

**Principy a harmonogram ekologické daňové reformy**

## **Ekologická daňová reforma**

Ekologická daňová reforma (dále „EDR“) představuje **přesun ze zdanění lidské práce směrem ke zdanění výrobků a služeb**, jejichž výroba a/nebo spotřeba má negativní dopad na životní prostředí a lidské zdraví. Základním atributem ekologické daňové reformy je výnosová neutralita, EDR tak nepovede ke zvýšení celkové daňové zátěže v ČR. Aby byl naplněn princip výnosové neutrality reformy, jsou dodatečné výnosy zvýšeného zdanění využity na snížení jiných daní. Výnosy budou využity tak, aby byly sníženy náklady práce s cílem povzbudit zaměstnanost a lze z nich případně financovat i platby státu za tzv. náhradní doby důchodového pojištění.

Hlavním **cílem EDR** je stimulovat ekonomické subjekty k takovému chování, které povede ke snížení poškození životního prostředí a jeho dopadů na zdraví obyvatelstva.

**Předmětem zdanění** jsou statky a služby, jejichž výroba a/nebo spotřeba vede k prokazatelnému negativnímu dopadu na životní prostředí a lidské zdraví.

Ekologická daňová reforma je **předmětem pozornosti vlády** České republiky již téměř deset let. Byla obsahem vládních prohlášení minulých vlád, včetně vlády současné: *„Vláda připraví nutné legislativní návrhy, aby od 1. 1. 2008 mohla být v souladu s požadavky Evropské unie a závazkem České republiky zavedena ekologická daň na energie. Sazby této daně nebudou nižší než sazby stanovené EU. Zároveň budeme prosazovat příslušné sociální kompenzace v důsledku zavedení těchto ekologických daní. Spotřební daně na energie spravované finančními či celními úřady budou v nezbytné míře zohledňovat negativní dopady na životní prostředí při zachování jednoduchosti a spravovatelnosti těchto nových spotřebních daní. Ekologická daňová reforma nepovede ke zvýšení celkové daňové zátěže.“*

Ekologická daňová reforma je připravena **se zřetelem na mezinárodní souvislosti** a účinky harmonizujících se národních daňových systémů a tak, aby **nebyla příčinou snížení konkurenceschopnosti národní ekonomiky**.

## *Principy zavedení EDR v České republice*

1. EDR na základě tohoto konceptu bude probíhat **postupně ve 3 etapách** do roku 2017 s cílem poskytnout dotčeným subjektům dostatečný čas na přizpůsobení. Další úpravy budou probíhat na základě průběžného vyhodnocování přínosu jednotlivých etap EDR.
2. EDR bude ve všech etapách **výnosově neutrální**, nepovede ke zvýšení celkové daňové zátěže. K naplnění principu výnosové neutrality reformy jsou dodatečné výnosy zvýšeného zdanění použity na snížení jiných daní. Výnosy budou využity tak, aby byly sníženy náklady práce s cílem povzbudit zaměstnanost. Konkrétní forma zajištění výnosové neutrality bude předmětem standardního legislativního procesu.
3. EDR je navržena tak, aby byla **účinná** z hlediska naplňování jejích cílů. Průběžné hodnocení je nedílnou součástí procesu reformy.
4. EDR bere v úvahu vyvolané transakční náklady. Zejména reflektuje požadavek na minimální administrativní náklady zdanění.
5. **První etapa EDR** vychází z úplné transpozice Směrnice 2003/96/ES<sup>1</sup>, o zdanění energetických produktů a elektřiny. Nutná legislativní úprava této etapy bude připravena v roce 2007, aby mohla být účinná nejpozději od 1. 1. 2008. Zároveň bude zadána studie, která bude obsahovat zpracování scénářů ekologické daňové reformy a vyhodnocení dopadů realizace těchto scénářů.
6. **Druhá etapa EDR** bude věcně a legislativně připravena do konce roku 2008, s předpokládanou realizací v letech 2010 až 2013. Bude se týkat zdanění energetických produktů a elektřiny, revize stávajících poplatků a dalších nástrojů regulace v oblasti životního prostředí a opatření v oblasti dopravy. Bude zvažována transformace vybraných environmentálních poplatků na „ekologické“ daně. Příprava druhé etapy EDR proběhne na základě široké odborné a meziresortní diskuse a řádně oponovaných vědeckých a odborných prací, které se budou týkat kvantifikace sociálních, ekonomických a ekologických dopadů zdanění a kvantifikace externích nákladů předmětu zdanění.
7. **Třetí etapa EDR** bude připravována do konce roku 2012, s předpokládanou realizací v letech 2014 až 2017. Na základě vyhodnocení působení a účinků první a druhé etapy reformy bude zváženo další prohloubení reformy a rozšíření na další surovinové zdroje, výrobky a služby a užití přírody. V tomto období se předpokládá revize a novelizace směrnice 2003/96/ES (dále také Směrnice).
8. Při dodržení principu výnosové neutrality, mohou být v rámci 2. a 3. etapy EDR **zavedena kompenzačních opatření** s cílem zmírnit negativní dopad na nízko-příjmové skupiny domácností.
9. Dalším významným aspektem, k němuž bude v rámci EDR přihlíženo, je **národní bezpečnost** s ohledem na **riziko dovozní závislosti** u energetických surovin.

### **1. Etapa EDR**

První etapu EDR představuje komplexní transpozice Směrnice 2003/96/ES, ze dne 27. října 2003, o zdanění energií a elektřiny, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. Navrhované zdanění pevných

---

<sup>1</sup> SMĚRNICE RADY 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny (dále „Směrnice“)

paliv, zemního plynu a elektřiny připravované Ministerstvem financí vychází ze Směrnice a zahrnuje režim v souladu s podmínkami této Směrnice, v případech, kdy stávající platná sazba tuzemské spotřební daně není již nyní vyšší<sup>2</sup>.

1. etapa EDR bude výnosově neutrální, tj. výnosy získané ze zavedení nových daňových titulů budou využity na snížení daňového zatížení práce. Konkrétní podoba tohoto snížení daňového zatížení práce dosud není dohodnuta, Ministerstvo životního prostředí zahájilo v této věci jednání a vzájemnou spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí. Konkrétní opatření budou připravena tak, aby vstoupila v platnost k 1. lednu 2008, tj. ke stejnému datu, jako začnou platit nové daně z elektřiny, plynu a pevných paliv. Příprava výnosové neutrality však nebude brzdit práce na příslušných transpozičních návrzích Ministerstva financí, bude na ně navazovat.

### **Plátce daně**

Plátcem daně je každá právnická nebo fyzická osoba, která dodala pevná paliva, zemní plyn nebo elektřinu konečnému spotřebiteli.

### **Předmět daně**

Předmětem zdanění jsou pevná paliva, zemní plyn a elektřina.

### **Osvobození od daně**

Na základě článku 2 Směrnice je ze zdanění vyjmuto užití/spotřeba elektřiny a energií:

- energetické produkty používané pro účely chemické redukce a v elektrolytických a metalurgických procesech (např. OKEČ 27);
- elektřina, pokud dosahuje více než 50 % nákladů na výrobek;
- mineralogické postupy (OKEČ 26).

### **Dále budou od daně osvobozeny:**

#### a) Elektřina:

- pocházející ze sluneční energie, větrné energie nebo geotermální energie;
- vyrobené ve vodních elektrárnách;
- vyrobené z biomasy<sup>3</sup> nebo produktů vyrobených z biomasy;
- vyrobené z emisí metanu z uzavřených uhelných dolů;
- vyrobené z palivových článků

#### b) Biomasa užitá pro výrobu tepla.

#### c) Energetické zdroje a suroviny využité pro výrobu elektřiny.

#### d) Elektřina používaná za účelem veřejné dopravy využívané pro přepravu zboží a osob po železnici, metrem, tramvaji a trolejbusem, příp. elektrobusey. Osvobození se navrhuje pouze pro elektřinu použitou při samotné přepravě, nikoliv při doprovodných činnostech souvisejících s přepravou.

---

<sup>2</sup> Směrnice 2003/96/ES se vztahuje na motorová paliva (benzín, nafta, zemní plyn, LPG), paliva pro účely vytápění (zemní plyn, LPG, pevná paliva, topné oleje) a elektřinu. Česká republika v současnosti splňuje všechny minimální sazby daně Směrnici s výjimkou zemního plynu (sazby daně jsou nižší než minimální požadované), pevných paliv (daň není zavedena) a elektřiny (daň není zavedena).

<sup>3</sup> „Biomasou“ se rozumí biologicky rozložitelná část výrobků, odpadů a zbytků ze zemědělství (včetně rostlinných a živočišných látek), lesnictví a souvisejících odvětví, jakož i biologicky rozložitelná část průmyslového a obecního odpadu.

- e) Kombinovaná výroba elektřiny a tepla<sup>4</sup> ( dále jen „KVET“) šetrná k životnímu prostředí a s vysokou účinností. Vysoko účinné technologie KVET definuje vyhláška MPO č. 439/2005 Sb.<sup>5</sup>.

### Sazby daně

Daňové sazby splňují minimální výši stanovenou Směrnicí<sup>6</sup>.

## 2. Etapa EDR

Pro období 2010 – 2013 bude připravena druhá etapa EDR. K daňovým změnám dojde u pevných paliv, elektřiny a zemního plynu, tedy u daní zavedených v první etapě. Předmět a rozsah zdanění v této etapě může být rozšířen na základě revize systémů poplatků a dalších nástrojů regulace v oblasti životního prostředí a transformace těchto nástrojů na „ekologické“ daně. Sazby daní mohou být diferencovány s cílem snížit množství znečišťujících látek a omezit jejich dopady na lidské zdraví (zejména ze znečištění ovzduší). Ekologická daňová reforma je od své druhé etapy též jedním z nástrojů k dosažení národních emisních stropů pro znečišťující látky. Zvláštní pozornost bude věnována oblasti dopravy.

Při zvyšování či úpravě všech druhů ekologických daní, ať už se jedná o energetické daně či poplatky k ochraně životního prostředí, případně transformované poplatky k ochraně životního prostředí, bude dbáno na jejich spravovatelnost finančními úřady či orgány, které je budou vybírat a zejména na dodržení výnosové neutrality. Nově získané příjmy státního rozpočtu budou, stejně jako v první etapě EDR, využity na snížení daňového zatížení práce.

V rámci této etapy budou využity relevantní výstupy z vědecky korektních a řádně oponovaných studií, týkající se

- (a) kvantifikace externalit předmětu zdanění a
- (b) kvantifikace dopadů zdanění.

Cílem kvantifikací je:

- (a) odůvodněné využití diferencovaného zdanění statků a služeb na základě dopadů na životní prostředí a zdraví,
- (b) vyjádření dopadů variant zdanění v sociální a ekonomické oblasti s průměty do soustavy veřejných rozpočtů, zejména na nárůst sociálních výdajů v případě vynuceného útlumu některých sektorů a jeho regionální efekt, na zaměstnanost, na příjmy a výdaje územních samospráv a vlivy zdanění na konkurenceschopnost ekonomiky České republiky.

---

<sup>4</sup> Kombinovanou výrobou elektřiny a tepla se dle zákona č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, rozumí přeměna primární energie na energii elektrickou a užitečné teplo ve společném současně probíhajícím procesu v jednom výrobním zařízení

<sup>5</sup> Vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu, kterou se stanoví způsob určení množství, identifikace a způsob obchodování elektřiny z kombinované výroby, identifikace elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů implementující Směrnici 2004/8/ES o podpoře kombinované výroby tepla a elektřiny založené na poptávce po užitečném teple na vnitřním trhu s energií (dle paragrafu 1, odst. 2 má dojít k 10% úspoře paliva).

<sup>6</sup> Viz Směrnice 2003/96/ES, příloha I

### **3. Etapa EDR**

Třetí etapa bude připravena do konce roku 2012 s předpokládaným obdobím realizace v letech 2014 až 2017. Bude využito vyhodnocení působení a účinků předchozích etap.

Nejpozději do 1. ledna 2012 Evropská rada na základě zprávy a návrhu Evropské komise a po konzultaci s Evropským parlamentem rozhodne o minimálních úrovních zdanění uplatňovaných na plynový olej pro další období počínající 1. lednem 2013. Ve stejném období již budou k dispozici vyhodnocené dopady ekologické daňové reformy v České republice.

Třetí etapa bude zahrnovat případné výše popsané úpravy v rámci upravené směrnice ES a taktéž úpravy na základě vyhodnocení působení 1. a 2. etapy EDR v České republice.

Při zvyšování či úpravě všech druhů ekologických daní, ať už se jedná o energetické daně či poplatky k ochraně životního prostředí, případně transformované poplatky k ochraně životního prostředí, bude dbáno na jejich spravovatelnost finančními úřady či orgány, které je budou vybírat a zejména na dodržení výnosové neutrality. Nově získané příjmy státního rozpočtu budou, stejně jako v první a druhé etapě EDR, využity na snížení daňového zatížení práce.

### **Důvodová zpráva**

Ekologická daňová reforma je navržena jako příspěvek k naplnění cílů udržitelného rozvoje, a to v souvztažnosti jeho tří pilířů - ekonomického, sociálního a environmentálního. Je považována za jeden z možných přístupů, jímž lze dosáhnout zvýšení kvality životního prostředí, snížení dopadů poškození životního prostředí na lidské zdraví, zvýšení efektivity ekonomiky a oživení trhu práce. V rámci disponibilních nástrojů vládní regulace je ekologická daňová reforma součástí tzv. ekonomických nástrojů. Ekonomické nástroje musí být užívány konzistentně a k efektivní stimulaci řešení indikovaných problémů. Ekologická daňová reforma v České republice přispěje k dosažení cílů stanovených ve schválené Státní energetické koncepci, v Národním programu na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice, ve Státní politice životního prostředí, v Národním Lisabonském programu 2005 – 2008 (Národním programu reforem České republiky), ve Strategii udržitelného rozvoje a ve Strategii hospodářského růstu.

Ekologická daňová reforma je postupný, do několika kroků rozložený přesun části zdanění z výrobních faktorů na znečištění. Reforma bude konstruována tak, aby motivovala k modernizaci ekonomiky a investicím do efektivních technologií, ke zvyšování zaměstnanosti a ke snižování znečištění, které poškozuje lidské zdraví a životní prostředí. Základním principem reformy je výnosová neutralita.

Z publikovaných zpráv EUROSTATu vyplývá, že výdaje na elektřinu a další energie jsou v České republice, vztahované na paritu kupní síly jedny z nejvyšších v Evropě. Proto je nutné analyzovat možné sociální dopady reformy a rámec EDR zaměřit širěji než jen na oblast tepla a elektřiny.

#### **Význam zdanění energie a energetických surovin**

Kvalita životního prostředí je jedním z faktorů ovlivňujících lidské zdraví (mezi další faktory patří genetická zátěž, stav zdravotnictví a zejména životní styl). Přínos zdanění energetických surovin a energie je nutné z hlediska znečištění ovzduší porovnat s velikostí či nárůstem dopadů z aktuálně nejškodlivějších zdrojů znečištění (zejména doprava a lokální topeniště a vytápění).

#### **Diferenciace a zahrnutí faktorů škodlivosti**

Dosud realizovaný výzkum v oblasti ekonomických souvislostí ochrany životního prostředí v České republice nepokrývá v uspokojivém rozsahu kvantifikaci externalit, tedy doprovodných jevů spojených s těžbou a užitím surovin, dopady průmyslové a jiné činnosti na stav a vývoj životního prostředí a zdraví obyvatelstva. Koncepční přístup kvantifikace externalit ze snížení bezpečných dodávek energií sice teoreticky existuje, problémem je však i zde nedostatek empirických studií.

Z tohoto zcela pragmatického důvodu jsou jakékoli daňové úpravy nad rámec transpozice Směrnice přesunuty do druhého období přípravy EDR, aby případné zahrnutí diferencovaných

sazeb bylo provedeno až ve druhé etapě reformy, na základě reálných a vědecky korektních empirických studií.

### **Dopady EDR**

V průběhu realizace ekologické daňové reformy budou brány v úvahu dopady navrhovaných změn. Konkrétně se jedná o dopady na konkurenceschopnost (národní i mezinárodní), sociální dopady, regionální dopady, dopady na zdravotní stav obyvatel, dopady na kvalitu životního prostředí a dopady na ekonomiku ČR.

Pokud je některý problém již řešen ekonomickým nástrojem, je třeba vyjasnit vzájemné interakce daného nástroje a navrhované ekologické daně a následně volit nástroj či kombinaci nástrojů účinnější. Tyto vztahy a souvislosti je nutno pečlivě zkoumat. I z tohoto důvodu je EDR navržena ve třech časově rozložených etapách. Rozšiřování cílů a oblastí působnosti EDR není v první fázi bez dalších analýz vhodné.