (1999), No. 3, str. 243-261.
- Máca V.: Environmental Tax Reform in the Czech Republic, in: Damohorský M. (ed.) *Czech and European Environmental Law Yearbook – Volume 2*, Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2007, str. 33-40.
- Máca V.: New Guidelines of the EU Commission on Environmental State Aid: Who will Gain and Who will Lose?, *Common Law Review*, No. 11, (v tisku).
- Marková H.: Označování daňových povinností, in: *Ve službách práva*, sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C.H. Beck v Praze, Praha: C.H. Beck, 2004, str. 165-175.
- Marková H.: Platební povinnosti poplatkového charakteru na úseku ochrany životního prostředí, *Daně*, 10-11/2004, s. 2-9.
- Martin M.: Trade Law Implications of Restricting Participation in The European Union Emission Trading Scheme, *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 19, Spring 2007, str. 437-474.
- Messerschmidt, K.: Efficiency and the principle of proportionality. Should lawyers learn from economists?, Working paper, EuroFaculty, Talin, 2002.
- Nikolaides P.: Compatibility of State Aid and the Balancing Test: Its Role in the Architecture of State Aid Control, Proceedings of the Annual Conference of the Global Competition Law Centre, College of Europe, Bruges, August 2006, available at http://www.eipa.eu/UserFiles/File/state_aid/Balancing_Test_and_Architecture_of_Control_23Aug06.pdf [cit. 7. 4. 2008]

- Porter, M., van der Linde, C.: Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 4, 1995.
- Radvan M.: Elektronické mýtné v České republice, *Mezinárodní a srovnávací právní revue*, 14/2005, s. 95-101.
- Revesz R.L., Stavins R.N.: Environmental Law, in: Polinsky A.M., Shavell S. (eds.) *Handbook of Law and Economics*, Volume 1, Amsterdam: North Holland/Elsevier, 2007, str. 499-589.
- Romančíková E.: Ekonomické nástroje environmentální politiky a ich ekonomická dimenzia, *Ekonomický časopis*, 54 (1), 2006, str. 52-68.
- Seinen A.T.: State aid aspects of the EU Emission Trading Scheme: the second trading period, *EC Competition Policy Newsletter*, 3/2007, str. 100-105.
- Sheriff G.: Efficient Waste? Why Farmers Over-Apply Nutrients and the Implications for Policy Design, *Review of Agricultural Economics*, Vol. 27, No. 4, 2005, str. 542-557.
- Sobotka M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, *AUC Iuridica*, 3-4/2002, str. 115-181.
- Spadaro J.V., Rabl A.: Global Health Impacts and Costs due to Mercury Emissions, *Risk Analysis*, Vol. 28, No. 3, 2008, str. 603-613.
- Swanson T., Kontoleon A.: What is the role of environmental valuation in the courtroom? The US experience and the proposed EU directive, *Environmental Law Alliance Worldwide*, 2003, dostupné na <http://www.elaw.org/assets/pdf/Environmental.Valuation.Courtroom.pdf> [cit. 11. 1. 2008].
- Tošner O.: Stát jako vlastník vyhrazených nerostů, *České právo životního prostředí*, 1/2007, str. 38-58.
- Tužinský M.: Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, *České právo životního prostředí*, 2/2005, str. 47-56.
- Valatin G.: Quota Trading Systems in EU Fisheries, *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 9 (3), 2000, s. 296-306.
- Vícha O.: Antarktické právo – mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy, *České právo životního prostředí*, 3/2003.

Studie a sborníky

- AEAT: Damages per tonne emission of PM_{2.5}, NH₃, SO₂, NO_x and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas, AEAT Environment, dostupné na http://www.cafe-cba.org/assets/marginal_damage_03-05.pdf [cit. 2. 6. 2008].
- Bräuer I., Müssner R., Marsden K., Oosterhuis F., Rayment M., Miller C., Dodoková A.: The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity, Final Report, Ecologic, July 2006.
- COWI: Economic Instruments in Environmental Protection in Denmark, Copenhagen: Miljøstyrelsen, dostupné na http://www2.mst.dk/Udgiv/publications/2000/87-7909-568-2/html/kap05_eng.htm [cit. 22. 6. 2008].
- EC Commission: Environmental Taxes and Charges in the Single Market, Communication from the Commission, COM (97) 9 final, Official Journal, C 224, 23. 7. 1997.
- EC Commission: Vademecum Community Rules on State Aid, 2007 version, dostupné na http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_2007_en.pdf [cit. 18. 9. 2007].
- Economic Policy Committee (2007) The use of auctioning in the post-2012 ETS allocation scheme, ECFIN/EPC(2007)REP/51207, Brussels, 14 May 2007.
- EEA: Application of the emissions trading directive by EU Member States, EEA Technical report no. 2/2006, Copenhagen: European Environment Agency, 2006.
- EEA: Effectiveness of environmental taxes and charges for managing sand, gravel and rock extraction in selected EU countries, EEA Report 2/2008, Copenhagen: European Environmental Agency
- EEA: Market-based instruments for environmental policy in Europe, EEA Technical report 8/2005, Copenhagen: European Environment Agency, 2005.
- EEA: Using the market for cost-effective environmental policy. Market-based instruments in Europe, EEA Report 1/2006, Copenhagen: European Environment Agency, 2006.
- EPA: Guidelines for Preparing Economic Analyses, EPA-240-R-00-003, Washington: United States Environmental Protection Agency, 2000.

- EPA: International Experiences with Economic Incentives for Protecting the Environment, Washington: U.S. Environmental Protection Agency, 2004.
- EPA: United States Experiences with Economic Incentives for Protecting the Environment, Washington: U.S. Environmental Protection Agency, 2001.
- European Commission/EUROSTAT: Taxation trends in the European Union, 2007 edition, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
- Jílková J. a kol.: Analýza efektivity ekonomických nástrojů, Praha: IEEP FNH VŠE, únor 2008.
- Kolektiv: Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí, Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 2005
- M.E.S.A. 10 Consulting Group: Riešenie nakladania s obalmi v podmienkach Slovenska, studie pro Recyklačný fond, Bratislava, 2005, dostupné na http://www.refond.sk/index.php?www=sp_file&id_item=78 [cit. 28.7.2008]
- OECD Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle, C(74)223.
- OECD: Addressing the Economics of Waste, Paris: OECD Publications, 2004.
- OECD: Environmental and distributional issues: analysis, evidence and policy implications, ENV/EPOC/WPNEP(2003)12/FINAL, Paris: OECD, 2004.
- OECD: Environmentally Harmful Subsidies. Challenges for Reform, Paris: OECD Publications, 2005.
- OECD: Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies, Paris: OECD Publications, 2001.
- OECD: Instrument Mixes for Environmental Policy, Paris: OECD Publications, 2007.
- OECD: Managing the Environment: The Role of Economic Instruments, Paris: OECD Publications, 1994.
- OECD: Report of the OECD Pesticide Risk Reduction Steering Group Seminar on Pesticide Risk Reduction through Good Container Management, ENV/JM/MONO(2005)12, Paris: OECD.
- OECD: The Political Economy of Environmentally Related Taxes, Paris: OECD Publications, 2006.

- OECD: Zpráva OECD o hodnocení politiky, stavu a vývoje životního prostředí ČR, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005.
- Pearce D.W.: The United Kingdom Climate Change Levy. A study in political economy, COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2004)66/FINAL, Paris: OECD, 2005.
- RPA: Review of Key Issues Related to Economic Instruments to Reduce the Environmental Impact of Pesticide Use, report to the Department for the Environment, Food and Rural Affairs, London, April 2004.
- Ščasný M. (ed.): Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii. Environmentální daňová reforma: optimální fiskální politika nebo efektivní politika životního prostředí?, příspěvky z konference konané ve dnech 31.10.-2.11.2002. Svazek IV, Praha: Matfyzpress, 2002.
- Ščasný M., Brůha J.: Predikce sociálních a ekonomických dopadů návrhu první fáze ekologické daňové reformy České republiky, studie pro Ministerstvo životního prostředí ČR, Univerzita Karlova v Praze - Centrum pro otázky životního prostředí, duben 2007.
- Slavík J.: Návrh opatření ke zkvalitnění systému vratných nápojových obalu s cílem prevence vzniku odpadu, Praha: IREAS, 2006.
- Smith S.: Environmental taxes and competitiveness: An overview of issues, policy options and research needs, Paris: OECD, 2003.
- UNEP: The Use of Economic Instruments in Environmental Policy: Opportunities and Challenges, Geneva: United Nations Publication, 2004.
- USTUTT/EPFL: Methodological improvements for the assessment of external costs due to indirect human exposure through ingestion and due to further substances so far unaddressed, Deliverable 2.1 - RS 1b, NEEDS projekt 6. rámcového programu Evropské komise, dostupné na http://www.needs-project.org/docs/results/RS1b/NEEDS_RS1b_WP2_D.2.1.zip [cit. 18. 6. 2008].
- WTO: Trade and Environment at the WTO, Geneva: World Trade Organisation, 2004, dostupné na http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_wto2004_e.pdf [cit. 3. 4. 2008].

Ročenky, výroční zprávy, stanoviska a politické dokumenty

ČBÚ: Roční zpráva Českého báňského úřadu za období od 1.1.2006 do 31.12.2006, dostupná na <http://www.cbubs.cz/docs/uradzprava2006.doc> [cit. 20. 7. 2008].

ČIŽP: Výroční zpráva za rok 2007, Praha: Česká inspekce životního prostředí, 2008, dostupné na [http://www.cizp.cz/\(hygh1ezfws1ker4nayv255\)/zdroj.aspx?typ=4&Id=2023&sh=2033859198](http://www.cizp.cz/(hygh1ezfws1ker4nayv255)/zdroj.aspx?typ=4&Id=2023&sh=2033859198) [cit. 28.7. 2008].

EC Commission: Commission Staff Working Document accompanying proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on industrial emission – impact assessment, SEC(2007) 1679.

European Commission: Excise duty tables, Part II – Energy products and electricity, January 2008, dostupné na http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_II_energy_products-en.pdf [cit. 20. 6. 2008].

ICAO's policies on taxation in the field of international air transport, 3rd edition, 2000, Doc 8632, dostupné na http://www.icao.int/icaonet/dcs/8632/8632_cons_en.pdf [cit. 15. 3. 2008].

Komise pro cenné papíry: Povaha emisních povolenek z hlediska vymezení investičních nástrojů v § 3 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, STAN/14/2005.

Kontrolní závěr z kontroly „Výběr a užití úplat za vypouštění odpadních vod do vod povrchových a kontrola vodohospodářských investic, 96/41, Věstník NKÚ 1997, částka 3.

MŽP/ČSÚ: Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2007, Praha: Ministerstvo životního prostředí a Český statistický úřad, 2007.

SFŽP ČR: Výroční zpráva 2006, Praha, 2007, dostupná na http://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/9/2745-vyrocní_zprava_sfzp_cr_2006.pdf [cit. 17. 6. 2008]

Skupina ČEZ. Výroční zpráva 2006, dostupné na http://www.cez.cz/edee/content/file/investori/CEZ_VZ06_CJ.zip [cit. 11. 5. 2008].

Státní politika životního prostředí na období 2004-2010, schválená usnesením vlády ČR ze dne 17. března 2004 č. 235.

SÚRAO: Plán činnosti a rozpočet Správy úložišť radioaktivních odpadů na rok 2008, tříletý plán a dlouhodobý plán, srpen 2007, dostupné na <http://proe.cz/surao2/Dokumenty/plancin08.pdf> [cit. 11. 4. 2008].

Veřejný ochránce práv: Veřejný ochránce práv a postup obcí při zpoplatňování komunálního odpadu, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, říjen 2004.

Vodovody a kanalizace České republiky 2006, ročenka, Praha: Ministerstvo zemědělství, 2007, dostupné na http://81.0.228.70/attachments/VaK_2006.pdf [cit. 25. 7. 2008].

Seznam zkratk

- AOX – absorbovatelné organické látky
- BATs – nejlepší dostupné techniky (best available techniques)
- CBA – analýza nákladů a přínosů (cost-benefit analysis)
- CCS - zachycování a uchovávání uhlíku (Carbon Capture and Storage)
- CNG – stlačený zemní plyn
- CO₂ – oxid uhličitý
- ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí
- ČNR – Česká národní rada
- EDR – ekologická daňová reforma
- EEA – Evropská agentura pro životní prostředí
- EK – Evropská komise (Komise Evropských společenství)
- EMAS – systém řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (Eco Management and Audit Scheme)
- ES – Evropské společenství
- EU – Evropská unie
- EU ETS – schéma emisního obchodování v Evropské unii
- GATT – Všeobecná dohoda o clech a obchodu
- GJ – gigajoule (jednotka energie)
- HDP – hrubý domácí produkt
- ICAO – Mezinárodní organizace pro civilní letectví
- kW/MW – kilowatt, megawatt (jednotka výkonu)
- kWh/MWh – kilowatthodina, megawatthodina (jednotka energie)
- LPG – zkapalněný ropný plyn
- MEŘO – metylester řepkového oleje

NAP – národní alokační plán

NATO – Organizace Severoatlantické smlouvy

NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad

NO_x – oxidy dusíku

NPV – čistá současná hodnota (net present value)

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

OSN – Organizace spojených národů

PM_{2,5}/PM₁₀ – prachové částice (tuhé znečišťující látky) o velikosti do 2,5 resp. 10 μm

PSP – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

RAS – rozpuštěné anorganické soli

REACH – registrace, evaluace a autorizace chemických látek

SES – Smlouva o založení Evropského společenství

SFŽP – Státní fond životního prostředí České republiky

SO₂ – oxid siřičitý

TZL – tuhé znečišťující látky

U. S. EPA – Agentura pro životní prostředí Spojených států amerických (United States Environmental Protection Agency)

UNEP – Program OSN pro životní prostředí

WTO – Světová obchodní organizace

ZOPK – zákon o ochraně přírody a krajiny

ZPF – zemědělský půdní fond