

Universita Karlova

Právnická fakulta

Katedra životního prostředí

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Administrativní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí

diplomant: Ing. Jan Danihelka

vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Praha 2006

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

V Praze dne 3. dubna 2006

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Jan Demel".

Poděkování

Děkuji tímto panu JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D., svému vedoucímu diplomové práce, za jeho odborné vedení při sestavování této práce.

Jan Danihelka

Obsah

Předmluva.....	3
1. Nástroje ekologické politiky	4
1.1 Tržní mechanismus a péče o životní prostředí	4
1.2 Nástroje ekologické politiky	4
1.3 Komunitární ochrana životního prostředí	6
2. Administrativní nástroje.....	7
2.1 Úvod.....	7
2.2 Druhy administrativních nástrojů.....	8
2.3 Obecně závazný právní předpis.....	9
2.4 Správní akty.....	11
2.4.1 Povolení.....	12
2.4.2 Souhlas	13
2.4.3 Posudky, stanoviska a vyjádření	14
2.5 Standardy.....	14
2.5.1 Imisní limity a standardy kvality.....	14
2.5.2 Emisní standardy	15
2.5.3 Provozní a BAT požadavky	16
2.5.4 Požadavky na výrobky	18
2.5.5 Požadavky na způsobilost osob.....	18
2.6 Zákazy	18
2.7 Kategorizace objektů.....	19
2.8 Ohlašovací povinnost	20
2.9 Oznamovací a informační povinnost.....	20
3. Ekonomické nástroje.....	22
3.1 Úvod	22
3.2 Funkce ekonomických nástrojů.....	24
3.3 Druhy ekonomických nástrojů	25
3.4 Poplatky.....	27
3.4.1 Systém a princip poplatků	27
3.4.2 Systém poplatků v ČR.....	28
3.5 Daně	32
3.6 Finanční podpora.....	33
3.7 Zálohové systémy.....	36
3.8 Environmentální pojištění	37
3.9 Zajišťovací fondy	37
3.10 Obchodovatelná emisní povolení	38
3.11 Koncept tzv. bublin	38
4. Ekologické daně	39
4.1 Zelený koncept	40
4.2 Zavedení daní z paliv a energií.....	41
4.3 Spotřební daně v EU	41
4.4 Ekologizace daňové soustavy.....	42
4.5 Ekologické aspekty daňové soustavy České republiky.....	42
4.5.1 Daň z přidané hodnoty	43
4.5.2 Spotřební daně.....	43
4.5.3 Daně z příjmů	44
4.5.4 Daň z nemovitostí.....	45

4.5.5	Daň silniční	46
4.5.6	Daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí.....	47
4.6	Daňová reforma.....	47
4.7	Shrnutí	49
5.	Obchodovatelná emisní povolení	50
5.1	Vznik a princip	50
5.2	Kjótský protokol.....	50
5.3	Mechanismy obchodování podle Kjótského protokolu.....	51
5.4	Kjótský a Evropský systém	52
5.4.1	Samostatnost systémů	52
5.4.2	Vzájemné propojení systémů	53
5.5	Evropský systém obchodování.....	55
5.5.1	Nebezpečí pro splnění kjótských cílů.....	57
5.6	Česká právní úprava	58
5.6.1	Povolení k zařazení do systému	59
5.7	Národní alokační plán	60
5.8	Registr obchodování s povolenkami	63
5.8.1	Integrovaný systém rejstříků	63
5.8.2	Přidělování a vyřazování povolenek	64
5.8.3	Vkladní účty	64
5.8.4	Registrace a zřizování národních účtů	65
5.9	Obchodování s povolenkami	66
5.9.1	Obchodování v České republice.....	67
5.9.2	Tvorba ceny.....	68
5.10	Ekonomické dopady systému obchodování	69
5.11	Shrnutí	71
Závěr.....		72
Přílohy:		75
Seznam tabulek		75
Seznam použité a doporučené literatury:		76
Seznam právních předpisů:		79
Summary		83

Předmluva

Právo životního prostředí je jedním z nejdynamičtěji se vyvíjejících právních odvětví. Patří zároveň mezi odvětví nejmladší. Jeho rozvoj je z větší části způsoben tím, že si lidská společnost začala uvědomovat limity naší planety a jejích zdrojů. Pocit zodpovědnosti za současný neutěšený stav životního prostředí a jeho stále se zhoršující tendenci vedl k nutnosti začít se aktivněji věnovat otázkám ochrany životního prostředí.

Ochrana životního prostředí je tedy klíčovým úkolem současné lidské společnosti. K plnění tohoto úkolu se vyvinula řada nástrojů, které mají zvrátit nebo alespoň zpomalit zhoršující se stav jednotlivých složek životního prostředí. Výčet těchto nástrojů není nikdy uzavřený, některé po čase vyšly z užívání pro jejich nulový či velmi nízký účinek, jiné snad účinnější nástroje vznikají a vznikají budou.

Tato práce se věnuje dvěma nejdůležitějším kategoriím těchto nástrojů, a to nástrojům administrativním a ekonomickým. Vzhledem k rozsahu této problematiky nebylo možno se jednotlivým nástrojům věnovat detailně a hlavním úkolem této práce bylo podat určitý celistvý pohled na problematiku těchto nástrojů se zaměřením na nástroje, které slouží k ochraně ovzduší. V samostatných kapitolách byly rozvedeny pouze ty nástroje, které z pohledu ochrany ovzduší procházejí v současné době nejzajímavějším vývojem.

Práce je rozdělena do pěti částí, z nichž první je úvodem do problematiky. Následující dvě části popisují dvě hlavní skupiny nástrojů ekologické politiky – nástroje administrativní a ekonomické. Problematika ekologických daní a daňové reformy byla rozvedena v samostatné kapitole. Vyústěním celé práce je pak část pátá, která se zabývá novým ekonomickým nástrojem, kterým jsou obchodovatelná emisní povolení.

Práce vychází k právnímu stavu k 1. 1. 2006.

1. Nástroje ekologické politiky

1.1 Tržní mechanismus a péče o životní prostředí

S celou řadou ekonomických činností je spojen vznik negativních externalit, tzn. vedlejších důsledků, které se obvykle nezapočítávají do nákladů těchto činností, avšak mají vliv na činnost nebo užitek ostatních subjektů. Na druhé straně existují statky a služby, které poskytují přírodní zdroje a na něž se trh (jako základní princip fungování liberálních ekonomik) vůbec nevztahuje. Některé přírodní zdroje a environmentální služby nemají stanovenou tržní hodnotu; jejich využití tudíž není zpoplatněno a vznikají defekty, které nejsou zahrnuty do cen. Důsledkem je nadužívání těchto statků a služeb, což často vede k nevratným škodám na životním prostředí a přenášení zátěže na budoucí generace.

Zkušenosti vyspělých států dokazují, že péče o životní prostředí je oblastí, na kterou je třeba směřovat cílevědomou centrální politikou státu. Tržní mechanismus sám o sobě není, jak výše uvedeno zárukou uvědomělého ekologického chování mikroekonomických subjektů. Výrobci produkující ekologicky závadné komodity by v prostředí volné soutěže tržních sil dosahovali v naprosté většině případů větších zisků než jejich soupeři na trhu, jejich výrobky by rovněž preferovala pro jejich nízkou cenu většina domácností. V případě absence etických principů a nástrojů regulace by tato situace vedla k nárůstu podílu výrobků, jejichž výroba či spotřeba zatěžuje životní prostředí. Stát se proto prostřednictvím komplexní ekologické politiky snaží omezovat tyto negativní důsledky, které na trhu vznikají.

1.2 Nástroje ekologické politiky

Všechny subjekty ekologické politiky se snaží používat k dosahování svých cílů nejrůznějších nástrojů¹. Tyto nástroje nevznikly najednou, jejich vývoj byl postupný. Některé z nich jsou v praxi užívány již po mnoho let, některé se teprve zavádí do praxe a některé

¹ K pojmu subjekty ekologické politiky blíže viz. Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha, 2000, str. 25-29;
Knoepfel, P.: How to Organize Environmental Administration, in European Environmental Law, A Comparative Perspective, Dartmouth, Aldershot, 1996, str. 157, 158;
Kiss, A. – Shelton, D.: Manual of European Environmental Law, Cambridge University Press, Cambridge, 1997; str. 55-59, 63-64;
Sands, P.: Principles of International Environmental Law, Volume I, Manchester University Press, Manchester-New York, 1995, str. 104 an.

existují teprve pouze jako teoretický model. Společným smyslem všech nástrojů je bezpochyby cílevědomé ovlivňování lidského chování a rozhodování. Nejúčinnějšími nástroji disponuje stát, jakožto subjekt s výlučným postavením vůči ostatním subjektům, zejména znečišťovatelům životního prostředí. Státní politika životního prostředí České republiky², jakožto základní dokument upravující státní politiku životního prostředí, která byla přijata usnesením vlády dne 17. března 2004, uvádí následující nástroje:

- právní,
- ekonomické,
- dobrovolné,
- informační,
- nástroje strategického plánování,
- nástroje zapojování veřejnosti,
- výzkum a vývoj,
- mezinárodní spolupráci, a
- institucionální nástroje.

Toto členění odpovídá běžně používanému členění používané i jinými autory³. Existují tedy nejrůznější druhy nástrojů, které lze rozdělit do dvou základních skupin. Do první skupiny patří nástroje přímého působení na chování regulovaných subjektů, které odpovídají metodám právní regulace (zákaz, příkaz, povolení, souhlas apod.) a dále nástroje koncepční, smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky jako je ekologický management, ekolabeling aj.⁴. Do druhé skupiny patří nástroje působení nepřímého, které svou povahou patří do mimoprávních nástrojů ochrany životního prostředí, ale právo jim poskytuje svou vlastní a pro něho charakteristickou formu závazného a vynutitelného pravidla chování. Jde zde zejména o ekonomické nástroje ochrany.

² Státní politika životního prostředí ČR 2004 - 2010, MŽP, Praha, 2004, str. 33-41.

³ Srovnej např. Mezřický, V. a kol.: Základy ekologické politiky, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, 1996, str. 79 a 80.

⁴ Blíže viz Sobotka, M.: Ekologická politika a její nástroje. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, č.3-4/2001, s.120 n.

1.3 Komunitární ochrana životního prostředí

Ochrana životního prostředí původně nepatřila mezi komunitární politiky a primární právo jej nijak neupravovalo. Rozvoj základních cílů však vyžadoval i harmonizaci základních kritérií životního prostředí. Přijetím Jednotného evropského aktu v roce 1987 se ochrana životního prostředí stala součástí primárního práva. SES⁵ byla novelizována články 174-176 upravující cíl zlepšovat kvalitu životního prostředí, přispívat k ochraně lidského zdraví a zajišťovat šetrné a racionální hospodaření s přírodními zdroji⁶.

Uskutečňování cílů ekologické politiky Evropského společenství (Společenství) probíhá v několika formách. Obsahová konkretizace základních směrů se uskutečňuje v první řadě formou akčních programů přijímaných Radou EU podle čl. 175 v řízení podle čl. 251 SES. Akční programy představují základní tendence a ideovou bázi pro právní předpisy, které jsou vydávány podle čl. 175. Kromě toho Společenství uzavírá na základě čl. 174 SES mezinárodní dohody o ekologii.

Členské státy mohou podle zásady nejlepší ochrany životního prostředí přijmout, nebo si ponechat přísnější ochranná opatření než přijatá Radou EU. Platí však, že tato opatření členských států musí být v souladu s čl. 176 SES, tedy že musí být zejména slučitelná s čl. 28 SES, zejména nesmějí mít diskriminační povahu a musí respektovat zásadu přiměřenosti.

Obdobně jako ve vnitrostátním právu existuje v rámci ochrany životního prostředí ve Společenství řada nástrojů právní i neprávní povahy, které slouží k uskutečňování cílů v souladu s SES. I tyto nástroje lze rozdělit obdobně jako nástroje vnitrostátní, z nichž nejvýznamnějšími jsou nástroje právní a ekonomické.

⁵ Smlouvy o založení Evropského společenství.

⁶ Tichý L. a kol.: Evropské právo, C H Beck, 2. vydání, 2004.

2. Administrativní nástroje

2.1 Úvod

Administrativní nástroje, nebo přesněji řečeno administrativně-právní nástroje (v některých pramenech uváděné též jako právní nebo normativní nástroje⁷), jsou základem systému ochrany životního prostředí. Tyto nástroje vytváří systém příkazů a zákazů, jejich dodržování je dále podrobena kontrole ze strany státu a jeho orgánů a v případě jejich porušování, je žádoucí chování státem vynucováno. Právě tato vlastnost administrativních nástrojů, totiž závaznost a vynutitelnost dodržování stanovených povinností státní mocí, je pro tuto skupinu nástrojů charakteristická.

Administrativně-právní způsob ochrany životního prostředí je též označován jako přímý způsob ochrany životního prostředí. Pro metody přímého řízení je charakteristický vnější přístup k regulovaným subjektům, kde není vyžadován souhlas těchto subjektů a vyžaduje se pouze jednání v souladu s takovými to opatřeními.

Jak výše uvedeno, administrativní nástroje ochrany životního prostředí tvoří nejrůznější formy zákazů, příkazů a pravidel. Komunitární předpisy často obsahují ustanovení, která at' přímo prostřednictvím nařízení nebo nepřímo prostřednictvím směrnic ukládají soukromým právnickým nebo fyzickým osobám určité administrativně-právní povinnosti. Jedná se zejména o povinnost notifikace (oznámení), povolení (autorizace), zákazy, povinnost jednat a určité informační povinnosti.

Společný základ těchto zákazů, příkazů a pravidel lze v českém právním řádu nalézt v ústavním pořádku v ustanoveních vymezujících pravidla a meze pro činnost státních orgánů v rámci ochrany životního prostředí. Stát má povinnost dbát na ochranu životního prostředí stanovenou v článku 7 Ústavy⁸ či v článku 35 odst. 1 LZPS⁹. Aby stát mohl svojí povinnosti dostát, disponuje prostředky k jejich dosažení. Základní vztah mezi státem a ostatními subjekty z hlediska ukládání povinností je vymezen článkem 2 odst. 4 Ústavy¹⁰ a článkem 2

⁷ Viz str. 5, nebo Publikace Ministerstva životního prostředí: Envi-ekonomie, politika a vnější vztahy ČR, 2. seminář doktorandských studentů, Praha, 2000.

⁸ Čl. 7 Ústavy zní: Stát dbá o šetné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.

⁹ Čl. 35 odst. 1 LZPS zní: Každý má právo na příznivé životní prostředí.

¹⁰ Čl. 2 odst. 4 Ústavy zní: Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

odst. 3 LZPS¹¹ s tím rozdílem, že Ústava v tomto článku vymezuje státní moc vůči občanovi, zatímco LZPS vůči všem jednotlivcům bez ohledu na občanství. Samotný rozsah možnosti ukládat povinnosti je pak vymezen Ústavou v článku 2 odst. 3¹² a v LZPS v článku 2 odst. 2¹³.

Klíčovým pojmem při ukládání povinností nebo oprávnění je ekologická újma. Pojem ekologické újmy je v našem právním řádu determinován v § 10 zákona o životním prostředí¹⁴ jako „ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“. Zvláštností ekologické újmy oproti jiným druhům škod tkví v tom, že může vznikat i na věcech, které nemusí být výsledkem lidské činnosti. Je újmou nejen materiální, ale i imateriální (zejména biologickou, estetickou a kulturní), která může být pocíťována nejen vlastníkem věci, ale i dalšími osobami. Vznikat může i na těch složkách životního prostředí, které nemohou být předmětem vlastnického práva. Největší výhodou koncepce ekologické újmy je možnost uplatňovat odpovědnost i vůči vlastníkově věci samé. Ke vzniku ekologické újmy může dojít jak jednáním po právu, tak i jednáním protiprávním. Většina administrativně-právních nástrojů má tedy povahu negativní, zakazující či omezující určitá chování. V případě určitého povoleného chování nesmí toto chování překračovat zákonem stanovenou mez. Toto chování je fundamentálně vymezeno v článku 11 odst. 3¹⁵ a článku 35 odst. 3¹⁶ LZPS. Pokud již ke vzniku újmy došlo, je nutné ji odstranit či alespoň zmírnit její rozsah. Tato povinnost je pak stanovena v jednotlivých zákonech na ochranu životního prostředí¹⁷.

2.2 Druhy administrativních nástrojů

Povinnosti a oprávnění ukládané jednotlivým subjektům mohou vyplývat:

¹¹ Čl. 2 odst. 3 LZPS zní: Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

¹² Čl. 2 odst. 3 Ústavy zní: Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

¹³ Čl. 2 odst. 2 LZPS zní: Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

¹⁴ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹⁵ Čl. 11 odst. 3 zní: Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

¹⁶ Čl. 35 odst. 3 zní: Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

¹⁷ Srovnej např. § 32 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

- ex lege, tedy přímo z právního předpisu;
- ex actu, tedy z individuálního správního aktu vydaného příslušným státním úřadem na základě zákona a v jeho rámci; a
- z kombinace obou výše uvedených způsobů.

Další možností jsou administrativní dohody uzavírané mezi znečišťovateli a státními orgány, které obsahují nejrůznější závazky znečišťovatelů směřující k omezení znečištění. Jejich výhodou pro znečišťovatele je pak pouze pevně stanovený časový rámec a cíl, je však pouze na nich, jakým způsobem závazek splní.

2.3 Obecně závazný právní předpis

Obecně závazné předpisy mají pro ochranu životního prostředí dvojí funkci. Jsou jednak sami administrativně-právními nástroji ve formě ukládání nejrůznějších práv a povinností a jednak upravují aplikaci ostatních nástrojů. Tato kapitola se zaměřuje na první funkci, tedy na funkci samostatného nástroje.

Obecně závazným právním předpisem je možno vedle práv ukládat povinnosti ve formě zákazů, příkazů a omezení, z nichž vyplývá závazek něčeho se zdržet nebo něco strpět anebo něco konat v zájmu ochrany životního prostředí. Tyto povinnosti jsou buď stanoveny přímo zákonem, nebo mohou být uloženy na základě zákona. Vedle toho však mohou být povinnosti uloženy i v rámci zákona, a to normativním nebo individuálním aktem příslušného orgánu veřejné správy. Jiné povinnosti vznikají jako následek protiprávního jednání.

Stanovení zákazů a příkazů přímo aplikovatelných vůči jejich adresátům má výhodu v nižší administrativní náročnosti oproti individuálnímu posuzování. Naproti tomu individuální posuzování lépe zajistí komplexnější zhodnocení jednotlivých případů. Mnohé povinnosti proto dostávají, v rámci stanoveném zákonem, konkrétní podobu až v aktu příslušného orgánu státní správy.

Obecnou formu regulace využívá platná právní úprava ve třech hlavních případech¹⁸:

¹⁸ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha, 2000, str. 35 – 37.

- 1) Právní povinnosti adresované širokému okruhu subjektů. Právní předpisy na ochranu životního prostředí ukládají tyto povinnosti ve formě nejrůznějších zákazů, příkazů či omezení velmi často. Typickým příkladem je § 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší¹⁹, který stanoví obecnou povinnost pro fyzické a právnické osoby „omezovat a předcházet znečišťování ovzduší a snižovat množství jím vypouštěných znečišťujících látek...“. Takováto povinnost je však příliš obecná, než aby mohla vyvolat konkrétní chování povinných subjektů. Obecné povinnosti jsou pak obvykle předpisem dále rozváděny a konkretizovány, nebo je upravuje předpis samostatný. Takto stanovené obecné povinnosti mají význam spíše proklamativní a slouží jako principy pro stanovování povinností konkrétních, není vyloučené, aby na ně bylo odkázáno například v případě sporného výkladu individuálních povinností.
- 2) Činnosti, které mají minimální vlivy na životní prostředí a stát nepovažuje za nutné je regulovat a pouze stanoví určitá základní pravidla pro jejich výkon. Rovněž tato skupina je určena širokému okruhu subjektů.

Určitou specifickou podskupinu zde tvoří činnosti označované jako obecné užívání. Obecné užívání spočívá ve vymezení určité činnosti právní normou a stanovení základních omezení pro jejich výkon. Obecné užívání je upraveno například na úseku ochrany přírody a krajiny²⁰, vod²¹ či lesa²².

- 3) Poslední kategorii představují povinnosti, jejichž okruh adresátů je identifikovatelný na základě určitých znaků. Jedná se o činnosti provozované stejným nebo obdobným způsobem nebo podmínkami. Tyto povinnosti mají převážně podobu určitých požadavků, které je provozovatel povinen splnit a dodržovat. Požadavky mají obvykle podobu prováděcích předpisů nebo technických norem, na které předpis odkazuje. Příkladem může být úprava zdrojů znečišťování ovzduší²³.

¹⁹ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

²⁰ § 63 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ § 19 a 20 lesního zákona.

²² § 5 až 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon).

²³ Vyhláška ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., kterou se stanoví seznam znečišťujících látek, emisní limity, způsob předávání zpráv a informací, zjišťování množství vypouštěných znečišťujících látek, tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem a intenzity pachů, podmínky autorizace osob, požadavky na vedení provozní evidence zdrojů znečišťování ovzduší a podmínky jejich uplatňování.

2.4 Správní akty

Správní akty představují významný administrativně-právní nástroj ochrany životního prostředí. Základní funkcí těchto nástrojů je zejména zajišťovat prevenci v ochraně životního prostředí. Pokud by se určitá zamýšlená činnost dostala do rozporu se zájmy na ochranu životního prostředí, lze jí zabránit neudělením potřebného povolení či souhlasu. Správní úřad rovněž může stanovit podmínky k provozu činnosti, které by měly vyloučit nebo aspoň zmírnit její nepříznivý dopad na životní prostředí. Pokud by se určitá činnost uskutečnila bez povolení, uplatňují se tyto nástroje i pro její případnou dodatečnou legalizaci. Jestliže by nebylo získáno potřebné povolení, následovala by povinnost zastavit tuto činnost a odstranit zásahy do životního prostředí jí způsobené. Na podmínky zajišťující ochranu životního prostředí lze rovněž vázat i případné pokračování této činnosti, bude-li dodatečně povolena. Toto povolení však nezprošťuje osobu odpovědnou za protiprávní zásah do životního prostředí deliktní odpovědnosti. Okruh činností, které podléhají regulaci založené na vydávání správních aktů, lze nejnázorněji znázornit graficky²⁴:

Tab. č.1 Činnost správních úřadů při regulaci znečištění

ČINNOST	
ZAKÁZANÁ	POVOLENÁ
a) absolutně – za žádných okolností ji nelze realizovat; b) relativně, ze zákazu lze udělit výjimku*	a) obecně povolená, neexistují pro ni žádná omezení; b) povolená, ale pro její výkon existují omezení vyplývající ex lege (např. obecné užívání) c) povolená, ale pouze na základě rozhodnutí správního úřadu*

* Označené možnosti vyžadují vydání správního aktu příslušného správního úřadu.

²⁴ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha, 2000, str. 38.

Ačkoliv jednotná klasifikace těchto nástrojů neexistuje, lze jednotlivé správní akty rozdělit, a to na povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření. Mezi tyto nástroje lze zařadit i povinné vyhodnocování stavu životního prostředí, které je podle některých předpisů předpokladem pro povolení činnosti, a povolování výjimek z některých zákazů stanovených v zákonech. Tyto nástroje lze dále rozlišovat podle toho, zda jsou vydávány formou správního rozhodnutí nebo jinou formou, zda jsou nebo nejsou závazné atd.

2.4.1 Povolení

Povolení (permission/ authorisation) k určitým činnostem s možným vlivem na životní prostředí je upraveno ve vnitrostátních právních řádech jednotlivých členských států poměrně odlišně, a z toho důvodu stanoví některé komunitární předpisy jednotně tuto povinnost pro dané činnosti spolu s podmínkami k jeho udělování. Komplexně je pro určité podniky stanovena povinnost integrovaného povolení²⁵. Vedle toho je povolení předvídáno v řadě oblastí životního prostředí, jako např. v případě emisí škodlivých látek do ovzduší z průmyslových závodů²⁶.

Povolení je podle právní teorie správním aktem, na jehož základě získá jeho držitel oprávnění provozovat určitou povolenou činnost. Součástí povolení mohou být i určité hmotněprávní předpoklady (podmínky), na jejichž splnění pak správní úřad činí vydání povolení závislým. Jsou-li však splněny, nelze vydání správního aktu odepřít – na jeho vydání má adresát právní nárok²⁷.

V oblasti životního prostředí odpovídá charakteristice povolení v českém právním řádu rozhodnutí vydávaná např. podle:

- stavebního zákona, a to:
 - územní rozhodnutí (§ 32 a 39),
 - stavební povolení (§ 54 a 66),
 - kolaudační rozhodnutí (§ 76 a 82);
- vodního zákona:
 - povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami (§ 8 a násl.),

²⁵ Směrnice Rady 96/61/EHS – o integrované prevenci a kontrole znečištění.

²⁶ Směrnice Rady 84/360/EHS – o boji se znečištěním ovzduší z průmyslových závodů.

²⁷ Hendrych D. a kol.: Správní právo, 5. vydání, C H Beck, Praha, 2003, str. 125.

- stavební povolení k vodním dílům (§ 15),
 - povolení k některým činnostem (§ 14),
 - povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvlášť nebezpečné látky do kanalizace (§ 16)
- zákona o ochraně přírody a krajiny:
- povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les (§ 8).

Významnou změnou bylo přijetí zákona o integrované prevenci²⁸, který upravuje zejména postup při vydávání tzv. integrovaného povolení. Zákon integrované povolení definuje v § 2 písm. h) jako „*rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení v místě a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí...*“. Přednost integrovaného povolení z hlediska ochrany životního prostředí spočívá v komplexním posouzení vlivu na životní prostředí jako celku i ve vzájemných souvislostech jeho jednotlivých složek.

2.4.2 Souhlas

Na rozdíl od povolení může správní orgán souhlas vydat nebo jeho vydání odepřít, nemůže však stanovit žádné meze (podmínky). Avšak v případě souhlasu např. podle zákona o ochraně ovzduší²⁹ nebo podle vodního zákona³⁰ a většiny dalších právních předpisů ochrany životního prostředí může správní orgán podmínky stanovit. Zde tedy došlo k rozporu mezi teoretickou koncepcí a nesprávným užitím pojmu zákonodárcem.

Pokud správní orgán odmítne vydat souhlas, měl by jej odůvodnit, aby mohl žadatel odstranit důvody neudělení souhlasu a podat žádost o souhlas opětovně.

²⁸ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

²⁹ Viz § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

³⁰ Viz § 12 odst. 1 vodního zákona.

2.4.3 Posudky, stanoviska a vyjádření

Posudky, stanoviska a vyjádření představují nejméně závazné nástroje. Jejich zařazení mezi nástroje vydávaných na základě správních aktů je z hlediska teorie práva poněkud nepřesné³¹, neboť ta je řadí mezi správní úkony. Důvodem, proč nemohou být tyto nástroje správními akty je nedostatek jejich právní závaznosti. Jejich účelem je tedy uplatnění určitého odborného názoru, který však právně závazný není. Jako příklad těchto nástrojů může být jednak § 61 odst. 5 stavebního zákona³² nebo § 18 vodního zákona³³.

2.5 Standardy

Při vymezení žádoucího chování subjektů využívají všechny systémy administrativně-právních nástrojů ochrany životního prostředí řadu standardů. Tyto standardy slouží jako vodítko pro stanovení tohoto chování, nebo sami určují míru povoleného chování subjektů. Představují objektivně určitelnou a změřitelnou kvalitu či kvantitu vztahující se k jednotlivým složkám životního prostředí. Hovoříme pak o standardech (požadavcích) na kvalitu životního prostředí (environmental quality standards). Standardy mohou dále charakterizovat jednotlivé aspekty lidské činnosti, hovoříme potom o emisních standardech (emission standards), provozních požadavcích (process standards) a požadavcích na výrobky (product standards)³⁴.

2.5.1 Imisní limity a standardy kvality

Imisní limity a standardy kvality jsou skupinou standardů, které stanovují požadavky na kvalitu životního prostředí. Imisní limity charakterizují žádoucí či nežádoucí stav jednotlivých složek životního prostředí stanovením hodnot, nejčastěji maximálního množství škodlivé látky, které se může v životním prostředí vyskytovat. Jejich účelem je vymezení stavu životního prostředí, který nepředstavuje nebezpečí pro člověka ani ostatní živé organismy. Toto vymezení nemusí být stálé, ale mělo by vždy odpovídat aktuálnímu stavu poznání. Standardy kvality jsou v českém právním řádu definovány zákonem o integrované prevenci,

³¹ Hendrych D. a kol.: Správní právo, 5. vydání. C H Beck, Praha, 2003, str. 188.

³² „stanovisko obce ve stavebním řízení reprezentuje zájem územního společenství, které může být výstavbou dotčeno“.

³³ „vodoprávní úřad vydává vyjádření k záměru umístit, provést, změnit nebo odstranit stavbu anebo zařízení nebo provádět jinou činnost, pokud takový záměr může ovlivnit vodní poměry, energetický potenciál, jakost anebo množství povrchových nebo podzemních vod. Ve vyjádření uvede, zda je záměr možný z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem, popřípadě za jakých podmínek“.

³⁴ Ball, S.: Environmental Law, Oxford University Press, London, 1996, str. 95 an.

podle nějž tvoří souhrn požadavků, které musí životní prostředí splňovat. Stanovené standardy tedy určují žádoucí stav životního prostředí, se kterým je poměřován stav skutečný, a na základě těchto zjištění jsou přijímána opatření, a to buď preventivní, nebo v případě vážného zhoršení životního prostředí nad stanovenou úroveň, opatření následná.

Velmi významně se imisní limity uplatňují v případě ochrany ovzduší. Imisní limity vymezuje zákon o ochraně ovzduší v § 2 odst. 1 písm. j). Podle tohoto ustanovení je imisním limitem hodnota nejvýše přípustné úrovně znečištění ovzduší vyjádřená v jednotkách hmotnosti na jednotku objemu při normální teplotě a tlaku. Imisní limity jsou stanoveny prováděcím předpisem, kterým je nařízení vlády č. 350/2002 Sb. Toto nařízení bylo podstatně znovelizováno nařízením vlády č. 60/2004 Sb. s účinností od 13. 2. 2004.

Zvláštním případem je pak zvláštní imisní limit, jak jej definuje zákon o ochraně ovzduší v § 8 odst. 2 jako úroveň znečištění ovzduší, při jejímž překročení hrozí i při krátké expozici riziko poškození lidského zdraví nebo poškození ekosystému. Jedná se o tzv. smogovou situaci³⁵.

2.5.2 Emisní standardy

Tato skupina standardů se na rozdíl od předchozí skupiny vztahuje přímo na lidskou činnost a zdroje znečištění. Emisní standardy jsou v zákoně o ochraně ovzduší definovány jako určitá maximální množství škodlivé látky, která mohou být při dané činnosti vypuštěna do životního prostředí nejčastěji za časovou jednotku. Zákon o ochraně ovzduší rozlišuje jednak emisní limity³⁶ a jednak emisní stropy³⁷.

Kromě zákona o ochraně ovzduší jsou emisní limity pro škodlivé chemické látky stanoveny i v jiných zákonech³⁸. Emisní limity mohou být stanovovány i na jiné škodlivé faktory než jsou chemické látky, jako je např. ionizující záření, hluk či vibrace³⁹.

³⁵ Jak definována § 8 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

³⁶ Definované v § 2 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně ovzduší jako nejvýše přípustné množství znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek nebo pachových látek vypouštěných do ovzduší ze zdroje znečišťování ovzduší vyjádřené jako hmotnostní koncentrace znečišťující látky v odpadních plynech nebo hmotnostní tok znečišťující látky za jednotku času nebo hmotnost této látky vztahované na jednotku produkce nebo lidské činnosti nebo jako počet pachových jednotek na jednotku objemu nebo jako počet částic znečišťující látky na jednotku objemu.

³⁷ Definované tamtéž v § 2 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně ovzduší jako nejvyšší přípustné úhrnné emise znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek vznikající v důsledku lidské činnosti vyjádřené v hmotnostních jednotkách za období 1 roku ze všech zdrojů znečišťování ovzduší, z jejich vymezené skupiny nebo jednotlivého zdroje znečišťování ovzduší na vymezeném území.

³⁸ Srovnej např. § 39 vodního zákona a nařízení vlády č. 61/2003 Sb.

³⁹ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

Stejně jako předchozí skupiny je výčet znečišťujících látek a stanovení konkrétních hodnot emisních limitů pro tyto látky ponechán na podzákonném právním předpisu⁴⁰.

Právní předpis však nemusí být jediný způsob pro stanovení emisních limitů. Jejich stanovení může být učiněno individuálním správním aktem. Tento způsob stanovování emisních limitů se jeví jako vhodný doplněk k limitům stanoveným právním předpisem, a to zejména v oblastech s velmi znečištěným životním prostředím. Jeho další výhodou bezesporu je, že lze poměrně pružně reagovat na nová zjištění ohledně škodlivých látek, jako je například rozpoznání škodlivosti látek doposud považovaných za neškodné nebo méně nebezpečné, zatímco změna právního procesu je metoda poměrně komplikovaná a zdlouhavá. Nevýhodou je možnost individuálních excesů v případě státních institucí, zejména místních. Dobře fungujícím dohledem je však možno takovému excesu zamezit či jej alespoň minimalizovat.

2.5.3 Provozní a BAT požadavky

Provozní požadavky jsou právem definované požadavky na zařízení, jejichž provoz představuje potenciální či faktické nebezpečí pro životní prostředí. Provozní požadavky provozovateli zařízení předepisují určitý způsob provozu daného zařízení či určité prostředky, které při jeho provozu musí použít a vylučují tak možnost volby na straně provozovatele. Tímto se tedy liší od emisních standardů, kde si provozovatel mohl zvolit jakým způsobem dosáhne cíle, který mu emisní standard ukládá. V tomto případě je mu státem předepsán způsob, který představuje při daném druhu činnosti nejmenší nebezpečí pro životní prostředí a současně zaručuje, že i výstupy z regulované činnosti (emise) budou minimalizovány. Provozní požadavky se mohou vztahovat jak na vlastnosti samotného zařízení (celého či jenom částí), na kvalitu používaných surovin a materiálů, tak i na způsob nakládání s odpadními látkami apod.⁴¹.

Zvláštním provozním požadavkem je povinnost používat nejlepší dostupnou technologii (BAT⁴²) vycházející z faktu, že vědeckotechnologický vývoj nabízí stále nové, dokonalejší

⁴⁰ V případě zákona o ochraně ovzduší jsou to např. nařízení vlády č. 351/2002, 352/2002, 353/2002, 354/2002, 355/2002, 356/2002 a 112/2004 Sb.

⁴¹ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha, 2000, str. 47 a násl.

⁴² Best Available Technology – nejlepší dostupná technologie.

technologie, jejichž používání snižuje negativní vliv na životní prostředí. Pojem nejlepší dostupné techniky obsahuje Směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a v českém právním řádu je definován např. v § 2 odst. 1 písm. o) zákona o ochraně ovzduší jako „nejúčinnější a nepokročilejší stupeň vývoje použitých technologií a způsobů jejich provozování, které jsou vyvinuty v měřítku umožňujícím jejich zavedení v příslušném hospodářském odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek a zároveň jsou nejúčinnější v dosahování vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku“. Stejná definice je pak uvedena v § 2 písm. f) zákona o integrované prevenci. Podrobnější definicí jednotlivých částí tohoto pojmu jsou:

- technika – zahrnuje jak používanou technologii, tak i způsob, jakým je zařízení navrhováno, budováno, udržováno, provozováno a po dožití vyřazováno z provozu;
- dostupná – znamená, že technika je již vyvinuta v měřítku, které umožňuje její zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s přihlédnutím k nákladům a výhodám, bez ohledu na to, zda je v dotyčném členském státě EU vyráběna či používána, pokud je provozovateli dostupná za rozumných podmínek;
- nejlepší – znamená nejúčinnější pro dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

Povinnost použít nejlepší dostupnou technologii ukládá zákon o ochraně ovzduší při výstavbě nových zařízení, která mohou být zdrojem znečišťování ovzduší, nebo při modernizaci stávajících zařízení⁴³.

Při volbě nejlepší dostupné technologie se rovněž přihlíží k přiměřenosti výdajů na její pořízení (BATNEEC⁴⁴). Tento princip znamená, že při rozhodování o použití konkrétní technologie se přihlíží k tomu, aby tato technologie nepředstavovala nepřiměřené náklady. Je však otázkou jakým způsobem lze stanovit, která technologie je nejlepší, jaké náklady na pořízení jsou přiměřené apod.

⁴³ Ustanovení § 3 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší.

⁴⁴ Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs – nejlepší dostupná technologie nevyžadující nepřiměřené náklady.

2.5.4 Požadavky na výrobky

Cílem stanovení požadavků na výrobky je minimalizace škodlivých následků na život a zdraví spotřebitele a na životní prostředí. Ty mohou mít původ jak při používání výrobku, tak i po jeho spotřebování, resp. z jeho nespotebované části. Náš právní řád obsahuje celou řadu takovýchto požadavků. Komplexní úpravu obsahuje například zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky v § 1 písm. a)⁴⁵. Na základě tohoto zákona jsou pak vydávány technické předpisy a normy. Výrobky, podle něhož jsou takovéto technické požadavky stanoveny, pak mohou být vyrobeny a uvedeny na trh, pouze je-li stanovena shoda s těmito požadavky⁴⁶. Kromě této obecné právní úpravy existuje celá řada zvláštních právních norem, např. požadavky na kvalitu paliv určených k přímému spalování⁴⁷.

2.5.5 Požadavky na způsobilost osob

Právní řád v řadě případů předepisuje kromě technických požadavků i zvýšené požadavky na fyzické osoby, které zpravidla tuto činnost vykonávají nebo zajišťují. Tyto požadavky mají zaručit, že takovéto osoby budou mít odpovídající vlastnosti (zejména odborné znalosti a morální bezúhonnost), které jsou předpokladem pro jejich způsobilost předcházet a minimalizovat rizika při provozu nebezpečné činnosti. Právní předpisy proto vyžadují u těchto osob, mimo obecných předpokladů, ještě zvláštní odbornou způsobilost, která obvykle spočívá v dosažení předepsaného vzdělání a určité doby a stupně praxe. O splnění předepsaných podmínek rozhoduje obvykle státní orgán, na jehož základě vzniká oprávnění určitou činnost vykonávat.

2.6 Zákazy

Zákazy (bans) se v komunitárním právu životního prostředí objevují zejména v souvislosti s regulací určitých produktů. Zákazy se týkají zejména výroby a nakládání s určitými chemickými látkami a přípravky, pesticidy, těžkými kovy apod. Řada těchto zákazů je ovšem modifikována možností výjimek, které dovolují za splnění daných podmínek zákaz nerespektovat. Vedle toho dovoluje komunitární právo členským státům, aby samy stanovily určité zákazy. Taková možnost vyplývá obecně z čl. 95 odst. 4 SES a čl. 176 SES.

⁴⁵ „způsob stanovení technických požadavků na výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo životní prostředí, popřípadě jiný veřejný zájem“.

⁴⁶ Ustanovení § 13 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky.

⁴⁷ Vyhláška č. 357/2002 Sb., kterou se stanoví požadavky na kvalitu paliv z hlediska ochrany ovzduší.

Rovněž řada sekundárních předpisů zmocňuje členské státy přijmout restriktivní opatření v rámci ochranné klauzule (safeguard clause).

Jedním z nejdůležitějších předpisů stanovící zákaz je směrnice 76/69/EHS o sblížení zákonů, vyhlášek a administrativních opatření členských států týkajících se omezení uvádění na trh a používání některých nebezpečných látek a přípravků, která je kontinuálně doplňována o další zákazy a omezení.

V našem právním řádu lze rovněž nalézt množství zákazů týkajících se ochrany životního prostředí. Jedná se zejména o nejrůznější omezení a zákazy vstupu do určitých oblastí, u kterých je zvýšený zájem na jejich ochraně⁴⁸.

Zákon na ochranu ovzduší například zakazuje výrobu některých látek poškozující ozónovou vrstvu, dále například podle § 3 zakazuje spalování některých látek ve zdrojích znečišťování ovzduší, podle § 8 odst. 7 stanoví pro případ smogové situace, že může být příslušným orgánem vydán zákaz používání mobilních zdrojů znečištění.

2.7 Kategorizace objektů

Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí je nástrojem k odstupňování ochrany se zřetelem na význam a stupeň ohrožení objektu a se zřetelem na zdroje ohrožení. Zákon o ochraně ovzduší například v § 4 rozděluje zdroje znečištění na mobilní a stacionární. Stacionární dále dělí, a to buď podle míry svého vlivu na kvalitu ovzduší (zvláště velké, velké, střední a malé), nebo podle technického a technologického uspořádání (na zařízení spalovacích technologických procesů, spalovny odpadů a ostatní stacionární zdroje). Kategorizaci objektů můžeme dále nalézt například v zákoně o ochraně přírody a krajiny (např. v kategorizaci ohrožených druhů živočichů a rostlin), v zákoně o vodách (kategorizace vod) nebo v zákoně o odpadech (kategorizace odpadů).

⁴⁸ Viz například § 64 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 19 lesního zákona, § 6 zákona č. 163/1991 Sb., o zřízení Národního parku Šumava a stanovení podmínek jeho ochrany, § 6 zákona č. 164/1991 Sb., o zřízení Národního parku Podyjí a stanovení podmínek jeho ochrany, § 6 zákona č. 165/1991 Sb., o zřízení KRNAP a stanovení podmínek jeho ochrany.

2.8 Ohlašovací povinnost

Povinnost ohlášení - notifikace (angl. obligation of notification) určité činnosti příslušným správním úřadům jsou v komunitárním právu životního prostředí stanoveny zejména v oblasti nakládání s chemickými látkami a s geneticky modifikovanými organismy. Účelem této povinnosti je včas informovat správní úřad o chystaných aktivitách s určitými zdroji ohrožení, aby se mohlo lépe předcházet jejich negativním účinkům.

Důležitá notifikační povinnost se týká přeshraniční přepravy odpadů. Tato povinnost je výslovně uvedena v § 55 zákona o odpadech, který odkazuje na příslušnou normu Evropských společenství. Tou je zejména Nařízení Rady č. 259/93 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o jejich kontrole. Toto nařízení upravuje v čl. 3 náležitosti, které musí být notifikovány při zamýšlené přeshraniční přepravě odpadů. Česká právní úprava pak má povahu doplňující a rozšiřující (například výslovné uvedení, že musí jít o environmentálně šetrné využití nebo odstranění odpadů). Ministerstvo životního prostředí dále vyhláškou⁴⁹ vytváří tzv. katalog odpadů (člení odpad do dvaceti skupin) a upřesňuje postup při oznamování přeshraniční přepravy odpadů.

Zákon na ochranu ovzduší stanoví ohlašovací povinnost⁵⁰ provozovatelům stacionárních zdrojů příslušnému orgánu ochrany ovzduší (§ 54).

2.9 Oznamovací a informační povinnost

V této skupině oznamovacích povinností (angl. information, appeals, warnings) se jedná jednak o oznamovací povinnosti vzhledem k příslušnému správnímu úřadu, jednak o informační povinnosti ve vztahu k veřejnosti. Informační povinnost znečišťovatele vyplývá z § 16 zákona o integrované prevenci, který ukládá povinnost neprodleně hlásit příslušnému úřadu veškeré mimořádné situace a havárie.

Do této skupiny povinností lze zařadit rovněž předpisy stanovící jednotným způsobem označování ekologicky příznivých produktů, jejichž účelem je nabídnout spotřebiteli možnost volby mezi výrobky pocházejícími z běžné produkce a výrobky pocházejícími z výroby

⁴⁹ Vyhláška 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (Katalog odpadů).

⁵⁰ Zákon zde poněkud nepřesně používá termín „povinnost oznámit“.

šetrnější k životnímu prostředí. Některé předpisy předvídají také povinnost varovných a výstražných označení.

Regulace podmínek označování produktů slovem „ekologický“ je upravena v nařízení (EHS) 880/92. Varovná a výstražná označení jsou stanovena např. pro chemické látky vykazující některou z nebezpečných vlastností, jak je stanoví čl. 6 směrnice 67/0548/EHS o sbližování zákonů, vyhlášek a administrativních opatření, týkající se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek.

Informační povinnost je jednou ze základních povinností provozovatelů zdrojů znečištění podle zákona na ochranu ovzduší. Stanoví ji § 3 odst. 9 zákona, podle něž jsou všichni provozovatelé zdrojů znečištění povinni na požádání orgánu ochrany ovzduší, či pokud tak stanoví prováděcí předpis, poskytovat informace o zdrojích, jejich technickém stavu a emisích vypouštěných z těchto zdrojů. Provozovatelé zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů jsou navíc podle § 11 odst. 1 pís. m) povinni zpřístupňovat veřejnosti informace o znečišťování ovzduší ze stacionárního zdroje. Zákon dále stanoví povinnost provozovatelů malých stacionárních zdrojů znečišťování oznámit obecnímu úřadu, že zdroj vypouští těkavé organické látky (§ 12).

3. Ekonomické nástroje

3.1 Úvod

Ekonomické nástroje jsou vedle administrativně právních nástrojů druhou nejvýznamnější skupinou nástrojů ochrany životního prostředí. Všechny země EU je velmi brzy začaly využívat. V roce 1987 byly ekonomické nástroje používány ve čtrnácti zemích OECD, celkem v počtu 150 případů⁵¹. Dnes jsou využívány ve všech stredo a východoevropských zemích a jsou významným nástrojem při realizaci cílů ochrany životního prostředí.

V České republice stejně jako v ostatních zemích střední a východní Evropy nebyly ekonomické nástroje vzhledem k centrálnímu řízení ekonomiky využívány ve větší míře. Byly zavedeny platby za znečištění ovzduší, které dostaly název poplatky. Současně s poplatky za znečištění ovzduší byly v polovině 60. let u nás zavedeny i platby za vypouštění odpadních vod do vod povrchových. Tyto platby, přestože plnily obdobnou funkci jako poplatky za znečištění ovzduší, dostaly název „náhrady“, který se později změnil na „úplaty“. Změny vyvolané společenskými změnami na přelomu 80. a 90. let podmínky pro uplatnění ekonomických nástrojů významně změnily, vzrostl jejich počet a význam jejich používání⁵².

Důvody, které vedly k zavedení ekonomických nástrojů, byly dvojího druhu. Za prvé, administrativní systém kontroly znečištění nebyl schopen zajistit účinnou ochranu životního prostředí a bylo tedy nutno hledat další, účinnější a finančně méně náročné nástroje ochrany. Druhým důvodem byla, a stále zůstává, finanční náročnost ochrany životního prostředí. Ekonomické nástroje hrají důležitou úlohu při opatřování potřebných finančních prostředků, což je jedna z jejich stále více využívaných funkcí⁵³.

Ekonomické nástroje patří mezi nástroje nepřímé regulace. Základním znakem nepřímé regulace je možnost volby chování regulovaných subjektů, kterou jim poskytuje stát. Účelem ekonomických nástrojů je pak podnítit zájem na ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací. Zpravidla se uplatňují jako doplněk administrativního systému ochrany životního

⁵¹ OECD: Economic Instruments for Environmental Protection, 1989.

⁵² Kovář, J.: Analýza ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR, studie UNDP, 1994.

⁵³ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha, 2000, str. 55.

prostředí tím, že mají vyvážit jeho určité nedostatky. Nástroje ekonomické jsou významné mimo jiné i svou kompatibilitou s liberálními principy tržního hospodářství, neboť zachovávají možnost svobodné volby při rozhodování o určité lidské aktivitě. Tím se tyto nástroje mimo jiné podstatně odlišují právě od nástrojů administrativních. Cílem nepřímé regulace, stejně jako regulace přímé, je dosáhnout stavu, kdy chování regulovaných subjektů bude v souladu se zájmy celé společnosti, v daném případě se zájmem na ochraně životního prostředí. Princip nepřímé regulace spočívá v tom, že stát nabízí regulovaným subjektům varianty chování, které se od sebe dvojnásobně liší. Prvním rozlišujícím kritériem, z hlediska společnosti rozhodujícím, je ekologická vhodnost nabízených variant. Druhým kritériem je ekonomická výhodnost variant, která je podstatná zejména pro regulovanou skupinu. Mohou tedy nastat čtyři varianty z hlediska těchto dvou kritérií.

Tab. č.2 – Alternativy chování regulované skupiny⁵⁴

chování	ekonomicky výhodné	ekonomicky nevýhodné
ekologicky vhodné	+/+	+/-
ekologicky nevýhodné	-/+	-/-

Je-li konkrétní ekonomický nástroj a intenzita jeho užití správně nastavena, nejde ani o deformace tržního prostředí, ale naopak o narovnávání nebo vyvažování určitých tržních jevů, označovaných jako „selhání trhu“. Tato selhání (nejčastěji jde o spotřebovávání nebo znečišťování veřejných statků) jsou často dána samotnou povahou veřejného statku. To však nic nemění na problematičnosti situace, a to i z hlediska samotných principů teorie volného trhu, v níž má například určitý subjekt nést náklady činnosti, jejíž užítky náležejí subjektu jinému (tzv. externality). Vede-li tedy určitý ekonomický nástroj k internalizaci takové externality (náklady na obnovu přírodního zdroje nebo na likvidaci znečištění jsou přeneseny na jeho spotřebitele, resp. původce, namísto státu nebo třetích osob), nelze jistě takový postup hodnotit negativně ani z pohledu liberální ekonomie, neboť jde o „narovnání trhu“⁵⁵. To vše je přitom realizací jednoho ze základních principů práva životního prostředí a vlastně i

⁵⁴ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 1. vydání, Praha, C H Beck, 2003, str. 41

⁵⁵ Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: Ekonomie, 2. vydání, Praha, Svoboda, 1995, str. 44, 119, 441, 670, 750, 770 násl.

obecného právního principu, totiž principu odpovědnosti původce (angl. polluter pays principle, PPP).

Nepřímá regulace usiluje o dosažení souladu mezi primárním zájmem regulované skupiny, tedy zájmem ekonomickým, a primárním zájmem společnosti, zájmem ekologickým. Souladu lze dosáhnout pouze když ekologicky vhodnější chování bude současně atraktivnější i z ekonomického hlediska (bude levnější). Regulovaný subjekt se pak pro takové chování rozhodne dobrovolně. Konstrukce ekonomických nástrojů a způsoby jejich použití by měly v ideálním případě vést právě k takto oboustranně výhodným řešením (tzv. win-win solutions).

Selhání trhu, v jehož rámci se většina škodlivých činností odehrává, způsobuje, že výrazná většina těchto činností je ekonomicky výhodnější než jejich ekologičtější varianta, pokud tato varianta vůbec existuje. Bez zásahu státu by tak model nepřímé regulace nemohl existovat. Stát v jeho rámci využívá ekonomické nástroje k tomu, aby ekologičtější chování zvýhodnil a ekologicky méně vhodné chování naopak znevýhodnil, což je mnohem častější situace. Stát se tak snaží o nápravu selhání trhu.

3.2 Funkce ekonomických nástrojů

Ekonomické nástroje plní celou řadu funkcí. Jak bylo uvedeno výše, jejich primární funkcí je eliminovat selhání tržního mechanismu, a vytvořit tak situaci, kdy rozhodnutí jednotlivých aktérů trhu budou v souladu nejenom s jejich individuálními zájmy, ale i s celospolečenským zájmem na ochraně životního prostředí. Další funkce vyplývají zejména z existence velkého množství druhů ekonomických nástrojů. Z toho vyplývá i různorodost funkcí, které tyto nástroje mohou plnit. Nástroje mohou samozřejmě plnit i několik funkcí současně, přičemž jedna (nebo více) z nich bývá zpravidla primární a je důvodem pro jeho zavedení. Další funkce (sekundární) pak nástroj plní více méně bez ohledu na vůli tvůrce nástroje, přesto však nejde o funkce zanedbatelné.

Nejvýznamnější funkcí ekonomických nástrojů je funkce **motivační** (stimulační)⁵⁶. Cílem nástroje je ovlivnit chování znečišťovatele a ekonomicky jej motivovat k chování, které bude k životnímu prostředí šetrnější. Tím se dosáhne snížení jeho zatížení škodlivými látkami. Aby ekonomický nástroj plnil motivační funkci, musí být zejména odstraněn rozdíl

⁵⁶ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha, 2000, str. 58.

ve výši nákladů jednotlivých variant chování. Díky nezahrnutým externím vlivům v případě ekologicky horší varianty, jsou ekologičtější varianty chování zpravidla ekonomicky nevýhodné. Ekonomický nástroj musí tento rozdíl eliminovat. Plní tedy současně funkci **internalizační**. Má-li být uvedený cíl splněn, musí být ekonomický nástroj přesně stanoven.

Pravděpodobně nejvíce využívanou funkcí ekonomických nástrojů je funkce **fiskální**. Ekonomické nástroje (ponejvíce poplatky a daně) slouží jako zdroj finančních prostředků, které jsou (nebo by měly být) dále využívány k financování opatření k ochraně životního prostředí. Například poplatky spojené s vypouštěním znečištění do ovzduší či vody slouží jako zdroj prostředků pro budování nových čistících zařízení nebo k podpoře jejich vývoje. Fiskální funkce ekonomických nástrojů je funkcí, která nejvíce přispěla k jejich rozšíření. Jednotlivé státy, které tyto nástroje od 70. let zaváděly, tak činily právě proto, aby získaly prostředky na řešení ekologických problémů, jež se právě v této době objevily v nebyvalé míře.

Další funkcí je **kompensační** funkce, která se konstrukčně podobá funkci motivační. Účelem nástroje je kompenzovat újmu, jejíž vznik je se škodlivou činností spojen. Jak již bylo řečeno, s provozem škodlivé činnosti je spojen vznik určitých nákladů (externalit), které namísto provozovatele takové činnosti nesou jiné subjekty, respektive celá společnost. Stát proto zavádí nástroje (zpravidla opět poplatky či podobné platby), jejichž výše se odvozuje od výše vzniklé újmy a které slouží ke zmírnění škodlivých následků u postižených subjektů. Podobnost s motivační, respektive internalizační funkcí spočívá v tom, že rozdíl ve výši externích nákladů spojených s jednotlivými činnostmi a promítnutých do výše poplatku by měl být vodítkem pro volbu ekologicky vhodnější činnosti. Opět je ale nezbytné, aby výše externích nákladů byla stanovena co nejpřesněji, což bude nejobtížnějším krokem při konstrukci každého ekonomického nástroje.

Vedle těchto základních funkcí existuje ještě celá řada dalších funkcí, které jsou charakteristické pro jednotlivé druhy ekonomických nástrojů.

3.3 Druhy ekonomických nástrojů

Základním členěním ekonomických nástrojů je jejich rozdělení na nástroje pozitivní a negativní stimulace. Označení pozitivní, respektive negativní, se vztahuje ke způsobu ekonomického působení nástroje, nikoliv ke sledovanému cíli, který je vždy pozitivní. V případě nástrojů pozitivní stimulace nástroj ekonomicky zvýhodňuje ekologicky vhodnou

variantu, usiluje o větší míru jejího využívání, například daňové zvýhodnění ekologicky šetrné výroby elektrické energie. Ještě výraznější podpora může mít podobu například dotací či zvýhodněné půjčky na nákup moderní technologie. Stát tak pomocí finančního zvýhodnění pozitivně ovlivňuje volbu znečišťovatele ve prospěch šetrné technologie apod. Nástroje negativní stimulace naopak znevýhodňují provozování ekologicky méně vhodné činnosti, zařízení či technologie, zatímco s používáním ekologicky šetrnější varianty žádné dodatečné náklady spojeny nejsou. Typickým příkladem jsou poplatky za znečišťování ovzduší.

Z podrobného členění ekonomických nástrojů vychází obecná klasifikace OECD⁵⁷, která ekonomické nástroje dělí na:

- 1) emisní poplatky nebo daně (*emission charges or taxes*);
- 2) uživatelské poplatky (*user charges*);
- 3) výrobové poplatky nebo daně (*product charges or taxes*);
- 4) správní poplatky (*administration charges or fees*);
- 5) obchodovatelná povolení (*tradeable permits*);
- 6) zálohový systém (*deposit refund system*);
- 7) podpory (*subsidies*).

V právním řádu ČR jsou ekonomické nástroje zakotveny v § 31 a 32 zákona o životním prostředí⁵⁸, podle kterého je tvoří (i) daně, poplatky, odvody, další platby, pokud tak stanoví zvláštní zákon, a (ii) daňová zvýhodnění nebo poskytování úvěrů a dotací.

Ekonomické nástroje jsou v České republice velmi intenzivně využívány, důraz je však kladen na využití pouze několika málo typů (poplatky, daně), některé jsou využívány jen ve velmi omezené míře (zálohové systémy) a jiné byly do praxe zavedeny teprve nedávno (obchodovatelná emisní povolení).

⁵⁷ Barde, J. – P.: Economic instruments in environmental policy. In.: Lessons from the OECD experience and their relevance to developing countries, leden 1994, str. 11 – 12.

⁵⁸ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

3.4 Poplatky

3.4.1 Systém a princip poplatků

Poplatky jsou základním a nejrozšířenějším ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí. Jde o určitou platbu za činnost, která má nepříznivý vliv na životní prostředí. Jejich podstatou je úplata za současně získávanou protihodnotu, kterou je prospěch na straně platící osoby. Jde tedy o ekvivalentnost vzájemného plnění, čímž se poplatek liší od daní, u nichž platí tzv. princip nenávratnosti⁵⁹.

Výše poplatku se stanovuje podle míry negativního vlivu na životní prostředí. Finanční prostředky z vybraných poplatků by pak měly sloužit k nápravě poškození nebo alespoň k preventivním opatřením.

Poplatky lze rozdělit do čtyř základních kategorií⁶⁰:

- a) emisní poplatky;
- b) uživatelské poplatky;
- c) poplatky za výrobky;
- d) správní poplatky.

Ad a) Emisní poplatky se stanovují za vypouštění škodlivých látek do životního prostředí. Jejich výše je závislá na množství a nebezpečnosti vypouštěné látky. Jejich výše se počítá podle rozsahu ekologické újmy, kterou vypouštěná látka způsobí. Jde tedy o převážně fiskální funkci, ačkoliv je snahou ovlivňovat znečišťovatele a motivovat je ke snižování emisí.

Ad b) Uživatelské poplatky slouží jednak k úhradě nákladů na provoz zařízení sloužící například k likvidaci odpadních vod a odpadů a jednak jako úhrada za využívání přírodních zdrojů či vstup do chráněných území.

⁵⁹ Bakeš, M a kol.: Finanční právo, 3. vydání, C.H. Beck, 2003.

⁶⁰ Barde, J. – P.: Economic instruments in environmental policy. Lessons from the OECD experience and their relevance to developing countries, leden 1994, str. 11 – 12.

Ad c) Poplatky za výrobky zatěžují takové produkty, jejichž výroba nebo spotřeba je doprovázena zvýšenou zátěží pro životní prostředí. Lze jimi i zatěžovat nové výrobky v případě, že je zajišťován sběr a likvidace starých výrobků.

Ad d) Správními poplatky jsou zpoplatňovány některé úkony státních orgánů. Jejich výše by se měla odvíjet od výše nákladů na výkon státní správy.

3.4.2 Systém poplatků v ČR

A) Emisní poplatky

Tyto poplatky znevýhodňují znečišťovatele a měly by je nutit k omezování znečištění. Jde o velmi citlivý nástroj, neboť výše jednotlivých poplatků může velmi významně ovlivnit chování znečišťovatele při jeho rozhodování o investicích do provozů, které méně zatěžují životní prostředí, nebo při jeho rozhodování o použití určité technologie výroby či zpracování (například volba mezi ukládáním odpadů na skládky či jiným způsobem likvidace zejména spalováním). Obecně však lze říci, že výše těchto poplatků je nedostatečná, než aby mohla účinně působit jako negativní stimulace.

(i) Poplatky za znečištění ovzduší

Platná právní úprava je obsažena v zákoně o ochraně ovzduší, který v ustanovení § 19 zakotvuje povinnost provozovatelů velkých, středních i malých zdrojů znečištění ovzduší platit poplatky podle množství a druhu vypouštěných znečišťujících látek. Výjimkou jsou provozovatelé malých zdrojů znečištění o tepelném výkonu do 50 kW. Podrobnosti ohledně určení výše poplatků jsou pak uvedeny v příloze zákona. Zpoplatnění nepodléhají všechny znečišťující látky vypouštěné do ovzduší, ale pouze ty, které jsou uvedeny v části A přílohy č.1 zákona. Zpoplatněné znečišťující látky jsou rozděleny do dvou kategorií, a to na hlavní a dále na ostatní, které jsou navíc rozděleny do dvou tříd. Sazby a způsob výpočtu poplatků uvádí část B přílohy zákona. Sazby pro velké a střední zdroje jsou stanoveny pro všechny kategorie za jednu tunu objemu vypouštěných látek. Malé zdroje znečištění ovzduší mají poplatky stanoveny na základě tepelného výkonu

zdroje a podle druhu spalovaného paliva. Zákon o ochraně ovzduší rovněž upravuje možnost odkladu a prominutí placení části poplatků, a to v případech, kdy provozovatel zahájí respektive dokončí práce za účelem snížení emisí zpoplatněné znečišťující látky alespoň o 15 % a splní další podmínky uvedené v tomto zákoně. Výnosy z těchto poplatků plynou do Státního fondu životního prostředí České republiky (SFŽP).

(ii) Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových

Poplatky vybírané za vypouštění odpadních vod do vod povrchových jsou základním ekonomickým nástrojem v oblasti vodního hospodářství, který je upraven vodním zákonem v § 89 a násl.

Poplatky je povinna platit každá fyzická či právnická osoba, která vypouští odpadní vody do vod povrchových, a to jednak poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod a poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod.

Poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod je znečišťovatel povinen platit, pokud vypouštěné odpadní vody obsahují určité znečišťující látky a současně překračují hmotnostní a koncentrační limit.

Poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod do vod povrchových je znečišťovatel povinen platit, pokud objem jím vypouštěných odpadních vod překročí za kalendářní rok 100.000 m³. Sazba je stanovena ve výši 0,1 Kč za 1 m³.

(iii) Poplatky za ukládání odpadů na skládky

Právní úprava je zakotvena v zákoně o odpadech⁶¹, který vychází z předpisů Evropských společenství⁶². Povinnost platit poplatky za odpad ukládá zákon původcům odpadu v § 16 odst. 1 písm. l) a v § 45 a násl. Poplatek je koncipován jako dvousložkový. Základní složka se vybírá za uložení běžného odpadu. Za uložení nebezpečného odpadu se platí ještě riziková složka. Poplatek vybírá provozovatel skládky při uložení odpadů na skládku. Poplatek je příjmem obce a

⁶¹ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

⁶² Zejména se Směrnicí Rady 75/442/EHS, o odpadech.

SFŽP. Výše poplatku je pak zákonem stanovena za tunu odpadu odlišně pro jednotlivé roky. Pro rok 2005 a 2006 činí poplatek 300 Kč/t respektive 1200 Kč/t.

Zákon o odpadech rovněž upravuje vztah mezi obcemi a fyzickými osobami při stanovování poplatků za komunální odpad, a to třemi způsoby. Jednak na základě smlouvy, poplatkem podle § 17a či místním poplatkem podle zákona o místních poplatcích⁶³ s tím, že použití jednoho způsobu zároveň vylučuje použití ostatních. Poplatek za komunální odpad podle § 17a může stanovit obec obecně závaznou vyhláškou. Povinnost platit poplatek má každá fyzická osoba, odvádět je však musí vlastník nemovitosti.

B) Uživatelské poplatky

(i) Poplatky za odběr podzemní vody

Tyto poplatky platí podle § 88 vodního zákona osoby, které obdržely povolení a odebírají nad 6.000 m³ vody z vodních toků ročně nebo 500 m³ měsíčně, dále za odběry povolené k účelu získávání tepelné energie, odběry ke snížení znečištění podzemních vod, ke snižování její hladiny či sloužící k ochraně vod před znečištěním.

Výše poplatků závisí na množství odebrané vody a účelu (zásobování pitnou vodou nebo jiné užití) a činí 2,-, respektive 3,- Kč/m³. Polovina z výnosu těchto poplatků plyne do rozpočtu kraje, na jehož území se odběr podzemní vody uskutečňuje, a druhá polovina je příjmem SFŽP.

(ii) Platby k úhradě správy vodních toků a správy povodí

Účelem těchto plateb je úhrada nákladů na činnost správců při správě vodních toků a při správě povodí. Jde o jakýsi poplatek za odběr povrchových vod, neboť výše plateb se odvozuje od množství odebrané povrchové vody a účelu, pro který byla odebrána. Podle § 101 vodního zákona jsou od plateb osvobozeni osoby odebírající méně než 500 m³ vody měsíčně nebo 6.000 m³ ročně. Zákon dále stanoví další výjimky, podle kterých nejsou odběratelé povinni platit.

⁶³ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

(iii) Poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují

Právní úprava je zakotvena v § 33 zákona o ochraně ovzduší a to ve výši 400 Kč za každý kilogram regulované látky. Tento poplatek plyne do SFŽP a jeho použití je účelově vázáno na použití k ochraně ozónové vrstvy.

(iv) Poplatky v národních parcích

Tento poplatek je upraven v § 24 zákona o ochraně přírody a krajiny⁶⁴ a je vybírán za vjezd a setrvání motorovým vozidlem na území národních parků, nebo za vstup do jeho vybraných míst. Zákon rovněž vymezuje osoby, které povinny platit nejsou (pracující, obyvatelé apod.). Poplatek je vybírán za jednotlivý vjezd/vstup nebo ročním paušálem. V případě automobilu je to 20, respektive 1000 Kč a autobus musí zaplatit 50, resp. 3000 Kč.

(v) Odvody za vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu a poplatky za vynětí pozemků určených k plnění funkce lesa

Právní úprava a způsob výpočtu poplatku odnětí zemědělských nebo lesních pozemků se řídí zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu respektive lesním zákonem⁶⁵ a může mít dvojí podobu. Buď jde o odnětí trvalé nebo dočasné. Poplatky je povinen platit ten, v jehož prospěch bylo odnětí povoleno. V případě trvalého odnětí je poplatek konstruován jako jednorázová úhrada stanovená podle rozlohy a kvality odnímané půdy. Dočasné odnětí se platí formou ročních poplatků, a to až do ukončení vynětí.

(vi) Úhrady spojené s geologickou a hornickou činností

Právní úprava těchto úhrad je zakotvena v horním zákoně⁶⁶, který rozlišuje:

⁶⁴ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁶⁵ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

⁶⁶ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

- úhradu z území, na kterém se provádí vyhledávání a průzkum výhradního ložiska;
- úhradu z dobývacího prostoru;
- úhradu z vydobytých nerostů;
- finanční rezervu.

C) Poplatky za výrobky

Poplatky za výrobky jsou skupinou poplatků, které se začaly využívat až v posledních letech. Patří mezi ně například poplatek podle § 37e zákona o odpadech na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků, který jsou povinni platit dovozci automobilů za určitá dovážená použitá vozidla, a to ve výši 5.000 Kč.

D) Správní poplatky

Tyto poplatky slouží především k úhradě nákladů spojených s činností správních úřadů vykonávanou ve prospěch žádající osoby. Správní poplatky mají tedy především fiskální charakter. Nelze jim však upřít ani určitý motivační prvek, neboť jejich výše by měla působit i jako ochrana před zbytečným zatěžováním správních úřadů. Jejich výše by však nikdy neměla znemožnit osobám výkon svých práv, proto se obvykle odvíjí od druhu a účelu činnosti, kterou má správní úřad vykonat. Základním právním předpisem upravujícím poplatky je zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

3.5 Daně

Daně mohou mít jako ekonomický nástroj podobu buď daňového zvýhodnění ve formě daňových úlev, nebo daňového znevýhodnění ve formě ekologických daní. Tyto formy pak lze vzájemně kombinovat mezi sebou. Z hlediska daňových zvýhodnění jde tedy o jakousi formu dotace.

Český právní řád v současné podobě nemá ekologickou daň. Pouze některé úpravy ostatních daní přímých i nepřímých obsahují určité environmentální aspekty. Evropská unie

však stanovila povinnost zavést ekologickou daň, přičemž Česká republika si vyjednala do konce roku 2007 přechodné období (blíže k environmentálním aspektům daní viz kapitola 4).

3.6 Finanční podpora

Účelem finanční podpory je buď motivace znečišťovatele ke změně chování, nebo mu má umožnit snáze dosáhnout souladu se stanovenými požadavky. Jde tedy o pozitivní nástroj ochrany životního prostředí. Ačkoliv princip „znečišťovatel platí“ vyžaduje, aby původce znečištění sám nesl náklady na odstranění či prevenci vzniku škod, je finanční podpora velmi rozšířeným nástrojem.

Finanční podpory (subventions) jsou na národní úrovni v zásadě zakázány (čl.87 SES). Přesto se téměř ve všech členských státech používají. V roce 1974 Komise ES proto stanovila rámec pro poskytování ekologických dotací, který je podle potřeb revidován. Tento rámec stanoví podmínky, za kterých jsou národní subvence považovány za slučitelné s komunitárním primárním právem. Komunitární finanční podpory pro oblast životního prostředí jsou poskytovány ze strukturálních fondů a především s Kohezního fondu (viz níže). Příjemcem prostředků z fondů jsou členské státy, které je dále distribuují podle svých priorit na individuální ekologické projekty.

Formy finanční podpory mohou být následující:

a) **Dotace** – představují nenávratné finanční prostředky na konkrétní projekty zlepšující životní prostředí. Jako podmínka pro přidělení dotace je obvykle spoluúčast subjektu, kterému se finanční prostředky poskytují.

b) **Půjčky** – jsou finanční prostředky poskytované nejčastěji za zvýhodněných podmínek, přičemž jejich použití je účelově vázáno. Výhodnými podmínkami se myslí jednak zvýhodněná úroková sazba proti sazbám komerčních bank, nebo už samotná možnost čerpání této půjčky v případech, kdy by subjekt na běžný úvěr od komerční banky nejspíše nedosáhl.

c) **Finanční záruky** – představují podporu, kde stát pouze přebírá záruku, a to nejčastěji za splacení poskytnutého úvěru. Vytváří tak podmínky pro subjekty, které by za běžných

podmínek na standardní úvěr nedosáhly, protože by nespĺňovaly přísné podmínky komerčních bank.

V České republice jsou dotace a podobné instrumenty poskytovány zejména ze Státního fondu životního prostředí (SFŽP), který byl zřízen na základě zákona⁶⁷. SFŽP je nejdůležitější institucí pro rozdělování finančních prostředků na environmentální cíle, neboť poskytuje nejen finance z prostředků veřejných financí, ale i fondů ES.

Na národní úrovni je podpora ze SFŽP poskytována na základě směrnice Ministerstva životního prostředí⁶⁸. Na základě této směrnice byly pro jednotlivé oblasti vyhlášeny následující programy:

- 1) Oblast ochrany vod;
- 2) Oblast ochrany ovzduší;
- 3) Program péče o přírodní prostředí, ochrana a využívání přírodních zdrojů;
- 4) Nakládání s odpady;
- 5) Technologie a výroba;
- 8) Program podpory environmentálního vzdělávání a osvěty;
- 9) Program pro zpracování krajských strategií udržitelného rozvoje;
- A) Podpora investičních projektů na využívání obnovitelných zdrojů energie;
- B) Podpora vybraných neinvestičních projektů v oblasti využívání obnovitelných zdrojů energie⁶⁹.

Jednotlivé oblasti jsou pak dále členěny podle jednotlivých priorit příslušného roku. Například oblast ochrany ovzduší zahrnuje tyto programy:

- 2.1 Program snižování emisí látek znečišťujících ovzduší u zdrojů znečišťování ovzduší provozovaných za účelem veřejně prospěšných činností;
- 2.2 Program rekonstrukce zdrojů znečišťování ovzduší ve smyslu legislativních požadavků zákona o ochraně ovzduší;

⁶⁷ Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

⁶⁸ V současné době platná směrnice č. 2/2005 Sb.

⁶⁹ W www.sfzp.cz/cs/narodni-programy/vyhlasene-programy.

- 2.5 Program snížení emisí těkavých organických sloučenin;
- 2.6 Program ochrany ozónové vrstvy Země;
- 2.7.1 Územní program snižování emisí a imisí znečišťujících látek do ovzduší;
- 2.7.2 Program realizace územních programů snižování emisí a imisí znečišťujících látek;
- 2.8. Program posuzování ekologických opatření vedoucích k významnému snížení skleníkových plynů.

Finanční prostředky z fondů ES mohou plynout jednak z Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF – European Regional Development Fund) a také z Fondu soudržnosti (Cohesion Fund).

Hlavním programovým dokumentem v rámci využívání prostředků z ERDF pro oblast životního prostředí je **Operační program Infrastruktura** (OP Infrastruktura). Globálním cílem tohoto programu je ochrana a zlepšování stavu životního prostředí, a dále rozvoj a zkvalitňování dopravní infrastruktury, vše při současném respektování principů udržitelného rozvoje a s důrazem na naplňování standardů Evropského společenství. SFŽP má v rámci OP Infrastruktura roli zprostředkujícího subjektu a platební jednotky. Přijímá žádosti a poskytuje poradenský servis potenciálním i stávajícím žadatelům - klientům. SFŽP může v letech 2004-2006 v rámci OP Infrastruktura - životní prostředí zprostředkovat více než 142 miliónů EUR.

Pomoc z Fondu soudržnosti jsou oprávněny čerpat ty členské státy, jejichž hrubý národní produkt (HNP) je nižší než 90 % průměru všech zemí ES a které následují program hospodářské konvergence. Podmínky programu hospodářské konvergence jsou:

Veřejný dluh nesmí být větší než 3% HDP státu;

Maximální podíl pomoci z Fondu soudržnosti se pohybuje v rozmezí 80 - 85 %. Tento podíl může být snížen s ohledem na princip "znečišťovatel platí" nebo v případě, kdy projekt generuje příjem;

Všechny projekty musí odpovídat SES a legislativě ES se zvláštním zřetelem na pravidla hospodářské soutěže, životní prostředí a zadávání veřejných zakázek;

Projekty jsou vybírány a realizovány státem, který je také odpovědný za řízení a finanční kontrolu projektu. Projekty jsou ale pravidelně monitorovány Evropskou komisí.

Projekty, které lze financovat z prostředků Fondu soudržnosti jsou jednak projekty z oblasti životního prostředí, které napomáhají splnění cílů politiky ES v oblasti životního prostředí (ochrana a zlepšení kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, zajištění rozvážného a racionálního využití přírodních zdrojů) a dále to jsou projekty z oblasti dopravy, jež mají vytvořit nebo modernizovat infrastrukturu v oblasti dopravy v rámci transevropské dopravní sítě (TEN), nebo projekty jež zajistí napojení na TEN.

3.7 Zálohové systémy

Zálohové systémy se vytvářejí pro takové výrobky, které jako celek, nebo některá jejich nespotřebovaná část (např. obal), představují nebezpečí pro životní prostředí. Záloha zde představuje určitý poplatek, který zaplatí spotřebitel (obvykle při prodeji výrobku). Tento poplatek je pak spotřebiteli vrácen, pokud takovýto výrobek (nebo jeho část) vrátí na určené místo k jeho recyklaci. Motivuje tak spotřebitele k ekologicky vhodnému chování, neboť pokud výrobek není řádně odevzdán, není zaplacený zálohový poplatek vrácen. Do systému se nikdy nevrací zpět všechny zálohované výrobky, což je paradoxně žádoucí stav. Prostředky získané za nevrácené zálohované výrobky jsou totiž využívány pro provoz systému recyklace, nebo ekologickému zneškodňování výrobků.

V praxi jsou zálohové systémy nejčastěji využívány pro takové výrobky, které mohou být opakovaně použity samostatně (skleněné obaly, palety), nebo alespoň jejich materiál lze využít pro výrobu nových výrobků (výrobky s obsahem drahých kovů).

V České republice zakotvuje tyto povinnosti zákon o obalech⁷⁰, který jednak stanoví povinnost zpětného odběru obalů pro osoby uvádějící na trh nebo do oběhu obaly nebo balené výrobky (§ 10) a dále stanoví povinnost osobám, které uvádí na trh nebo do oběhu výrobky, jejichž obaly jsou opakovatelně použitelné, umožnit jejich opakovatelné použití (§ 7). Obdobnou povinnost uvádí zákon o obalech i pro vratné obaly (§ 9).

⁷⁰ Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a změně některých zákonů (zákon o obalech).

3.8 Environmentální pojištění

Pojištění slouží k zajištění finančních prostředků pro případ vzniku ekologické újmy pro činnosti, u kterých nebezpečí takové újmy hrozí. Právní předpisy upravují právní odpovědnost původce za způsobenou újmu a jeho povinnost újmu uhradit. Environmentální pojištění tak přenáší riziko takové povinnosti na jinou osobu (pojišťovnu). V případě pojistné události, kterou je vznik ekologické újmy, pak pojišťovna hradí náklady na její odstranění nebo její zmírnění. Výše pojistného se odvíjí od rizikovosti dané činnosti a výše případných škod. Dále má na výši pojistného výše limitů plnění, který pojišťovna hradí, či výše spoluúčasti znečišťovatele.

V České republice se pojištění ekologických škod využívá velmi málo. Většina pojišťoven, zejména těch největších, nabízí pojištění odpovědnosti za škodu vzniklou v důsledku závažné havárie. Jde však o povinné pojištění, a to podle zákona o prevenci závažných havárií⁷¹. Tento zákon jednak definuje v § 2 písm. c) závažnou havárii a dále vymezuje okruh osob povinných toto pojištění uzavřít. Obdobná zákonná povinnost uzavřít pojištění je rovněž zakotvena v § 36 atomového zákona⁷².

3.9 Zajišťovací fondy

Zajišťovací fondy slouží k vytvoření finančních prostředků, které pak slouží jako rezerva pro odstranění škodlivých následků po ukončení určité hospodářské činnosti. Jejich vznik je tedy postupný a nepředstavuje větší finanční zátěž pro hospodařící subjekt. Po ukončení činnosti již není třeba dodatečných finančních prostředků a v případě přebytku těchto prostředků obvykle propadají ve prospěch státu. Mohou tedy vedle kompenzační funkce být i funkcí fiskální. Zajišťovací fondy se mohou uplatnit například při těžbě surovin, ukládání odpadů na skládky nebo při výrobě některých výrobků.

Výrobci jsou od 13. 8. 2005 povinni zapsat se do Seznamu výrobců elektrozařízení a podílet se na financování elektroodpadu. Zákon o odpadech například v ustanovení § 37g a

⁷¹ Zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií).

⁷² Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání atomové energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.

násl. stanovuje výrobcům elektrozařízení povinnost financovat zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení, jehož jsou výrobcem. Zajištění splnění těchto povinností lze v rámci individuálního, solidárního nebo kolektivního systému. V současné době jsou všichni výrobci účastni v rámci kolektivního systému, což je nezisková organizace, do které se výrobci přihlásí a jejímž prostřednictvím se elektroodpad financuje, rozdělení na deset skupin. Pokud by se však výrobce rozhodl pro individuální systém, byl by nucen zajistit splnění svých povinností formou účelově vázaného účtu nebo odpovídajícím pojištěním (viz kapitola 3.8).

3.10 Obchodovatelná emisní povolení

Obchodovatelná emisní povolení představují určitá oprávnění (tzv. povolenky), které dovolují podnikům vypouštět látky poškozující životní prostředí. Nejčastěji se tento systém používá k ochraně ovzduší. Tato oprávnění je pak možno obchodovat na trhu v případě, že daný podnik vyprodukuje méně nebo více škodlivých látek, než na jaké množství obdržel povolenky.

Evropská unie zavedla systém obchodování s emisními povolenkami, který je zaměřen na zdroje znečištění oxidu uhličitého. Jde o způsob, kterým se členské země EU snaží docílit závazků vyplývajících z tzv. Kjótského protokolu, ačkoliv se jedná o nezávislý systém povinně zahrnující všechny členské státy EU včetně České republiky (bližší viz kapitola 5).

3.11 Koncept tzv. bublin

Princip bublin patří mezi komunitární nástroje a je založen na vytvoření jakéhosi uzavřeného prostoru (bubliny), který překračuje hranice jednotlivých států a v jehož rámci může existovat řada znečišťovatelů nebo jeden znečišťovatel s několika zdroji. Každý členský stát má stanovené maximální množství znečištění určitou látkou a v rámci tohoto celkového objemu mohou různí znečišťovatelé vypouštět různá množství emisí podle pravidel stanovených členskými státy. Tento koncept se používá např. u emisí SO_2 a NO_x ⁷³.

⁷³ Směrnice č. 2001/80/EHS, o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení.

4. Ekologické daně

Myšlenky využít daně jako nástroj politiky životního prostředí se objevily na začátku osmdesátých let jako důsledek snahy vlád rozvinutých zemí nalézt způsoby co nejefektivnější minimalizace znečišťování životního prostředí a optimalizace čerpání neobnovitelných přírodních zdrojů. Dosavadní praxe totiž ukazuje na jistá negativa širokého využívání nástrojů negativní stimulace⁷⁴. Uplatňované sankce, postihy, limity apod. působí jako cizorodý prvek v tržní ekonomice. Aplikace těchto nástrojů je rovněž nákladná, systém výjimek a zvýhodnění zakládá různé možnosti obcházení předpisů, což jejich výslednou efektivitu značně snižuje. Za průkopníky mezi evropskými státy můžeme označit Finsko, Německo a Nizozemsko. Za současným vývojem daňové teorie a politiky je možné vidět snahu o zvýšení důrazu na ekologické působení daní.

Daně lze k ekologickým účelům v zásadě využít dvěma způsoby. Může se jednat buď o daňové zvýhodnění (daňové úlevy), nebo daňové znevýhodnění (ekologické daně). Oba přístupy lze kombinovat, přičemž oba mají svá pozitiva a negativa. Daňové zvýhodnění bude v každém případě znamenat snížení vládních příjmů a je vlastně zvláštní formou dotace.

Zavedení samostatných daní k ochraně životního prostředí může přinést dvojí užitek. Jde o tzv. teorii dvojích dividend⁷⁵, která analyzuje přínos ekologických daní jako vzájemné působení faktoru omezení ekologicky negativní aktivity a faktoru využití jejího výnosu. Tento výnos může financovat zlepšení životního prostředí nebo (při snaze zachovat stejnou daňovou kvótu) zavedení ekologických daní umožní snížit jiné daně.

Podle expertů OECD je uplatnění ekologických daní jako jednoho z ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí velmi výhodné také pro transktivní ekonomiky, neboť se jedná o nástroj méně nákladný na realizaci, než je tomu v případě využití administrativních nástrojů. Na druhé straně je zřejmé, že ne každý ekologický problém je vhodné řešit pomocí ekologických daní (např. kontaminace půdy, recyklace odpadů, používání pesticidů).

⁷⁴ Blíže viz Štěpánek, Z.: Ekologické daně začínají být realitou. DHK, 1995, č.13.

⁷⁵ Blíže viz Vítek, L. Vybrané problémy ekologického zdanění: Teorie dvojího užítu (dvoji dividendy) In.: Veřejná ekonomika, sociální politika a veřejná správa. Sborník konference. Ostrava: VŠB-TU, 1997. s.4.

4.1 Zelený koncept

Podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod lze v České republice ukládat daně a poplatky pouze na základě zákona. I když zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní a poplatků, ve svém taxativním výčtu daně k ochraně životního prostředí ještě do nedávna uváděl, skutečností zůstává, že Česká republika nemá dodnes aktivní ekologické daně. Teprve první závazná jednání o našem přistoupení do EU a snaha přiblížit daňový systém České republiky daňovým soustavám zemí Evropské unie vedly k započítí intenzivnějších prací na české ekologické reformě. Návrh koncepce postupné ekologizace daňové soustavy ČR vláda v roce 2001 nepřijala, ale pouze vzala na vědomí. V materiálu Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010, který vláda schválila v březnu 2005, se však hovoří o uplatňování cenové a daňové politiky v souladu s trendy Evropské unie. Z materiálu zároveň vyplývá úkol připravit realizaci ekologické daňové reformy včetně návrhů na zavedení nových místních „ekodaní“ a daňových úlev pro zvýhodnění podniků, které část z vytvořených finančních zdrojů věnují na ochranu životního prostředí, recyklaci či nové zpracování odpadů.

Jak by měly vypadat celostátní ekologické daně? Před tvůrci nových daní stojí zásadní požadavek, a to zachovat úroveň daňové kvóty v České republice. Ten předpokládá současné snížení dalších odvodů daňového charakteru. Konkrétně by mělo být zvyšování daňové zátěže ekologickými daněmi kompenzováno snižováním daní z příjmů nebo snižováním povinných odvodů na zákonné pojistné. To by kromě snížení znečištění mohlo přinést i zlevnění práce a to tím, že se společností sníží náklady na zaměstnance. Tyto návrhy jsou i v souladu s návrhy některých ekologických sdružení jako např. Hnutí DUHA⁷⁶.

Myšlenka snížit platby sociálního zabezpečení však byla Ministerstvem práce a sociálních věcí odmítnuta, a tak se jeví schůdnější cesta zavedení pozitivních změn pro poplatníka u daně z příjmů fyzických osob. Lze připomenout, že i v Německu se v rámci vlastní ekologické daňové reformy nejprve zavázali ke snižování povinných plateb na sociálním zabezpečení. Kvůli nepříznivému demografickému vývoji byly ale záhy sazby těchto odvodů opět navýšeny.

⁷⁶ Blíže viz Ekologická daňová reforma na www.hnutiduha/danovareforma.

4.2 Zavedení daní z paliv a energií

Oblast paliv a energií je vhodná pro řešení formou daní, neboť by bylo jednoduché, transparentní a neohrozilo by stabilitu celého systému. Jedná se jednak o problémy vhodné pro řešení formou úpravy cen, neboť je tak vytvářen stimul na jejich racionální využívání bez nutnosti kontroly a nákladné administrace. Tento nástroj může spolu se zavedením obchodování s emisemi skleníkových plynů (viz kapitola 5) umožnit postupné utlumení současného systému poplatků v oblasti ochrany ovzduší (nahrazení poplatků daněmi). Problém paliv a energií je provázán s celou ekonomikou, jedná se tedy o komplexní řešení, navíc podporované mezinárodními institucemi (EU, OECD). S tímto řešením již existují konkrétní praktické zkušenosti a realizuje je stále více států (Německo, severské státy, Velká Británie).

Jako nejvhodnější řešení se jeví zavedení spotřebních daní z tuhých paliv a z elektrické energie a navýšení sazeb spotřebních daní z uhlovodíkových paliv.

4.3 Spotřební daně v EU

Česká republika se zavedením daní k ochraně životního prostředí snaží přiblížit některým zemím Evropské unie, které mají ekologické daně zavedené jako povinné. Pokud některý stát Evropské unie dosud daně k ochraně životního prostředí nemá implementovány ve svém daňovém systému, musí si zažádat o výjimku, která se poskytuje na přechodné období. Česká republika má výjimku do 31. 12. 2007.

Ekologické daně mají v Evropské unii zatím pouze podobu nepřímých spotřebních daní: na uhlí, elektřinu, plyn, koks, pohonné hmoty, topné oleje, teplo. Jsou koncipovány na základě ústřední směrnice ES z roku 1997 Restructuring Community Framework for The Taxation of Energy Products, známé též pod názvem Monti-Proposal, která tvoří základní stavební kámen ekologických daňových reforem členských zemí. Na centrální směrnici pak navazují i další doporučující předpisy, které umožňují stanovit a rozdělit např. jednotlivé daně na uhlí a plyn podle výhřevnosti, daně na elektřinu podle výkonu a umožňují rovněž existenci rozdílných daňových sazeb pro firmy a domácnosti. Minimální sazby stanovuje směrnice ES 2003/96/EC přijatá 27. 10. 2003.

Tab. č.3 – sazby daní pro firmy a domácnosti podle použitého zdroje

Předmět daně	Sazba daně pro firmy	Sazba daně pro domácnosti
Uhlí	0,15 EUR/GJ	0,30 EUR/GJ
Plyn	0,15 EUR/GJ	0,30 EUR/GJ
Elektrina	0,50 EUR/MWh	1 EUR/MWh

zdroj: směrnice 2003/96/EC

4.4 Ekologizace daňové soustavy

Existující daňové soustavy vyspělých zemí zohledňují ekologické aspekty dvěma způsoby. Častějším případem je, že v zákonech o jiných daních existují některá ustanovení, která mají ekologický charakter. Druhým případem jsou pak snahy o stanovení samostatné daně k ochraně životního prostředí.

Mezi daně s ekologickými aspekty lze zařadit především:

a) přímé daně, zejména daně ze silniční dopravy a motorových vozidel, dále rovněž existují ustanovení v systému těchto daní, která byla zavedena z důvodu ochrany životního prostředí, např. různá ustanovení týkající se urychlené amortizace investic do zařízení ke kontrole znečištění, možnost úlev na dani apod.

b) nepřímé daně, tj. zejména spotřební daně, kdy je daň vybírána primárně na úkor spotřebitele. Většinou byly zavedeny z jiných důvodů, než je ochrana životního prostředí. Primárním cílem výše uvedených daní bylo zejména shromáždit prostředky do rozpočtu, v poslední době se však při rozhodování o jejich úrovni nebo struktuře stále více přihlíží k ekologickým hlediskům. Existují i prvé nepřímé daně, jejichž vymezení bylo prokazatelně ovlivněno úsilím o ochranu životního prostředí, např. daně z hnojiv nebo za vypouštění CO₂.

4.5 Ekologické aspekty daňové soustavy České republiky

Z faktické neexistence ekologické daně nelze v žádném případě vyvozovat závěr, že by daňová soustava a její jednotlivé složky ve své stávající podobě neměly žádný dopad na

životní prostředí a jeho ochranu. Není tomu tak i v případě, že právní úprava některé daně explicitně nestanoví žádný přímý environmentální aspekt takové daně.

4.5.1 Daň z přidané hodnoty

Právní úprava daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) je obsažena v zákoně o dani z přidané hodnoty⁷⁷. Je základní a nejvýznamnější nepřímou daní. Je daní do značné míry neutrální, neboť dopadá na téměř všechny podnikatelské aktivity a na široký okruh subjektů.

Na ekologická hlediska bere zákon ohled zcela nedostatečně. V právním předpisu nelze nalézt mnoho ekologických ustanovení, osvobození ekologicky šetrných výrobků a výrob prakticky neexistuje. Ve vztahu k ochraně životního prostředí je významné, že u pozemní hromadné pravidelné dopravy cestujících se uplatňuje snížená 5 % sazba.

Přitom podle dříve platného zákona o DPH (zákon č. 588/1992 Sb.) podléhala snížené sazbě bionafta, bioplyn, metylesterřepkové oleje; vlákniny, papíry, kartóny, lepenky a výrobky z nich, které byly vyrobeny z více než 70 % z recyklovaného papíru nebo z jiných recyklovaných vláknitých surovin. Této sazbě podléhaly rovněž vodní turbíny o výkonu nepřesahujícím 100 kW, tepelná čerpadla, solární zařízení, katalyzátory pro motorová vozidla a malé čistírny odpadních vod pro rodinné domky, jakož i jejich části, součásti a náplně.

Zvláště citelné je zejména zvýšení sazby u bionafty. Došlo totiž rovněž k odstranění dotací pro jejich výrobu a bionafta prakticky zmizela z českého trhu. Vše bylo způsobené vstupem České republiky do EU. Česká republika se totiž musela vzdát snížené sazby DPH a dosavadního systému dotací pro výrobce metylesteru řepkového oleje, jehož směs s naftou tvoří bionaftu. Český výrobce Setuza jej raději vyváží do zahraničí, než aby realizoval ztrátu při dodávkách na český trh. Nový systém dotací česká vláda schválila na jaře 2005, platí od července, ale je pouze provizorní. Vzhledem k tomu, že od roku 2007 se bude muset metylester přidávat do veškeré nafty, lze očekávat, že systém dotací bude muset být upraven nějakým stabilnějším způsobem.

4.5.2 Spotřební daně

Další nepřímé daně jsou daně spotřební. Upraveny jsou v zákoně o spotřebních daních⁷⁸. Při výběru položek spotřebních daní se přihlíželo zejména k fiskální potřebě státu. V okruhu

⁷⁷ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

komodit, jenž podléhají spotřební dani, jsou zahrnuta uhlovodíková paliva a maziva. I když je možné předpokládat vliv velikosti daně na množství jejich spotřeby, skutečností zůstává, že se jedná o tzv. „ramseyovou“ daň, jejímž hlavním úkolem je zajistit stabilní výnosově bohatý zdroj finančních toků do státního rozpočtu⁷⁹. Stanovení okruhu výrobků podléhajících spotřební dani vycházelo z jiných požadavků na daňový systém než ekologických.

V dani se však objevují některé momenty, které jsou již motivovány ryze environmentálně: daňová diference benzinů podle obsahu olova a daňové osvobození zkapalněných ropných plynů používaných pro výrobu tepla.

Od spotřební daně jsou osvobozeny minerální oleje používané jako pohonná hmota pro leteckou a vodní dopravu a dále je osvobozena směs minerálních olejů a kvasného lihu zvláště denaturovaného používané jako testované pohonné hmoty pro vybraná motorová vozidla v rámci projektů technologického vývoje ekologicky příznivější palivové směsi schválených Ministerstvem životního prostředí.

4.5.3 Daně z příjmů

Daně z příjmů patří mezi daně přímé, zatěžující důchod nebo majetek. Je upravena v zákoně o daních z příjmů⁸⁰ odlišně pro fyzické a právnické osoby.

Daně z příjmů mohou být svojí důchodovou podstatou využity bezprostředně ke stimulaci poplatníků k ekologickému chování. Pozitiva lze spatřovat také v tom, že tyto daňové úlevy se týkají jak fyzických, tak i právnických osob.

Skutečností potencionálně významné u daní z příjmů fyzických osob ve vztahu k ochraně životního prostředí:

Předmětem daně není příjem získaný nabytím daru v souvislosti s provozováním zařízení na ochranu opuštěných zvířat.

Mezi příjmy osvobozenými od daně patří 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 na výrobu biologicky degradovatelných látek stanovených zvláštním

⁷⁸ Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

⁷⁹ Leeds, M.: Trh a životní prostředí. Příspěvek Ronalda Coase a jeho význam pro transformující se hospodářství. Finance a úvěr, 42, 1992, č.10.

⁸⁰ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

předpisem, zařízení na využití geotermální energie, a to v kalendářním roce, v němž byly poprvé uvedeny do provozu a v bezprostředně následujících pěti letech.

Je zřejmé, že tyto úlevy a zvýhodnění možnosti daní z příjmu zdaleka nevyčerpávají. Právě při posilování ekologických aspektů těchto daní (a v důsledku toho snižování daňového břemena) lze hledat kompenzaci daňového výnosu daní k ochraně životního prostředí.

4.5.4 Daň z nemovitostí

Daň z nemovitosti je daní příjmovou, majetkovou. Podle zákona o dani z nemovitosti⁸¹ má tato daň dvě složky, a to jednak daň z pozemků, jednak daň ze staveb.

Charakter daně i její zaměření umožnily poměrně široké uplatnění prvků ochrany životního prostředí.

Ve vztahu k ochraně životního prostředí je významné, že:

i) předmětem daně z pozemků nejsou mimo jiné

- lesní pozemky, na nichž se nacházejí lesy ochranné a lesy zvláštního určení,
- vodní plochy, s výjimkou rybníků sloužících k intenzivnímu a průmyslovému chovu ryb;

ii) od daně z pozemků jsou osvobozeny:

- pozemky tvořící jeden funkční celek se stavbami sloužící výlučně k účelu zlepšení životního prostředí,
- pozemky území zvláště chráněných podle předpisů o ochraně přírody a krajiny s výjimkou národních parků a chráněných krajinných oblastí,
- pozemky remízků, hájů a větrolamů a mezí na orné půdě, trvalých travních porostech, pozemky pásma hygienické ochrany vod I. stupně,
- pozemky veřejně přístupných parků, prostor a sportovišť (nejsou-li využívány k podnikatelské činnosti nebo pronajímány),
- zemědělské pozemky na dobu pěti let a lesní pozemky na dobu 25 let, počínaje rokem následujícím po roce, kdy byly po rekultivaci technickým

⁸¹ Zákon ČNR č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí.

opatřením nebo biologickým zúrodnováním vráceny zemědělské nebo lesní výrobě,

- pozemky určené pro veřejnou dopravu;

iii) předmětem daně ze staveb nejsou mimo jiné 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, jakož i stavby určené k předchozímu čištění vod před jejich vypouštěním do kanalizací, stavby na ochranu před povodněmi, stavby k zavlažování a odvodňování pozemků, stavby rozvodů energií a stavby sloužící veřejné dopravě;

iv) od daně ze staveb jsou osvobozeny:

- stavby sloužící k zajištění hromadné osobní přepravy,
- stavby sloužící výlučně k účelům zlepšení stavu životního prostředí stanovené vyhláškou Ministerstva financí v dohodě s Ministerstvem životního prostředí,
- 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.

4.5.5 Daň silniční

Možnost plošného využití daně k účelům ochrany životního prostředí jsou značně omezeny, protože se daň vztahuje pouze na vozidla, která jsou používána k podnikání nebo jiné samostatně výdělečné činnosti anebo v přímé souvislosti s podnikáním.

Předmětem daně nejsou zemědělské a lesnické traktory a jejich přípojná vozidla.

Zákon o silniční dani⁸² od této daně osvobozuje vozidla splňující zpřísněné limity stanovené direktivou ES 91/542 B a ES 94/12 (katalyzátory) a vozidla na elektrický pohon. Určitým ekologickým aspektem je rovněž osvobození vozidel používaných zpravidla pro linkovou osobní vnitrostátní dopravu, i když prvotním motivem byl záměr nezatěžovat další

⁸² Zákon ČNR č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

položkou jízdné ve veřejné hromadné dopravě. Pokud poplatník uskuteční v kombinované dopravě (tj. přeprava vozidla po pozemní komunikaci z místa nakládky do nejbližší železniční stanice nebo přístavu a dále po železnici nebo vodní komunikaci do železniční stanice nebo přístavu nejbližšímu k místu určení, pokud jízda po pozemní komunikaci není delší než 100 km v jednom směru) v jednom zdaňovacím období s jedním vozidlem 31-60 jízd, má nárok na slevu silniční daně ve výši 25%, při 61-90 jízdách slevu 50%, při 91-120 jízdách slevu 75% a při více než 120 jízdách daň neplatí. Při překonání větší vzdálenosti než 250 km po území České republiky železnicí nebo vodní komunikací se započítává pro účely slevy taková jízda jako dvě jízdy.

Kromě silniční daně se v České republice rovněž od roku 1994 platí poplatek za užívání dálnic a silnic pro motorová vozidla, kterému podléhají všechna vozidla jezdící po takto označených komunikacích. Výnos z poplatku je směřován na opravy a údržbu zmiňovaných komunikací.

4.5.6 Daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí

I zákon o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí⁸³ obsahuje určitá ustanovení pamatující na zájmy ochrany životního prostředí. Od daně darovací a dědické jsou osvobozena bezúplatná nabytí majetku určená na financování zařízení a akcí v oblasti ekologie, pokud je majetek nabyt právnickými osobami, které byly zřízeny k zabezpečování těchto činností a které mají sídlo na území České republiky.

4.6 Daňová reforma

Již po několik let je vedena diskuse o tzv. ekologické daňové reformě. Ta by měla spočívat zejména na následujících principech a opatřeních:

1. Internalizace externalit

- a) zdanění energie, zejména kapalných ropných paliv, pevných paliv a elektřiny z tepelných a jaderných elektráren (cílem by mělo být mimo jiné zvýšení konkurenceschopnosti obnovitelných zdrojů energie);

⁸³ Zákon ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí.

b) zvýšení daňové zátěže dopravy jako celku a zejména silniční (s cílem podpory místní a regionální výroby), zejména:

- zavedení silniční daně i pro nepodnikatelský sektor,
- zohlednění počtu skutečně najetých kilometrů v základu silniční daně nebo dálničních poplatcích (např. pomocí dálkově snímaných čipů),
- změna základu spotřební daně z uhlovodíkových paliv a maziv z množství (objemu či hmotnosti) na obsah škodlivin, zejména uhlíku,
- diferencovanost daňové zátěže podle vlivu na životní prostředí (spotřeba pohonných hmot, emise);

c) zdanění činností v krajině, zejména využívání tzv. stavby na zelené louce, a to včetně aktivit státu a územních samosprávných celků;

d) zdanění využívání dalších neobnovitelných zdrojů (těžba písku, šterku, vápenec);

e) zavedení dalších daňových zvýhodnění environmentálně pozitivního chování a dalších daňových znevýhodnění chování environmentálně negativního.

2. Daňová neutralita

Zvýšení daňové zátěže vybraných činností kompenzovat současným poklesem vybraných daní, například:

- snížením přímých daní, zejména daně z příjmů fyzických osob, případně dalších veřejných dávek,
- zachováním nebo zavedením snížené sazby DPH pro tzv. ekologické produkty a služby.

K výše uvedenému je však třeba vzít do úvahy, že v případě změny základu spotřební daně z uhlovodíkových paliv a maziv z jejich množství na obsah uhlíku, a obdobně též u ostatních fosilních paliv, je nezbytné předem pečlivě analyzovat, zda by tato změna nevedla k tlaku na spotřebu méně kvalitních paliv sice s nižší produkcí CO₂ při jejich spalování, ale s vyšší produkcí ostatních škodlivin.

4.7 Shrnutí

Z výše uvedených faktů vyplývá, že ekologické aspekty se většinou týkají jen úzkého okruhu poplatníků daně a jen malým způsobem ovlivňují chování velkých firem, které jsou rozhodujícími nositeli znečišťování životního prostředí. Ochrana životního prostředí není tedy primárním zájmem a účelem žádné z reálně existujících daní české daňové soustavy. Environmentální hlediska jsou, podobně jako hlediska jiná, například sociální, v menší či větší míře uplatněna téměř u všech existujících daní, kromě daně z převodu nemovitostí.

I přes rozsáhlost výčtu rozmanitých zvýhodnění environmentálně pozitivních činností a znevýhodnění činností environmentálně negativních jde stále jenom o jednotlivá, vzájemně často izolovaná dílčí zohlednění potřeb ochrany životního prostředí. Daňová soustava České republiky jako celek významně životnímu prostředí nepřispívá, alespoň ne v míře, v jaké by to bylo možné a je již obvyklé v některých jiných evropských zemích.

Výrazně negativní zátěží z pohledu environmentálních zájmů je pak zejména celková bilance české daňové soustavy s poměrně vysokým podílem přímých daní, zdaňujících lidskou práci, oproti daním nepřímým. Nepřímé daně totiž dopadají na spotřebu, a to jak konečnou spotřebu zboží a služeb, tak i spotřebu materiálových a energetických vstupů do výroby zboží a služeb. Jakkoliv je právě tento rys nepřímých daní častým předmětem kritiky, je právě z hlediska ochrany životního prostředí nesmírně pozitivním, a to zejména ve srovnání s daněmi přímými. Jde totiž o důslednou realizaci principu „znečišťovatel platí“ v podmínkách volného trhu. Jakkoliv totiž k případným negativním dopadům na životní prostředí dochází zejména při výrobě, je to nakonec spotřebitel, pro něhož se určitý produkt vyrábí, a je to opět spotřebitel, kdo může lépe než veřejná autorita určit, jaký výrobek nebo službu a za jakých cenových a dalších podmínek koupí. Jedině důsledným vyčíslením všech nákladů na pořízení výrobků a služeb lze dosáhnout stavu nepochybně žádoucího, kdy levné bude současně environmentálně příznivé či alespoň nejméně škodlivé, a naopak.

5. Obchodovatelná emisní povolení

5.1 *Vznik a princip*

Obchodovatelná emisní povolení (angl. tradable certificates) se původně vyvinula ve Spojených státech, kde v roce 1975 vznikl první systém tohoto druhu ekonomického nástroje ochrany životního prostředí a kde je také dodnes nejvíce rozšířen.

Principem je rozdělení určitého množství oprávnění – povolenek, které opravňují podniky k vypouštění určitých množství znečišťujících látek (nejčastěji do ovzduší). Tato oprávnění lze v rámci volného trhu prodávat, což motivuje jejich vlastníky k ekologicky šetrnější výrobě. Podniky, které takto zavádějí ekologičtější produkci s menším množstvím znečišťujících látek, mohou část uvolněných emisních povolení prodat jiným podnikům, jejichž výroba bude vyžadovat větší než přidělené množství povolenek. Může tomu tak být z důvodu rozšiřování stávající produkce nad limitní množství přidělených povolenek, nebo proto, že podnik produkuje více znečišťujících látek.

5.2 *Kjótský protokol*

Protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu neboli Kjótský protokol (dále jen „Protokol“) byl přijat v roce 1997 a v účinnost vstoupil až v únoru 2005, a to i přes odpor Spojených států amerických. Důležitým momentem na cestě ratifikace bylo přijetí Protokolu Ruskem, které tak významnou mírou přispělo ke splnění podmínek platnosti podle článku 25 Protokolu. Ten stanoví, že Protokol nabude platnosti devadesátého dne po dni, kdy více jak 55 procent smluvních států, jejichž podíl na celkových emisích CO₂ v roce 1990 činil více jak 55 procent, uloží své ratifikační listiny. Protokol zavazuje 38 nejvyspělejších zemí světa k snížení šesti skleníkových plynů nejméně o 5 procent pod úroveň roku 1990, a to v období mezi roky 2008 až 2010. Tato úroveň se vyjadřuje jako přidělené množství (angl. assigned amount) emisí skleníkových plynů na toto období. Jednotkou přiděleného množství je AAU jednotka, která reprezentuje právo emitovat ekvivalent jedné tuny oxidu uhličitého.

Mezi tyto skleníkové plyny zahrnuje v první řadě oxid uhličitý, dále metan, oxid dusný, chlorfluorodriváty uhlovodíků, perfluorované deriváty uhlovodíků a hexafluorid sírový. Všechny státy Evropské unie, které byly členskými státy v době přijetí Protokolu, se zavázaly

snížit emise o 8 %. Spojené státy americké o 7 % (nicméně jak již bylo zmíněno, administrativa Spojených států tento protokol odmítla a neratifikovala), Polsko, Maďarsko a Japonsko o 6 % a Rusko nezavázalo k žádnému snížení. Česká republika (stejně tak jako Slovensko), která k Protokolu rovněž přistoupila, se zavázala snížit emise o 8 %. To odpovídá přibližně 863 milionů AAU jednotek (187,5 milionů tun CO₂ z roku 1990 krát 92 % krát 5). Vzhledem k tomu, že v roce 1990 došlo k výraznému útlumu těžkého průmyslu, neměl by závazek představovat žádné komplikace.

Lze tedy říci, že obchodování s emisemi nepředstavuje nové cíle na poli životního prostředí, ale má umožnit efektivněji a levněji dodržet stávající cíle stanovené v rámci Kjótského protokolu.

5.3 Mechanismy obchodování podle Kjótského protokolu

Obchodování s emisemi je obecný termín pro tři flexibilní mechanismy přijaté v rámci Protokolu. Jsou jimi obchodování s emisemi, Projekty společných implementací (angl. Joint implementation „JI“) podle článku 6 Protokolu a Mechanismy čistého rozvoje (ang. Clean Development Mechanism „CDM“) podle článku 12 Protokolu. Flexibilní se nazývají proto, že příslušným zemím nebo podnikům umožňují vybrat si nejefektivnější způsob dosažení jejich závazků na snížení emisí skleníkových plynů. Všechny systémy přitom mají nejen své specifické podmínky, ale dokonce i obchodovací jednotky.

Nejprve krátce něco k mechanismu zvaném Projekty společných implementací. JI projekty jsou určeny ke snížení emisí skleníkových plynů, přičemž jsou zaváděny v rámci dohod mezi dvěma či více zeměmi. Projekty JI mohou být realizovány v průmyslově vyspělých zemích, které mají stanoveny cíle podle Kjótského protokolu. Motivem projektu je umožnit účastnícím se zemím (případně podnikům) investovat do snižování emisí tam, kde je vyšší potenciál pro takové projekty a kde je to ekonomicky výhodnější. Investor z těchto projektů získává tzv. ERU kredity (jednotky). Tyto ERU kredity budou pak od roku 2008 na základě tzv. propojovací direktivy zaměnitelné za tzv. povolenky (viz dále).

Mechanismy čistého rozvoje pak zahrnuje projekty v zemích, které nejsou zavázány snížením emisí podle Protokolu. Projekty CDM mohou být uskutečňovány v rozvojových zemích, které nemají v rámci Kjótského protokolu stanoveny žádné cíle. Snížení emisí od roku 2000 mohou přinést kredity nazvané certifikované snížení emisí (angl. Certified emission reduction „CER“). Rovněž tyto kredity mají být zaměnitelné za povolenky.

5.4 Kjótský a Evropský systém

Evropský systém obchodování (blíže viz kapitola 5.5) je první mezinárodní systém pro obchodování s emisemi oxidu uhličitého (CO₂) na světě, přičemž je do něj zahrnuto přibližně 12 tisíc zařízení. Obchodováním s emisemi se snaží státy Evropské unie splnit závazek vyplývající z Kjótského protokolu.

5.4.1 Samostatnost systémů

Zásadní rozdíl je v tom, že obchodování podle směrnice Evropské unie není kjótským mechanismem a Protokol jako takový jej nijak neupravuje, resp. jej nezná. Z pohledu Evropské unie se totiž jedná o domácí nástroj k redukci emisí skleníkových plynů, a to i přesto, že překračují hranice jednotlivých států. V tomto smyslu ani obchodování není přímo vázáno na vstup Protokolu v platnost⁸⁴.

Logika tohoto přístupu je zřejmá. Má-li nějaký stát závazek redukce emisí skleníkových plynů, musí vytvořit mechanismy jak tohoto závazku dosáhnout. Za tím účelem může aplikovat různé nástroje, mezi něž patří i emisní obchodování na úrovni jednotlivých znečišťovatelů. Jedná se o mechanismus, který funguje uvnitř určité „bubliny“ definované redukčním závazkem, což je v případě závazku na úrovni státu obchodování na úrovni podniků.

Evropská unie má v rámci kjótského systému z tohoto pohledu do jisté míry specifické postavení. Signatářem Protokolu a nositelem závazku totiž nejsou jen jednotlivé členské státy (redukční závazek 8%), ale i Evropská společenství (se závazkem také 8%). Důvodem této na první pohled komplikované a zbytečné konstrukce je to, že takto definovaný závazek dává EU jistotu míru flexibility v tom, že může závazky jednotlivých členských zemí rozdělit jinak, než jak je pro jednotlivé země definuje Protokol (s odlišnou angažovaností jednotlivých zemí), nicméně tak, aby byl splněn celkový cíl EU. V případě splnění celkového závazku EU tak nebude v rámci kontroly plnění Protokolu přihlíženo k závazkům jednotlivých členských států samostatně. Tato flexibilita (která byla v rámci EU projednána a následně přijata formou dokumentu „Burden Sharing Agreement“) tak umožnila v rámci EU přerozdělit závazky tak, aby na státy s méně výkonnou ekonomikou dolehlo plnění celkového závazku méně, než na státy, které jsou na tom ekonomicky lépe či se dobrovolně hlásí k přísnějším cílům v oblasti snižování emisí. Proto mají některé členské státy (např. Německo, Dánsko) cíle výrazně

⁸⁴ Evropský systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. In: www.env.cz, 2005.

přísnější než je „kjótských“ 8%, naopak jiné státy (např. Španělsko, Portugalsko) mají závazky méně přísné. Celá konstrukce je samozřejmě vypočtena tak, aby splnění nově definovaných cílů ze strany členských států byl splněn i cíl celkový.

Tento přístup nicméně nic nemění na pozici České republiky a ostatních nových členských států. Nové členské země si totiž v plnění Protokolu ponechají svůj kjótský závazek a nestávají se součástí evropské „bubliny“, protože jednání o závazcích prvního kontrolního období jak na úrovni Protokolu, tak i na úrovni EU již nebudou znovu otevírána.

Situace se tedy zkomplikovala rozšířením EU, kdy nové členské státy se (jak výše uvedeno) nestaly součástí „Evropské bubliny“, a tak emisní obchodování na úrovni podniků již v jistém slova smyslu přestává být čistě domácím systémem, ale začíná mít i výrazný mezinárodní rozměr, protože dochází k obchodu již ne v rámci jedné „bubliny“, ale v rámci několika „bublin“ a tím pádem k logické interakci mezi domácím systémem (obchodování na úrovni podniků) a kjótským systémem (přesun emisí mezi bublinami). Nejedná se o problém neřešitelný, nicméně poněkud komplikující jak konstrukci systému, tak i jeho chápání⁸⁵.

5.4.2 Vzájemné propojení systémů

Vstupem Kjótského protokolu v platnost letos v únoru se evropským podnikům (ale i např. obcím) naskýtá možnost využít tzv. ERU kreditů (jednotek) z JI projektů a CER kreditů z CDM projektů k získání finančních prostředků na realizaci těchto projektů. Základním právním pramenem je jednak rozhodnutí Rady EU (rozhodnutí Rady 2002/358/ES ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu jménem Evropského společenství a o společném plnění závazků z něj vyplývajících) a zejména tzv. „propojovací směrnice“ (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004, kterou se mění směrnice 2003/87/ES), která vytváří propojení mezi flexibilními mechanismy Kjótského protokolu a systémem EU pro obchodování s emisemi.

V podstatě budou podniky - provozovatelé zařízení⁸⁶, které prostřednictvím JI nebo CDM realizují mimo EU projekty zaměřené na snižování emisí, mít možnost kredity získané za tyto projekty přeměnit na povolenky, které mohou být použity ke splnění povinností v rámci systému EU pro obchodování s emisemi. Propojovací směrnice tak sníží náklady pro

⁸⁵ Ministerstvo životního prostředí: Evropský systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, 2003.

⁸⁶ Jak je definuje Směrnice 2003/87.

průmysl EU, a to díky tomu, že nabízí více možností, jak splnit požadavky systému pro obchodování s emisemi.

Evropský obchodovací systém je tak prvním systémem na světě, který zrovnoprávňuje tyto kredity s emisními povolenkami (1 povolenka = 1 ERU = 1 CER) a umožňuje, aby byly obchodovány v systému. Nebudou pouze akceptovány kredity z jaderných zařízení a půdního využívání, změn v půdním využívání a lesnictví.

Možnost přeměny kreditů na povolenky není však bez omezení. S ohledem na omezení popsána v předchozím odstavci, mohou členské státy provozovatelům umožnit používat CER kredity z projektových činností v systému neomezeně pouze v prvním obchodovacím období (tj. 2005 až 2008). V dalších obdobích mohou členské státy provozovatelům umožnit používat CER a ERU kredity, vždy však pouze do výše jednoho procenta přidělu povolenek ke každému zařízení, které každý členský stát určí ve svém alokačním plánu pro dané období. Poté dojde k vydání a okamžitému vyřazení povolenky členským státem výměnou za jednu CER nebo ERU, jež má provozovatel v registru svého členského státu.

Propojovací směrnice dále stanoví, že CER a ERU kredity nemají být vydávány jako výsledek projektových činností prováděných v rámci EU, jež rovněž vedou ke snížení nebo omezení emisí ze zařízení, která jsou již zahrnuta do systému obchodování, aby nedošlo ke dvojímu započtení, ledaže je stejný počet povolenek vymazán z registru členských států, kde mají ERU nebo CER původ.

Příkladem fungování uvedených projektových činností by mohlo být Holandsko⁸⁷. To již podepsalo řadu smluv ke koupi kreditů z projektů JI a CDM tím, že financují transformaci environmentálně zdravých technologií v jiných státech. Jsou jimi například:

- výstavba dvou elektráren v Rajasthanu, Indii, která používá hojně se vyskytující energetické plodiny – obnovitelné zdroje jako palivo. Čisté emise CO₂ se rovnají nule, neboť množství emisí, které elektrárny při spalování těchto plodin vypustí do ovzduší se rovná množství, které je těmito rostlinami zachyceno při jejich pěstění. Elektřina vyráběná těmito zařízeními, s kombinovanou kapacitou 14,8 MW, nahradí stejně výkonná zařízení spalující uhlí a koks. První zařízení začalo vyrábět energii v srpnu 2003 a druhé začne v březnu 2006. Tento CDM projekt, který kromě práce a investic v poměrně zaostalém regionu přinese 754 716 ERU kreditů v období 2004 - 2013;

⁸⁷ European Commission: EU emissions trading – An open scheme promoting global innovation to combat climate change, 2004.

- CDM projekt instalování větrného parku s 22 turbínami produkující 22,8 MW v Huitengxite, autonomní mongolské oblasti v Číně. Projekt, který byl dokončen v roce 2004, přinese 578 741 ERU kreditů v období 2004 - 2013 produkcí čisté energie, která by jinak musela být vyráběna v elektrárnách spalujících fosilní paliva a produkujících CO₂;

- stavba větrné farmy blízko Palmerton North na Novém Zélandu s přibližnou kapacitou 91 MW a nulovými emisemi CO₂. Stavba větrné farmy započala v květnu 2004 a v roce 2005 má být zprovozněna. Očekávaný výkon je 325 GWh za rok. Tento JI projekt oddálí o několik let výstavbu nových elektráren na fosilní paliva. Úspora emisí je odhadována na přibližně 980 525 tun CO₂ za rok v období 2005 - 2012 a přinese 530 000 ERU kreditů.

Pro podniky zařazené do systému dává zrovnoprávnění kreditů z JI a CDM projektů širší možnosti volby pro splnění cílů, zlepšuje likviditu trhu a může rovněž snížit cenu povolenek.

Evropské banky začínají být aktivní při poskytování financí pro perspektivní projekty na snižování emisí. Evropská investiční banka vyčlenila ke konci roku 2003 pro tyto účely 500 mil. EUR. Rovněž německá KfW založila v červnu 2004 tzv. karbonový (z angl. carbonate) fond a další přední banky podobné aktivity rovněž zvažují.

Dochází tak ke vzniku celého nového odvětví jako výsledek Evropského karbonového trhu: obchodníci s karbonem, karbonoví finanční specialisté, karbonoví manažeři, karbonoví auditoři a ověřovatelé. Vznikají nové produkty jako karbonové fondy apod.

5.5 Evropský systém obchodování

Evropská unie zavedla systém obchodování s emisními povolenkami (angl. EU emission trading scheme „EU ETS“) k 1. lednu 2005 a je primárně zaměřen na zdroje znečištění oxidu uhličitého. Pramenem evropského práva je pak směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. října 2003 ustavující schéma pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v rámci Společenství (dále jen „Směrnice obchodování s emisemi“).

V první fázi obchodování, tedy v letech 2005 až 2008, zahrnuje Evropský systém obchodování pouze velké znečišťovatele v energetickém průmyslu a v některých energeticky náročných průmyslových sektorech. Povolenky obdrží zejména spalovací zařízení, rafinerie ropy, koksárny, železárny a ocelárny a rovněž závody na výrobu cementu, skla, vápna, cihel, keramiky, buničiny a papíru. I přes tento omezený rozsah bude zahrnovat přes 12 000 zařízení

a téměř polovinu emisí CO₂ v celé EU. Směrnice obchodování s emisemi pak tyto zařízení specifikuje v příloze III a stanoví, že do systému musí být zařazena všechna zařízení, která splňují podmínky zařazení. Členské státy však mohou požádat Komisi o dočasné vynětí některých zařízení ze systému, a to do konce roku 2007. Podmínky pro toto dočasné vynětí jsou popsány v článku 27 Směrnice obchodování s emisemi. Emisní povolenky obdrželo například 11 428 elektráren a tepláren s instalovaným výkonem přes 20 MW, z toho 435 se nachází v České republice.

Obchodovací jednotkou je tzv. povolenka. Naše právní úprava⁸⁸ (k české právní úpravě viz kapitola 5.6) definuje povolenku jako majetkovou hodnotu odpovídající právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší v daném kalendářním roce ekvivalent tuny CO₂. Systém funguje tak, že zdrojům je na počátku obchodování rozdělen balík povolenek (který představuje celkový environmentální cíl, jehož má být dosaženo). Každá povolenka představuje právo vypustit v daném období jednu tunu emisí vyjádřenou v tunách ekvivalentu oxidu uhličitého. Provozovatelé zařízení vykazující emise dostanou na předem dané období přesně stanovené množství povolenek, a pak již bude na nich, jak s nimi v průběhu období naloží. Provozovatel musí za každý rok přesně vykazovat množství emisí ve svých zařízeních a vracet tomu odpovídající množství povolenek.

Povolenky jsou podnikům rozděleny na základě dohodnutého algoritmu s tím, že v prvním obchodovacím období musí členské státy přidělit alespoň 95 % povolenek zdarma a pro pětileté období počínající 1. lednem 2008 alespoň 90 %. V České republice se pro první dvě obchodovací období předpokládá přidělení povolenek podnikům zcela zdarma stejně jako ve většině ostatních členských států.

Způsob rozdělení povolenek mezi podniky musí splnit určitá daná kritéria a je podrobně obsažen v tzv. národním alokačním plánu (dále viz kapitola 5.7). Povolenky jsou přidělovány na celé obchodovací období, přičemž národní alokační plán určuje, jak budou distribuovány podnikům v jednotlivých letech (podnik zná svou alokaci na celé obchodovací období dopředu). Konečným cílem systému založeném na obchodování s emisními povolenkami je pak celková redukce znečišťujících látek emitovaných do životního prostředí.

Po přidělení povolenek záleží na přístupu podniku jakou zvolí strategii. Zákon vyžaduje, aby na počátku dalšího roku provedl bilanci svých emisí za předchozí rok a prokázal, že vyřadil adekvátní množství povolenek. Systém obchodování tedy umožňuje optimalizovat

⁸⁸ Zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů.

náklady podniku tak, že v případě nízkých nákladů na redukci (pod úrovní ceny povolenky na trhu) snižuje emise i pod úroveň množství přidělených povolenek a ušetřené povolenky prodá, zdroj s vysokými náklady na redukci naopak povolenky nakupuje. Celospolečenské náklady (dané sumou nákladů jednotlivých firem) pro dosahování daného environmentálního cíle jsou v případě systému obchodování nižší než v případě situace bez obchodování.

Přidělované povolenky budou mít omezenou platnost na dobu příslušné obchodovací periody. Tzn. tři roky v první a pět let v následujících periodách obchodování. Po skončení první periody povolenky ztratí platnost bez náhrady.

Podniky musí vzít v úvahu, že povolenky se v rámci periody přidělují každoročně, a to poměrným dílem. Každý rok budou také muset odevzdávat tolik povolenek, kolik tun oxidu uhličitého jejich zařízení emitovala v uplynulém roce. Manažeři podniků se proto musí zabývat otázkou skutečných hodnot balíků povolenek, které zařízení obdrží, a možností využití těchto aktiv ve prospěch podniku. Ponechat povolenky jen tak na účtu v registru nebude pro mnoho podniků tím nejvhodnějším řešením a mnohé podniky budou nejspíš zvažovat možnosti, jak nechat tato aktiva pracovat podobně jako finanční prostředky v bankovních ústavech.

Evropský systém obchodování s povolenkami je založen na poznání, že určování ceny karbonu prostřednictvím založení trhu k omezení emisí nabízí nejméně nákladnou cestu pro členské státy EU k dosažení závazků Protokolu a posunout se k nízko-karbonově náročném průmyslu v budoucnu.

Evropská komise odhaduje, že náklady k dosažení cílů kjótského cíle budou mezi od 3 do 3,7 mld. EUR ročně. To je méně než 0,1 % HDP celé EU. Odhaduje dále, že bez obchodovacího systému by náklady dosáhly až 6,8 mld. EUR ročně.

5.5.1 Nebezpečí pro splnění kjótských cílů

Směrnice obchodování s emisemi počítá i s tzv. bankingem⁸⁹, tedy možností převedení povolenek z jednoho obchodovacího období do druhého. Většina členských států však tuto možnost ve svých národních právních úpravách neumožňuje. V České republice byla původně tato možnost v návrhu zákona připuštěna. Hrozilo tak reálné nebezpečí při přechodu z prvního do druhého obchodovacího období, na které se váže splnění kjótského cíle, že dojde

⁸⁹ Sychrovský, P.: Nehrozí ČR porušení kjótského závazku, In Ekonom č.1, 2005, str. 43.

k nekontrolovatelnému otevírání účtů v českém registru emisí, včetně otevírání účtů zahraničními subjekty, doprovázené masivním převodem povolenek z prvního období do druhého. V praxi totiž budou existovat podniky (domácí i zahraniční), které během prvního období nevyčerpají celé alokované množství povolenek a rádi by si je převedly do druhého období. Do té země, která by povolila banking, by se tak stahovaly nevyužité povolenky z prvního období, neboť jedině v této zemi by bylo možné za ně získat nové. Na začátku druhého období by totiž stát, který povolí banking, musel za ušetřené povolenky z prvního období vydat nové. Na druhé období systému by tak v příslušné zemi byly vydány jak tyto ušetřené, tak nové povolenky na základě příslušného alokačního plánu. Ušetřené povolenky vydané zahraničním subjektům by pak byly na začátku druhého období velmi pravděpodobně převedeny zpět do zahraničí.

Část AAU jednotek tak bude paralelně překryta jinými jednotkami v rámci kjótských mechanismů (JI, CDM) nebo povolenkami systému obchodování s emisními povolenkami. Toto překrytí bude mít za následek, že pokud jakýkoliv emisní kredit opustí daný členský stát (bude převeden do jiného), jeho ekvivalent se odečte z přiděleného množství AAU jednotek na účtu daného členského státu.

K počtu převedených kreditů v rámci bankingu je třeba započítat i možný odliv dalších kreditů, např. ERU. Ty mohou být a jsou skupovány zahraničními subjekty a tam rovněž převedeny. Množství AAU jednotek na účtu členského státu se tak ještě sníží.

Nebezpečí pro kjótský cíl je tak dvojnásobné. V daném roce by mohl být porušen kjótský závazek o rezervách přiděleného množství AAU jednotek, podle něhož musí každý stát na svém účtu držet určité množství kreditů, tzv. rezervu. Ta odpovídá menšímu množství z následujících: buď 90 % AAU jednotek, nebo historicky poslednímu známému množství emisí (násobeno pěti). V horším případě by mohlo dokonce dojít k určitému vytunelování rezervy kjótských jednotek na účtu daného členského státu a tento členský stát by nesplnil kjótský cíl. V následujících letech by pak musel podniknout nápravné kroky, které by mohly mít vážné dopady na domácí hospodářství.

5.6 Česká právní úprava

Základním pramenem práva České republiky týkající se obchodování s povolenkami je zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon“). Zákon byl z časových důvodů přijat

velmi narychlo v režimu legislativní nouze. Návrh zákona předložila vláda Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky na konci října 2004 a již v půli listopadu 2004 byl zákon postoupen Senátu. Ten jej po schválení předložil prezidentovi republiky a premiérovi k podpisu. Zákon byl vyhlášen již 31. prosince 2004 a tento den rovněž nabyl účinnosti, tedy celem po dvou měsících od jeho předložení Poslanecké sněmovně.

V České republice se obchodování povinně týká asi 480 zdrojů, do budoucna lze očekávat, že tento počet vzroste v souvislosti s možným rozšířením obchodování na další sektory či další skleníkové plyny (kromě CO₂).

5.6.1 Povolení k zařazení do systému

Každý podnik – provozovatel zařízení, který bude ze zákona součástí obchodování, musí nejprve získat jednorázové povolení, aby mohl dané zařízení provozovat a účastnit se systému povolenek. Toto povolení není integrovaným povolením ve smyslu zákona o integrované prevenci a je vydáváno samostatně. Zákon o integrované prevenci však v § 14 odst. 1 stanoví, že Ministerstvo životního prostředí v integrovaném povolení nestanoví emisní limity pro tato zařízení, ledaže je to nezbytné k zabránění závažného znečišťování v místě provozu. Toto ustanovení má zabránit možnému vzniku lokálního efektu a zvýšení znečištění ovzduší v dané oblasti.

Ministerstvo mělo podle zákona shromažďovat žádosti o jejich vydání do šesti týdnů po nabytí účinnosti zákona. Tento termín byl nakonec prodloužen do konce března 2005. Přesto však 52 průmyslových podniků ještě v polovině srpna 2005 o povolení nepožádala. Hrozí jim za to pokuta do pěti milionů korun.

K získání výše uvedeného povolení musel mít podnik vypracovaný a schválený monitorovací plán, který ukazoval, jakým způsobem bude operátor zařízení získávat, zpracovávat a vykazovat údaje o emisích a jak zajistí požadovanou kvalitu vykázaných dat. Náležitosti takové žádosti o povolení jsou pak stanoveny v § 4 zákona. Žádost o povolení musí zejména obsahovat popis zařízení včetně technologií, které jsou nebo mají být používány, jenž musí být v souladu s požadavky BAT⁹⁰. Na základě monitorovacích plánů pak nezávislí ověřovatelé, kteří jsou držitelé rozhodnutí o autorizaci podle zákona o ochraně ovzduší (tzv. „autorizované osoby“), musí ověřovat emisní data zařízení za každý uplynulý kalendářní rok. Doklady o ověření množství emisí musí pak provozovatel předložit

⁹⁰ K pojmu BAT blíže viz kapitola 2.5.3

Ministerstvu pro životní prostředí do 31. března, jinak Správce registru neprovede převod povolenek, a to až do doby, kdy provozovatel zařízení neprokáže, že vykázané množství emisí je v souladu se stanovenými podmínkami. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že monitorovací plány jsou klíčovým prvkem systému a musely být vypracovány mimořádně kvalitně. Provozovatel zařízení je pak povinen vykazovat množství emisí skleníkových plynů a předkládat tento výkaz Ministerstvu životního prostředí nejpozději do 28. února následujícího roku.

5.7 Národní alokační plán

Každý členský stát Evropské unie musí Evropské komisi předkládat tzv. národní alokační plán, který stanovuje celkové množství povolenek, které bude pro určité období vydáno a množství, které bude přiděleno jednotlivým provozovatelům zařízení. Náležitosti alokačního plánu jsou v českém právu obsaženy v příloze 3 zákona. Za Českou republiku jej připravovalo Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu. Povinností byl pak návrh tohoto plánu zveřejnit na portálu veřejné správy, aby se ve lhůtě 30 dní od zveřejnění mohl každý z provozovatelů zařízení vyjádřit. Návrh alokačního plánu pak obě ministerstva předložily ke schválení vládě a ta jej postoupila ke schválení Evropské komisi. Kopie návrhu se rovněž poskytuje ostatním členským státům.

Při hodnocení alokačních plánů se vycházelo z 11 společných kritérií uvedených v příloze III. směrnice obchodování s emisemi. Základní kritérium stanoví, že navržené celkové množství povolenek muselo být v souladu s cílem členského státu podle Kjótského protokolu. To znamená, že každý členský stát měl zajistit, aby mu povolenky, které svým podnikům udělil, umožnily splnit cíl stanovený v Kjótském protokolu. Kromě toho mohou členské státy počítat s koupí emisních kreditů prostřednictvím flexibilních nástrojů založených na projektech v rámci Kjótského protokolu – CDM a JI (viz výše) – a rovněž prostřednictvím mezinárodního obchodování s emisemi podle Kjótského protokolu. Všechna tato opatření a jejich předpokládané výsledky musely být uvedeny v národních alokačních plánech.

V rámci 1. kritéria Evropská komise hodnotila, zda hodnoty emisí výrobních odvětví, která se na obchodování s emisemi podílejí, společně s těmito ostatními opatřeními umožní danému členskému státu splnit cíle stanovené v rámci Kjótského protokolu. Protože pouze

souhrnný účinek různých politik a opatření mají umožnit členským státům dosáhnout stanovených cílů, hovoří směrnice obchodování s emisemi o „cestě“ k jejich dosažení.

Každý členský stát musel svůj národní alokační plán vypracovat a zveřejnit do 31. března 2004 (do 1. května 2004 pro 10 nových členských států). Česká republika předložila Evropské komisi svůj první návrh alokačního plánu s půlročním zpožděním teprve 12. října 2004. Celkové množství povolenek podle tohoto návrhu činilo 107,88 milionu, avšak stejně jako v případě jiných členských států byl tento návrh Evropskou komisí odmítnut. Návrh alokačního plánu musel být přepracován a celkové množství povolenek muselo být sníženo (např. na Slovensku tomu to bylo téměř o 15 %).

Celkové množství povolenek, které navrhla Evropská komise bylo 90,16 milionu, tedy mnohem méně než kritizovaný návrh Ministerstva životního prostředí. Bruselští úředníci pochopitelně nerozhodovali pod resortními a politickými tlaky a rozhodovali jen na základě věcných argumentů⁹¹. Evropská komise při hodnocení národních alokačních plánů nezkoumala věcnou oprávněnost požadavků. Za základ vzala oficiální projekci emisí CO₂ pro rok 2005 tak, jak ji jednotlivé státy uvádějí ve svých oficiálních dokumentech. Pro Českou republiku je to zhruba 139 milionů tun. Z toho se 65 % emisí týká oborů, které jsou do emisního obchodování zařazeny (nepatří sem např. doprava). Jednoduchým početním úkonem tedy vyšlo již zmíněných 90,16 milionů tun. Čeští vyjednávači nakonec pro český průmysl dokázali věcnými argumenty přesvědčit kritický odborný evropský tým, že český emisní limit lze zvýšit na 97,6 milionu tun, tedy o hodnotu emisní produkce celého Lotyšska.

Ministerstvo průmyslu a obchodu pak zveřejnilo dvě varianty, které počítají s přerozdělením povolenek na emise oxidu uhličitého pro období 2005 až 2007. První varianta počítala s rozdělením povolenek ve výši 1,033 milionu tun pro rafinerie a 5,184 tun pro chemický průmysl. Druhá pak s 1,233 milionů tun emisí pro rafinerie a 5,452 milionu tun pro chemický průmysl. Ministerstvo nakonec navrhlo vládě ke schválení druhou variantu (variantu B), tedy tu která je vstřícnější k rafinériím a chemickému průmyslu, méně pak vstřícná pro energetické firmy. Podle vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu byla tato varianta schválena proto, že chemičky a rafinérie dokázaly přesvědčit, že očekávají velký nárůst produkce. Naopak v teplárenství se očekává stagnace či pokles díky energetickým úsporám např. zateplováním budov. V porovnání s emisemi v minulém roce však má chemický průmysl obdržet v příštích třech letech v průměru o 17 procent povolenek více. Rafinérie až o téměř 40 procent.

⁹¹ Klos, Č.: Lekce Evropanství, In Euro, 2005.

Tab. č.4 – Rozdělení povolenek mezi odvětví v milionech kusů

sektor		2004	NAP	NAP/2004	Původní NAP*/NAP
Veřejná energetika	60,198	63,458	+5,42	-3,74	
Podniková energetika	3,199	3,767	+17,72	-11,12	
Rafrinérie	0,916	1,370	+38,21	-11,58	
Chemická výroba		4,768	5,574	+16,91	-13,38
Koks		0,242	0,250	+3,03	-19,41
Výroba a zprac. kovů	14,653	15,455	+5,48	-12,25	
Cement		2,662	3,047	+14,48	-15,15
Vápno		1,214	1,341	+10,48	-18,90
Sklo		0,755	0,828	+9,6	-12,73
Keramika	0,753	0,808	+7,37	+5,84	
Celulóza	0,174	0,252	+44,74	-14,33	
Papír a lepenka		0,825	0,948	+14,96	-23,15
Celkem		90,436	97,100		
Rezerva		0,500			

NAP – národní alokační plán

zdroj: ministerstvo průmyslu a obchodu

Celkově české podniky vypustily v roce 2004 do ovzduší 90,33 milionu tun emisí, zhruba o osm procent méně, než kolik mají povolených na rok 2005. Celkem tedy má být alokováno mezi české podniky v období let 2005 až 2007 povolenky k emisím na 97,1 milionu tun oxidu uhličitého ročně, dalších 500 tisíc tun tvoří rezervu pro nové podniky. Další uvažovaná varianta A vycházela ze skutečných emisí v roce 2004 a měla podporu

elektrárenských a teplárenských společností. Varianty B a X kromě skutečných emisí roku 2004 braly v úvahu požadavky průmyslových svazů, jsou výhodnější pro rafinerie, výrobce chemikálií a stavebních hmot.

5.8 Registr obchodování s povolenkami

Na základě zákona byl zřízen registr obchodování s povolenkami, který je veřejně přístupný a je spravován státním operátorem trhu s elektřinou (OTE) podle energetického zákona. Registr je přístupný nepřetržitě a jeho kontaktní údaje se nacházejí na adrese www.povolenky.cz.

Registrační systém je tedy oddělen od vlastního obchodování – ne každý obchod vede ke změně vlastnictví povolenek. Pokud ale výsledkem obchodu je změna vlastnictví, dojde k převodu povolenek mezi účty v registračním systému. Registrační systém tedy není trhem.

Systém je čistě elektronický, povolenky tedy nebudou tištěny na papíře, ale budou existovat pouze na online účtu v registru. Každá společnost mající závazek a jakákoliv osoba se zájmem o koupi či prodej povolenek musí mít účet.

Registr měl být uveden do provozu k prvnímu říjnu, avšak doposud nedostal souhlas Evropské komise k tomu, aby mohl povolenky podnikům přidělit. Podle vyjádření Ministerstva životního prostředí dochází ke zdržení proto, že bruselští úředníci dvakrát kontrolují počty certifikátů přidělené jednotlivým podnikům a navíc vyžadují řadu potvrzení o připravenosti operátora trhu s elektřinou, který má obchody zúčtovávat. Chtějí prý také vysvětlit změny v přidělování, které vznikají kvůli tomu, že dochází ke změnám v majetkové struktuře podniků. Podniky tak mohou zatím pouze prodat část svých povolenek ve forwardových obchodech (viz dále).

5.8.1 Integrovaný systém rejstříků

Registrační systém je tvořen vnitrostátní složkou v každém členském státě, v němž jsou povolenky drženy, a střediskem na evropské úrovni, které bude provádět automatické kontroly každého převodu povolenek s cílem zajistit dodržování pravidel příslušné směrnice. Podle směrnice obchodování s emisemi mohou členské státy vést své registry i v rámci konsolidovaného systému společně za více členských států dohromady.

K provedení této směrnice přijala Komise nařízení, která se týkají „normalizovaného a bezpečného systému registrů ve formě standardizovaných elektronických databází obsahujících společné datové prvky ke sledování vydávání, držení, převádění a rušení povolenek, k zajištění přístupu veřejnosti a přiměřené důvěrnosti údajů a k zajištění toho, aby nedocházelo k žádným převodům neslučitelným s povinnostmi vyplývajícími z Kjótského protokolu“ (článek 19, bod 3 směrnice o obchodování s emisemi). Nařízení bylo přijato pod č. 2216/2004 dne 21. prosince 2004.

Tento integrovaný systém rejstříků musí na základě směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí pravidelně zveřejňovat zprávy, aby měla veřejnost přístup k informacím týkající se rejstříků. Musí však rovněž dodržovat právní předpisy týkající se ochrany osob při zpracování osobních údajů a volného pohybu těchto údajů (zejména směrnice 95/46/ES, směrnice 2002/58/ES a nařízení č. 45/2001).

5.8.2 Přidělování a vyřazování povolenek

Na každé obchodovací období vydá správce registru povolenky v množství stanoveném příslušným národním alokačním plánem, a to nejpozději do konce listopadu předcházejícího roku. Tyto povolenky pak správce registru nejpozději do 28. února roku následujícího přidělí každému provozovateli zařízení rovněž podle národního alokačního plánu, a to vždy pouze takové množství odpovídající příslušnému kalendářnímu roku.

K vyřazení z obchodování již neplatných povolenek pak musí dojít vždy do 30. dubna příslušného roku. Toto vyřazení se vztahuje na všechny povolenky, tedy i na povolenky vydané jiným členským či nečlenským státem. Pokud určitá společnost povolenky nedodá – nebo jich dodá nedostatečný počet – uloží členský stát pokutu ve výši 40 EUR za každou nedodanou povolenku.

5.8.3 Vkladní účty

Všechny povolenky v rámci národních registrů jsou evidovány na účtech. Registr rozlišuje dva typy účtů. Jednak je to vkladní účet zařízení a jednak osobní vkladní účet.

Vkladní účet zařízení zřizuje správce rejstříku na žádost provozovatele každého zařízení, které je součástí Národního alokačního plánu. Na tyto účty jsou pak správcem rejstříku automaticky připsány povolenky v počtu podle schváleného Národního alokačního

plánu. Každý provozovatel zařízení musí mít v národním rejstříku zřízen účet každého zařízení, na který budou připsány povolenky v počtu daném Národním alokačním plánem. Pouze z účtu zařízení je lze použít k převodu na jiné účty, a to jak na účty zařízení, tak účty osobní.

Subjekty, které nespádají do Národního alokačního plánu a které tudíž nezískávají žádné povolenky, ale mají zájem účastnit se obchodování s povolenkami, je určen osobní vkladní účet. Tyto subjekty ho používají pro své obchodní transakce. Držitelé osobního vkladního účtu jsou převážně dealeři, brokeři, banky atd. Provozovatel zařízení si osobní vkladní účet zřizovat nemusí a může provádět veškeré transakce z účtu vázaného na zařízení. To však nevylučuje možnost, že si i provozovatel zařízení může v rejstříku nechat zřídit osobní vkladní účet. Jaké jsou podmínky pro možnost zřízení si osobního vkladního účtu není zatím příliš jasné. Zástupce správce registru vyžaduje příslušný živnostenský list, zatímco podle Ministerstva financí je živnostenský list vyžadován jen v případě, že by šlo o osobu, která bude s povolenkami obchodovat jako podnikatel.

5.8.4 Registrace a zřizování národních účtů

Správce registru začne přijímat žádosti o zřízení a vedení účtu v rejstříku poté, co bude schválena konečná verze Národního alokačního plánu a informační systém rejstříku bude certifikován.

Každý žadatel o zřízení účtu si žádost stáhne z webových stránek, vyplní ji a zašle na elektronickou adresu správce rejstříku. Žádost je společná jak pro právnické, tak pro fyzické osoby. V žádosti je nutno rovněž vyplnit pověření zástupce k jednání se správcem rejstříku. Povinně musí být tito zástupci minimálně dva, třetí zástupce může a nemusí být uveden. To platí jak pro vkladní účty zařízení, tak pro osobní vkladní účty. Nutné je rovněž vyplnit požadovaný počet vkladních účtů (neboť každé zařízení bude mít svůj vlastní účet) a požadovaný počet osobních vkladních účtů.

Po elektronickém zaslání všech náležitostí provede správce rejstříku jejich kontrolu a v případě správnosti vyzve provozovatele zařízení či žadatele o účet o jejich předání či zaslání v písemné podobě (podepsané statutárním orgánem společnosti, zástupcem a s otiskem razítka společnosti) i spolu s ověřenou kopií výpisu z obchodního rejstříku a s ověřenou kopií „Rozhodnutí o povolení“ vydané Ministerstvem pro životní prostředí (viz kapitola 5.6.2).

Na základě úplnosti dokladů připraví správce rejstříku smlouvu označenou jako „Smlouvu o zřízení a vedení účtu v rejstříku pro obchodování s jednotkami přiděleného množství (povolenkami) emisí skleníkových plynů a úpravě souvisejících vztahů“, v jejíž příloze jsou uvedeni tzv. Zástupci pro komunikaci. Jedná se o:

- 1) pověřeného zástupce k jednání se správcem rejstříku (vždy obligatorně);
- 2) osobu ke komunikaci pro jednotlivá zařízení (není u osobních účtů);
- 3) zmocnění zástupci pro jednotlivé účty (povinně alespoň dva).

Další přílohou jsou obchodní podmínky Informačního systému rejstříku, platný ceník (který obsahuje poplatky za zřízení, vedení účtu, změnu hesla aj.) a uživatelský manuál na CD nosiči. Obchodní podmínky a ceník jsou rovněž zpřístupněny v aktualizované podobě na internetových stránkách.

Po kontrole všech obdržených dokladů teprve připraví správce registru čistopis smlouvy, který pak předá ve dvou vyhotoveních, s průvodním dopisem, k podpisu provozovateli zařízení nebo žadateli o účet. Oba výtisky smlouvy podepsané statutárním orgánem a zástupci zašle provozovatel – žadatel zpět, tak aby mohly být podepsány za správce rejstříku. Po podpisu smluv zašle správce rejstříku spolu s předávacím dopisem jedno vyhotovení smlouvy zpět provozovateli zařízení – žadateli o účet.

Následně správce rejstříku vyplní do informačního systému rejstříku všechny údaje a vygeneruje pro každou osobu s přístupem k účtu uživatelské jméno a heslo. Heslo pak zašle na adresu každého zmocněného zástupce.

5.9 *Obchodování s povolenkami*

Přestože systém obchodování s povolenkami byl zahájen až v roce 2005, v Evropě se s povolenkami obchoduje na bázi derivátů již od roku 2003. Jedná se o forwardové obchody s dodávkami v dalších letech. Stále více transakcí pak má charakter strategických operací či spekulativních obchodů⁹². Pro české podniky jsou v současné době tyto obchody jedinou praktickou možností, jak s povolenkami obchodovat.

⁹² Sychrovský, P.: Ostrý start na dohled, In Ekonom č. 28, 2005, str. 45.

Zatímco s povolenkami budou obchodovat podniky, investiční fondy či jednotlivci, s kótskými kredity pouze státy. Přitom půjde stále jen o tutéž ušetřenou tunu skleníkových plynů, která poplyne z registrů do registrů.

V Evropě jsou zatím pouze dvě burzy pro forwardové kontrakty, a to NordPool v Oslo a International Petroleum Exchange v Londýně. Obchodování na nich je však pro malé a střední podniky poněkud nákladné. Burzy si totiž berou deset až patnáct procent zálohu, aby měly jistotu, že prodejce povolenky skutečně dodá.

5.9.1 Obchodování v České republice

V České republice se s povolenkami bude obchodovat na Českomoravské komoditní burze Kladno (dále jen „ČMKBK“). Start obchodování byl původně plánován na září 2005, ale podle vyjádření zástupců ČMKBK tomu nebude dříve jak v polovině roku 2006. Vypořádání obchodů emisních povolenek bude v eurech, aby se mohly obchodování účastnit i zahraniční subjekty. Pravidla obchodování s povolenkami jsou schvalována burzovním výborem. ČMKBK bude úzce spolupracovat s Operátorem trhu s elektřinou jakožto rejstříkem povolenek. Spotové trhy budou pro české podniky otevřené teprve v době, kdy jejich zařízení budou vlastnit povolení k účasti na systému (vydávané Ministerstvem životního prostředí) a zároveň budou mít povolenky na účtech v registru.

Základním pravidlem obchodování s povolenkami definuje zákon v § 11 jako právo povolenku coby majetkovou hodnotu (§ 118 občanského zákoníku) prodávat nebo jinak převádět, a to za libovolnou cenu, tj. cenu stanovenou trhem, a současně přecházet „na jinou osobu“, tj. komukoli, nikoli pouze jiným provozovatelům zařízení. Zákon dále výslovně stanoví, že povolenky nemohou být předmětem zástavního práva ani vkladem do obchodního kapitálu obchodní společnosti. Rovněž stanoví, že v případě zániku právnické či smrti fyzické osoby – provozovatele zařízení, přecházejí povolenky na právního nástupce provozovatele zařízení.

Podle původního návrhu zákona byl provozovatel zařízení povinen finanční prostředky získané prodejem povolenek přednostně investovat do technologií šetrnějších k životnímu prostředí nebo na ochranu životního prostředí. Toto ustanovení se však ze schváleného znění zákona nakonec vypadlo.

Velkým dosud nevyřešeným problémem systému je stále neexistence účetních a daňových pravidel. Příslušné prováděcí předpisy byly připraveny a vydány až ke konci roku

2005. Podnik tak v současné době nezná definici aktu přidělení povolenek od státu, není ani schopen vyhodnotit jejich dopad do účetních výkazů. Stejně velkou neznámou jsou daňové a účetní dopady uskutečněných obchodů.

V prvním tříletém období půjde spíše pouze o jakési zahřívací kolo, ve kterém se má celý systém obchodování spustit. K přístřeší dojde až poté, kdy nastane souběh dvou od sebe odlišných systémů – evropských povolenek a kjótských kreditů.

5.9.2 Tvorba ceny

Jedním z významných obchodních míst, kde jsou povolenky denně obchodovány, je Energetická burza EEX v Lipsku. Aktuální i historická data o cenách a obchodovaných objemech na této burze jsou přístupná na adrese www.eex.de.

Cena povolenek je nezávislá na jakékoliv autoritě a tvoří ji aktuální nabídka a poptávka, jak je tomu na všech jiných volných trzích. Při narušení trhu s povolenkami se použije jako u všech jiných trhů právo hospodářské soutěže.

Cena jedné povolenky prošla v roce 2004 velkými výkyvy kdy se cena zpočátku pohybovala okolo 6 EUR až po rekordních 17,3 EUR ze 4.dubna. Trh však byl v očekávání v souvislosti s řešením přemrštěného alokačního plánu Itálie. Pokud by byl býval odsouhlasen, cena by pravděpodobně prudce klesla dolů. Začátkem července 2005 se na evropském trhu obchodovalo v průměru 1,7 milionu povolenek denně, a to za cenu těsně pod hranicí 29 euro.

I politické události budou nadále ovlivňovat jak systém, tak i cenu povolenky. Zapůsobit může zcela jistě jakákoli nová mezinárodní dohoda o zmírnění dopadů změn klimatu, či nové dlouhodobě redukční cíle Evropské unie.

Krátkodobě budou trh ovlivňovat například vstupy dalších zemí na spotový trh. Příliv povolenek se očekává převážně ze zemí, kde jich podniky mají relativní nadbytek. Pokud bude příliv povolenek na trh příliš prudký, jejich cena bude pravděpodobně klesat.

Svou roli v otázce poptávky po povolenkách může hrát např. i nestálost počasí. Například extrémně vysoké teploty v roce 2005 ve Španělsku vyžadují vyšší spotřebu elektřiny (na klimatizaci) a sucha omezují její výrobu z vodních elektráren na úkor elektřiny z elektráren spalujících plyn nebo uhlí. Tyto elektrárny pak zákonitě budou shánět povolenky na pokrytí zvýšené výroby.

Lze rovněž předpokládat, že většina podniků zatím udržuje určitou rezervu svých povolenek, kterou do oběhu vpustí až ke konci roku. Pokud by se nabídka dostala nad poptávku, může dojít ke konci roku naopak k poklesu ceny.

Je pozoruhodné, že tržní cena CER a ERU jednotek dnes prakticky nereaguje na cenu povolenky a stále za ní hluboce zaostává. V obou případech zůstávají na úrovni kolem 8 euro za jednotku. Jistá disproporce proti ceně povolenky je samozřejmě namístě, neboť s JI a CDM projekty jsou spojena velká regulační, schvalovací a administrativně nákladová rizika. Tato nerovnováha cen – povolenka versus ERU a CER – a zejména takřka nehýbající se cena za CER a ERU kredity naznačuje, že hlavními investory do CDM a JI projektů jsou v převážné míře vládní agentury a karbonové fondy a že podniky tyto projekty ještě neobjevily nebo nejsou ochotny podstoupit rizika.

Možnost tržní tvorby ceny je ale do jisté míry omezená. Pokud je totiž stanovena pokuta ve výši 40 euro (viz výše) za každou 1 tunu vypuštěných emisí za které příslušný podnik neodevzdá povolenku, je pak zřejmé, že 40 euro je limitní cena, nad kterou by cena povolenky na trhu neměla růst. Každý podnik pak raději zaplatí 40 euro jako pokutu než by na trhu kupoval dražší povolenku.

Bude přesto zajímavé, jak se bude vyvíjet nabídka a poptávka po povolenkách. Pro podniky, které si nejsou dosud jisti, kolik povolenek jim bude přebývat, se otevírá docela zajímavá spekulativní příležitost pokud by draho prodaly a později skutečně došlo k předpokládanému poklesu ceny.

5.10 Ekonomické dopady systému obchodování

Obchodování s emisemi skleníkových plynů s sebou samozřejmě nese i určitá rizika a komplikace, a to především proto, že se jedná o zcela nový nástroj regulace znečištění, se kterým ani podniky ani státní správa dosud nemají zkušenosti. Podnikům vzniká povinnost sledovat a vykazovat emise CO₂ a nevhodná strategie může mít negativní ekonomické dopady. Obecně lze říci, že vzhledem k tomu, že emise oxidu uhličitého dosud nebyly předmětem regulace, vznikají podnikům náklady spojené s jejich sledováním, vykazováním a nezávislým ověřováním, jak vyžaduje evropská legislativa. Jedná se o náklady, kde lze očekávat nárazově vyšší část při spouštění systému obchodování (podobnou fixním nákladům) a následně pravidelně se opakující náklady spojené s fungováním systému. Praxe obchodování v USA ukázala, že náklady na fungování systému z pohledu podniků byly

výrazně nižší, než se původně očekávalo. Spuštění systému vedlo k rozvoji nabídky doprovodných služeb, tzn. podniky nemusí všechny povinnosti zajišťovat vlastními silami, ale mohou si na ně najmout specializované odborníky či společnosti (podobně jako v případě vedení účetnictví). Z tohoto pohledu tedy spuštění systému bude pro podniky představovat určitý náklad, nicméně nikoliv zásadní, objevuje se u všech podobných zařízení v Evropské unii a je i v souladu s principem „znečišťovatel platí“⁹³.

Kritici systému, především z řad podniků zařazených do obchodování, obvykle poukazují na významné ekonomické dopady na cenu produktů, konkurenceschopnost či zaměstnanost. Podobné názory často podporují i nezávislé analýzy. Pro ilustraci lze uvést, že víceméně identická situace nastala při spuštění systému obchodování s povolenkami na emise oxidu síry v USA. Nezávislé analýzy odhadovaly cenu povolenky, odvozenou od nákladů na snížení znečištění, kdy hlavním vstupem byly informace samotných podniků, ve výši řádově tisíců USD za tunu SO₂. Po spuštění obchodování se cena povolenky velmi rychle ustálila na hodnotě pohybující se v rozmezí 120 – 150 USD za tunu. Následné analýzy ukázaly, že důvodem tak fatálních chyb při odhadech cen povolenek bylo systémové nadhodnocování nákladů redukčních opatření podniků spolu s obavami z fungování trhu. Praxe však dokázala rychle najít řešení a podniky poté, co byly konfrontovány s trhem povolenek, dokázaly efektivně využít potenciál, který měly k dispozici. Vzhledem k vysoké energetické náročnosti české ekonomiky lze očekávat, že přestože emise CO₂ představují jinou kategorii znečišťujících látek, existuje v České republice potenciál redukce, jehož využití může mít za určitých podmínek pro podniky pozitivní přínosy.

Z hlediska státní správy vznikají náklady spojené jak se spuštěním systému, které jsou poměrně vysoké, tak i náklady spojené s jeho pravidelným fungováním. Z iniciačních nákladů je jednorázově největším nákladem příprava a spuštění systému registrů, který je nutný pro převody povolenek mezi jejich držiteli. Další agendy jsou spojeny především s využitím pracovních kapacit Ministerstva životního prostředí a spolupracujících institucí při přípravě a implementaci zákona o obchodování s povolenkami (vydávání povolení k vypouštění emisí, zpracování dat, zajištění mechanismu ověřování emisí apod.). Samostatnou kapitolou je pak Národní alokační plán, který je zpracováván pro každé obchodovací období zvlášť. Dopady zavedení systému obchodování na hospodářství a na státní rozpočet je v době startu celého projektu tedy velmi těžké determinovat.

⁹³ Ministerstvo životního prostředí: Předkládací zpráva Národního alokačního plánu, Praha, 2004.

5.11 Shrnutí

Obchodování s emisními povolenkami by mělo představovat jeden z nejslibnějších ekonomických nástrojů snižování emisí skleníkových plynů. Zavádí totiž tržní prvky do oblasti, která bývá dominantně regulována nástroji administrativními, od nichž se čeká dosažení environmentálního cíle nákladově efektivnějším způsobem. Výraznou úsporu nákladů na snížení znečištění v porovnání s administrativními nástroji dokazují nejen teoretické analýzy a modely, ale především praxe. Systému obchodování s emisemi je velmi úspěšně využíváno pro snižování emisí oxidů síry a oxidů dusíku ve Spojených státech v rámci programu tzv. kyselého deště (Acid Rain).

Nevýhodou obchodování se skleníkovými plyny je hrozba lokálních dopadů, který by znamenal zhoršení kvality životního prostředí v dané oblasti v důsledku koncentrace emisí (zdroje v určitém regionu nakoupí emisní práva a vypustí více emisí). Tomuto má zabránit požadavek integrovaného povolení, které může stanovit emisní limity pro daný provoz. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že možnost obchodování s emisemi skleníkových plynů nijak nevyjímá provozovatele zdroje plnit požadavky další legislativy týkající se ostatních znečišťujících látek.

Hlavním principem obchodování je to, že vypuštění tuny emisí (v tomto případě CO_2) má reálný ekonomický efekt na rozhodování podniku. Vzhledem k tomu, že každá tuna emisí skleníkových plynů musí být pokryta emisním právem (povolenkou), vzniká tedy ekonomická pobídka k racionálnímu přístupu při snižování emise CO_2 . Podniky s nízkými náklady na snížení znečištění budou snižovat emise do doby, kdy se tyto náklady vyrovnají tržní ceně (a snižovat a prodávat se jim tedy už nevyplatí). Podniky s vysokými náklady se budou chovat opačně. Tento mechanismus při fungování trhu zajišťuje, že emisních redukcí je v prvé řadě dosahováno tam, kde je to nákladově efektivnější, což přináší celkovou úsporu nákladů na dosahování celospolečenského cíle (snižování emisí v národním či nadnárodním měřítku).

Je přirozené, že každý nový prvek regulace s sebou nese značnou míru nedůvěry, nicméně v porovnání s jinými nástroji regulace se předpokládá, že obchodování skutečně tou cestou snižování emisí, kterou by podniky měly vítat. Obchodování s povolenkami skleníkových plynů tedy může být nástrojem, který dá podnikům při plnění potřebných limitů poměrně vysokou míru flexibility. Zda půjde o příklad toho, jak mohou ekonomické nástroje pomoci řešit konkrétní environmentální problém, musí ukázat až jeho dlouhodobější úspěšné užívání.

Závěr

Principy liberálního tržního hospodářství vytváří možnosti subjektům k neomezenému využívání přírodních zdrojů, které jsou z větší části neobnovitelné, aniž by byly nuceni takovouto exploataci zahrnovat do svých ekonomických nákladů. Musí tedy existovat určité nástroje, které by tyto subjekty nutily k ekologicky co nejméně škodlivému chování.

Administrativní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí jsou základními prvky celého systému nástrojů ekologické politiky. Přes jejich odlišnost, která je dána jednak jejich historickým vývojem a dále jejich odlišnou povahou, se většinou uplatňují při řešení obdobných problémů. Rozdílný přístup spočívající v metodě přímé a nepřímé regulace vytváří možnost postihovat různé aspekty daných problémů, přičemž ekonomické nástroje slouží zejména jako doplněk nástrojů právních.

Administrativní nástroje jsou nejdůležitějším nástrojem ochrany životního prostředí. Univerzalita administrativních nástrojů zabezpečuje základní ochranu každé složky životního prostředí. Důležitost těchto nástrojů je dána i tím, že jsou v mnohých situacích výjimečné a nelze je nahradit žádným jiným nástrojem. Administrativní nástroje však rovněž zaručují realizovatelnost ostatních nástrojů, právní řád těmto nástrojům poskytuje rámec, v němž se uplatňují, a to buď samostatně nebo paralelně s nástroji administrativními. Jejich souběžné použití spolu s jinými nástroji, zejména ekonomickými, nelze hodnotit negativně. Svým odlišným přístupem postihují různé aspekty problémů a účinnost některých opatření se tak prohlubuje. Lze je efektivně použít i v těch případech, kde právní nástroj použít nelze.

Výhodou ekonomických nástrojů oproti právním je jejich menší omezující vliv na principy trhu. Subjekt má určité povinnosti, ale je stanoven pouze jejich výsledek, kdežto cestu k němu si každý subjekt může v rámci daných pravidel najít sám. Zájem o ochranu životního prostředí je stimulován ekonomickou výhodností. Jde tedy o nápravu selhání trhu, aniž by současně byl trh deformován jiným způsobem.

V posledních letech je snahou států při používání nástrojů k ochraně životního prostředí nahradit administrativní nástroje nástroji ekonomickými. Jejich nespornou výhodou je totiž

jejich hospodářská efektivnost. Jsou však zároveň mnohem citlivější při jejich stanovování a jakákoliv nepřesnost či špatný odhad budoucího vývoje může mít velmi negativní následky jednak fiskální, ale zejména environmentální.

Další problém ekonomických nástrojů souvisí s jejich základním znakem, kterým je možnost výběru chování na straně znečišťovatele. Ten se totiž rozhoduje zásadně podle ekonomických pravidel a porovnává náklady na snížení znečištění s náklady, které by musel zaplatit při zachování stávajícího znečištění (pokuty, poplatky apod.).

Lze říci, že produkce, která je ekologicky více zatěžující, s sebou nese řadu vedlejších nákladů, jako například sanace krajiny, likvidace škodlivých látek, náklady na léčbu nemocných. Ekologicky příznivější výroba by tak musela být ekonomicky výhodnější vždy. Problém však je, že tyto vedlejší náklady nelze vyčíslit, nebo jen velmi teoreticky. Na zatížení výroby takovými náklady však není hospodářský zájem, neboť by došlo ke skokovému navýšení současných cen energií a paliv a následně prakticky většiny výrobků a služeb. Trend posledních let je však zřejmý. Stále více zatěžovat ekologicky méně příznivou výrobu a naopak podporovat či alespoň nezatěžovat výrobu, která je ekologicky příznivější.

Pokud by však došlo k situaci, kdy se naprostá většina ekonomických subjektů bude chovat ekologicky, je zřejmé, že s postupem času by objem finančních prostředků na pozitivní nástroje rostl a neúměrně by zatěžoval rozpočty. Administrativní nástroje budou z tohoto důvodu mít stále významnou úlohu při ovlivňování výrobců a spotřebitelů.

Česká republika poměrně intenzivně využívá nástrojů právních i ekonomických. Z ekonomických nástrojů nejvíce využívá zejména poplatky, ačkoliv finanční újma za využívání či poškozování životního prostředí je stále velmi nízká a znečišťovatelům se mnohdy nevyplatí investovat do zařízení směřující ke snížení poškozování životního prostředí. Ačkoliv rozvoj nástrojů ochrany životního prostředí v ČR je v posledních letech příznivý, a to zejména v souvislosti s plněním závazků vyplývajících ze vstupu České republiky do EU, nejsou ostatní nástroje využívány v takové míře, v jaké by využívány být mohly, a to zejména ve srovnání s některými jinými členskými státy EU.

Velmi významným ekonomickým nástrojem jsou daně. Jejich nastavení je vždy předmětem sporů a dohadů, nicméně jejich účinek je velmi výrazný. Ekologické aspekty daní totiž mohou působit pozitivním i negativním způsobem, vždy však s environmentálně-pozitivním cílem. Posledním trendem v oblasti daní je snižování daní přímých a zvyšování daní nepřímých. Jedná se z hlediska principů ochrany životního prostředí jednoznačně o trend pozitivní, neboť realizuje princip „znečišťovatel platí“. Poslední vývoj české právní úpravy daní a jejich dopadu na ochranu životního prostředí byl však spíše krokem zpět. Tento vývoj byl z větší části způsoben nikoliv fiskálními důvody v podobě nedostatečných prostředků ve veřejném rozpočtu, nýbrž nevhodně provedenou transpozicí legislativy ES. Daňová reforma se stala nevyhnutelnou a neodkladnou záležitostí, avšak zatím nenabyla jasnějších obrysů zejména pro nesouhlas mezi jednotlivými resorty vlády i napříč celým politickým spektrem.

Novým ekonomickým nástrojem určeným primárně na ochranu ovzduší se i pro Českou republiku stala obchodovatelná emisní povolení. Jde o oblast, která byla dříve regulována zejména administrativními nástroji. Ačkoliv se jedná o nástroj EU, úzce souvisí s přijetím Kjótského protokolu a z něj vyplývajících závazků. Možnosti jejich využití se však neomezuji pouze na EU a ostatní zavázané země, nýbrž i na ostatní země. Je to dáno flexibilními mechanismy, z nichž jeden umožňuje investovat do ochrany ovzduší i mimo hranice zavázaného státu a tuto investici a výslednou úsporu započíst.

V České republice se s určitým zpožděním podařilo přijmout potřebné základní právní předpisy, zřídit vyžadované instituce a připravit Národní alokační plán přidělovaných povolenek. De lege lata bude nutné přijmout řadu prováděcích předpisů, zejména účetních a daňových pravidel.

Výše přijatých závazků Kjótského protokolu nebude pro všechny zahrnuté země představovat výraznější problém pro jeho splnění, zejména pak pro země (včetně ČR), ve kterých došlo na přelomu 80. a 90. let k výraznému snížení podílu těžkého průmyslu, a tím i ke snížení zatížení jejich ovzduší. Jde však o velmi zajímavý a užitečný nástroj, jehož skutečné možnosti teprve na využití čekají.

Přílohy:

Seznam tabulek

Tab. č.1	Činnost správních úřadů při regulaci znečištění
Tab. č.2	Alternativy chování regulované skupiny
Tab. č.3	Sazby daní pro firmy a domácnosti podle použitého zdroje
Tab. č.4	Rozdělení povolenek mezi odvětví v milionech kusů

Seznam použité a doporučené literatury:

- Adamová E., Zpravodaj projektu Kodex životního prostředí, č. 1/2000;
- Bakeš, M a kol.: Finanční právo, 3. vydání, C.H. Beck, 2003;
- Ball, S.: Environmental Law, Oxford University Press, London, 1996;
- Barde, J. – P.: Economic instruments in environmental policy. In.: Lessons from the OECD experience and their relevance to developing countries, leden 1994;
- Damohorský, M.: Právo životního prostředí, C H Beck, 1. vydání, 2003;
- European Commission: EU emissions trading – An open scheme promoting global innovation to combat climate change, 2004;
- Evropský systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, In: www.env.cz, 2005;
- Farský, M. - Holečková, M.: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. In.: Národní hospodářství č. 46, ročník 1993, str. 20-24;
- Fojtík, V.: Chemická zloba. In.: Euro č.22, ročník 2005, str. 31;
- Geussová, M.: Povolenky na startu. In.: Ekonom č.17, ročník 2005, str. 23;
- Hájek M., Environmentální manažerské účetnictví jako nástroj ochrany životního prostředí, www.env.cz, 2003;
- Hendrych D. a kol.: Správní právo, 5. vydání, C H Beck, Praha, 2003;
- Jílková, J. – Málková, P. – Rožek, D.: Ekonomické odůvodnění návrhu věcného záměru zákona o obalech, Praha, VŠE, Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku, 1999;
- Kiss, A. – Shelton, D.: Manual of European Environmental Law, Cambridge University Press, Cambridge, 1997;
- Klos, Č.: Trh zařídí všechno. In.: Euro č.5, ročník 2005, str. 24- 25;
- Klos, Č.: Lekce evropanství. In.: www.enviweb.cz, 22.4.2005;
- Kovář, J.: Analýza ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR, studie UNDP, 1994;

- Knoepfel, P.: How to Organize Environmental Administration, in European Environmental Law, A Comparative Perspective, Dartmouth, Aldershot, 1996;
- Leeds, M.: Trh a životní prostředí. Příspěvek Ronalda Coase a jeho význam pro transformující se hospodářství. Finance a úvěr, 42, 1992, č.10;
- Mezřický, V. a kol.: Základy ekologické politiky, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, 1996;
- Ministerstvo životního prostředí: Evropský systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, 2003;
- Ministerstvo životního prostředí: Předkládací zpráva Národního alokačního plánu, Praha, 2004;
- Ministerstvo životního prostředí: Státní politika životního prostředí ČR 2004 - 2010, Praha, 2004;
- Moldan B., Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Karolinum, 1997;
- OECD: Economic Instruments for Environmental Protection, 1989;
- Publikace Ministerstva životního prostředí: Envi-ekonomie, politika a vnější vztahy ČR, 2. seminář doktorandských studentů, Praha, 2000;
- Reimer, P.: Vláda rozdělila povolenky. In.: www.ekolist.cz, 20.7.2005;
- Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: Ekonomie, 2.vydání, Praha, Svoboda, 1995;
- Sands, P.: Principles of International Environmental Law, Volume I, Manchester University Press, Manchester-New York, 1995, str. 104 an.;
- Sněmovní tisk č.781;
- Sobotka, M.: Ekologická politika a její nástroje. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica. č.3-4/2001;
- Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha, 2000;
- Sucharovová D., Environmentální systémy řízení a ochrana životního prostředí. In.: Stavební listy 11/2002;
- Sychrovský, P.: Nehrozí ČR porušení Kjótského závazku, In Ekonom č.1, 2005, str. 43;
- Sychrovský, P.: Ostrý start na dohled. In.: Ekonom č.28, ročník 2005, str. 44-45;

- Sychrovský, P.: Připravte si dlouhodobou strategii. In.: Ekonom č.1, ročník 2005, str. 42-43;
- Široký, J.: – Knedlová, S.: Zelené daně mají zelenou. In.: Ekonom č.5, ročník 2005, str. 52;
- Široký, J.: Některé možné přístupy ke konstrukci ekologických daní a ekologizaci daňových soustav. In.: Acta Oeconomica Pragensia – vědecký sborník VŠE v Praze , V, číslo 6. Praha, VŠE 1997, s. 185 – 201;
- Štěpánek, Z.: Ekologické daně začínají být realitou. DHK, 1995, č.13;
- Tichý L. a kol.: Evropské právo, C H Beck, 2.vydání, 2004;
- Vítek, L. Vybrané problémy ekologického zdanění: Teorie dvojího užítku (dvojitá dividenda) In.: Veřejná ekonomika, sociální politika a veřejná správa. Sborník konference, Ostrava: VŠB-TU, 1997. s.4.

Seznam právních předpisů:

- 1) Listina základních práv a svobod (schválená Federálním shromážděním ČSFR 9.ledna 1991 s uvozovacím ústavním zákonem č. 23/1991 Sb.);
- 2) Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí;
- 3) Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím;
- 4) Protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu;
- 5) Aarhurská úmluva;
- 6) Úmluva z Espoo;
- 7) Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník;
- 8) Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů;
- 9) Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon);
- 10) Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí;
- 11) Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád);
- 12) Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění;
- 13) Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR;
- 14) Smlouvy o založení Evropského společenství;
- 15) Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí;
- 16) Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon);
- 17) Zákon č. 114/1992 Sb., na ochranu přírody a krajiny;
- 18) Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon);
- 19) Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší);
- 20) Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon);
- 21) Vyhláška ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., kterou se stanoví seznam znečišťujících látek, emisní limity, způsob předávání zpráv a informací, zjišťování

množství vypouštěných znečišťujících látek, tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem a intenzity pachů, podmínky autorizace osob, požadavky na vedení provozní evidence zdrojů znečišťování ovzduší a podmínky jejich uplatňování;

- 22) Nařízení vlády č. 350/2002 Sb., kterým se stanoví imisní limity a podmínky a způsob sledování, posuzování, hodnocení a řízení kvality ovzduší;
- 23) Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů;
- 24) Nařízení vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech k povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a kanalizací a o citlivých oblastech;
- 25) Nařízení vlády č. 351/2002, kterým se stanoví závazné emisní stropy pro některé látky znečišťující ovzduší a způsob přípravy a uvádění emisních inventur a emisních projekcí;
- 26) Nařízení vlády č. 352/2002, kterým se stanoví emisní limity a další podmínky provozování spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší;
- 27) Nařízení vlády č. 353/2002, kterým se stanoví emisní limity a další podmínky ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší;
- 28) Nařízení vlády č. 354/2002, kterým se stanoví emisní limity a další podmínky pro spalování odpadu;
- 29) Nařízení vlády č. 355/2002, kterým se stanoví emisní limity a další podmínky ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší emitujících těkavé organické látky z procesů aplikujících organická rozpouštědla a ze skladování a distribuce benzínu;
- 30) Vyhláška č. 357/2002 Sb., kterou se stanoví požadavky na kvalitu paliv z hlediska ochrany ovzduší;
- 31) Nařízení vlády č. 112/2004 Sb., o Národním programu snižování emisí tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého a oxidů dusíku ze stávajících zvláště velkých spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší;

- 32) Směrnice č. 2001/80/EHS, o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení;
- 33) Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky;
- 34) Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích;
- 35) Zákon č. 140/1961, trestní zákon;
- 36) Směrnice Rady 96/61/EHS, o integrované prevenci a kontrole znečištění;
- 37) Směrnice Rady 84/360/EHS – o boji se znečišťováním ovzduší z průmyslových závodů;
- 38) Nařízení EHS 880/92;
- 39) Směrnice 67/0548/EHS;
- 40) Zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií);
- 41) Směrnice MŽP č. 2/2005 Sb.
- 42) Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a změně některých zákonů (zákon o obalech);
- 43) Zákon č. 634/2005 Sb., o správních poplatcích;
- 44) Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů;
- 45) Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu;
- 46) Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon);
- 47) Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon);
- 48) Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů;
- 49) Zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní, ve znění pozdějších předpisů – s účinností k 1. lednu 2004 byl tento zákon bez náhrady zrušen;
- 50) Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů;
- 51) Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů;
- 52) Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů;

- 53) Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů;
- 54) Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů;
- 55) Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů;
- 56) Zákon č. 163/1991 Sb. o zřízení Národního parku Šumava a stanovení podmínek jeho ochrany;
- 57) Zákon č. 164/1991 Sb., o zřízení Národního parku Podyjí a stanovení podmínek jeho ochrany;
- 58) Zákon č. 165/1991 Sb., o zřízení KRNAP a stanovení podmínek jeho ochrany;
- 59) Nařízení Rady č. 259/93 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o jejich kontrole.

Summary

Legal and Economic Instruments of Environmental Protection

Jan Danihelka

This diploma thesis deals with one of the most developing branches of the temporary legal system – Environmental Law. It is concentrated on the description of instruments applying within environmental policy and particularly on the main two categories – legal and economic instruments.

The thesis is divided into five parts. The first - introductory chapter deals with division and general description of various instruments of the environmental policy.

The following two chapters deal with the description of legal and economic instruments with the accent on those instruments that applies on the protection of the air pollution.

The fourth chapter is dedicated to the environmental taxes and the preparation of the tax reform.

The last and the crucial chapter concentrates on the latest economic instrument – the tradable emission certificates, which were recently introduced to the Czech legal system with the connection of the fulfillment of the Kyoto Protocol.