Národohospodářské modely dopadů opatření politiky životního prostředí na makroekonomické agregáty v České republice

VaV 1C/4/42/04

Ing. Jan Brůha, M.A. – kap. 1.1.3, 1.1.6

doc. Ing. Alena Hadrabová, CSc – kap. 1.2

Ing. Jan Pavel, Ph.D. – kap. 1.1.1; 1.1.2

Ing. Jan Slavík – kap. 1.1.5,

Mgr. Milan Ščasný – kap. 1.1.4

Obsah

Úvod 3

1 Etapa 1 - Analýza politiky životního prostředí České republiky z hlediska konzistence… 5

1.1 Analýza konzistentnosti Státní politiky ŽP s ostatními politikami ČR 5

1.1.1 Konvergenční program ČR – podzim 2004 5

1.1.2 Národní akční plán zaměstnanosti na léta 2004 - 2006 10

1.1.3 Konzistence SPŽP a Průmyslové politiky 12

1.1.4 Konzistence SPŽP a Dopravní politiky 15

1.1.5 Konzistence Surovinové politiky ČR v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů s cíli ochrany životního prostředí 16

1.1.6 SPŽP a Státní energetická koncepce ČR 23

1.2 Identifikace hlavních změn v legislativě na ochranu životního prostředí 34

1.2.1 Ochrana ovzduší 34

1.2.2 Vodní hospodářství 41

1.2.3 Odpadové hospodářství 48

Úvod

Dosavadní výsledky řešení projektu „Národohospodářské modely dopadů opatření politiky životního prostředí na makroekonomické agregáty v České republice“ – 1C/4/42/04 prezentované v této průběžné zprávě vychází z přijatého návrhu projektu, který byl předložen do veřejné soutěže na jaře 2004. Rozhodnutí o přijetí projektu obdržel řešitelský tým v létě 2004 a ve stejné době byly zahájeny také práce na jeho řešení.

Nabídku na řešení projektu vypracoval IEEP, Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku Vysoké školy ekonomické v Praze na základě vyhlášení Obchodní veřejné soutěže řešení programů výzkumu a vývoje MŽP pro rok 2004.

Pro řešení projektu byl vytvořen tým expertů z IEEP, Institutu pro ekonomickou a ekologickou politiku Vysoké školy ekonomické a externích odborníků v oblasti veřejných financí, zejména problematiky hodnocení efektivnosti veřejných výdajů.

Práce projektu byly zcela v souladu s předloženým projektem rozděleny do pěti dílčích etap:

1. etapa řešení - Analýza politiky životního prostředí České republiky z hlediska konzistence jejich cílů s existujícími právními normami (včetně EU) a ostatními hospodářskými politikami; vymezení ekonomických subjektů, jejichž chování je Státní politikou životního prostředí ovlivňováno

Cílem této etapy je identifikace subjektů, jejichž chování je Státní politikou životního prostředí ovlivňováno. Dále je v rámci této etapy prováděna analýza konzistentnosti politiky životního prostředí s ostatními politikami ČR. Hlavní částí je však analýza změn v zákonech týkajících se životního prostředí v letech 1995-2002 s cílem identifikovat klíčové časové okamžiky, ve kterých lze předpokládat dopady legislativních změn na makroekonomické agregáty. Závěr modulu je věnován formulaci hypotéz o vztahu mezi změnami v politice ŽP a makroekonomickými agregáty v ČR, které budou v následujících etapách testovány.

2. etapa řešení – Analýza změn spotřebního chování jednotlivců a domácností v důsledku aplikace politiky životního prostředí České republiky a Evropské unie

Obsahem druhé etapy bude analýza dopadů změn v politice ŽP na domácnosti a zprostředkovaně na příslušné makroagregáty.

3. etapa řešení – Analýza dopadů politiky životního prostředí na rozhodování firem, zejména s důrazem na analýzu investiční aktivity vysokozátěžových firem a změny nákladové struktury

Obsahem třetí etapy bude analýza dopadů změn v politice ŽP na firmy a zprostředkovaně na příslušné makroagregáty.

4. etapa řešení – Analýza dopadů obchodní politiky na životní prostředí

Cílem této etapy je analyzovat vliv obchodní politiky na zahraniční obchod ČR s environmentálním zbožím včetně vlivu WTO.

5. etapa řešení – Makroekonomické modelování dopadů opatření politiky životního prostředí

Tato etapa bude mít průřezový charakter a představuje vývoj a údržbu makroekonomického modelu, který bude využit k testování hypotéz navržených v etapě 1.

Čerpání finančních prostředků probíhá zcela v souladu s navrženým rozpočtem.

1 Etapa 1 - Analýza politiky životního prostředí České republiky z hlediska konzistence…

A. Cíl a parametry řešení 2004-2005

Cílem této etapy je identifikace subjektů, jejichž chování je Státní politikou životního prostředí ovlivňováno. Dále je v rámci této etapy prováděna analýza konzistentnosti politiky životního prostředí s ostatními politikami ČR. Hlavní částí je však analýza změn v zákonech týkajících se životního prostředí v letech 1995-2002 s cílem identifikovat klíčové časové okamžiky, ve kterých lze předpokládat dopady legislativních změn na makroekonomické agregáty. Závěr modulu je věnován formulaci hypotéz o vztahu mezi změnami v politice ŽP a makroekonomickými agregáty v ČR, které budou v následujících etapách testovány.

B. Výstupy řešení v roce 2004

- Analýza legislativy ČR a EU a hospodářských politik ČR s ohledem na jejich konzistentnost se Státní politikou životního prostředí
- Rozdělení ekonomických subjektů do skupin, podle předpokládaného působení jednotlivých opatření formulovaných ve Státní politice životního prostředí
- Analýza změn v legislativních předpisech s potenciálními dopady na chování firem a domácností.
- Formulace hypotéz o vztahu změn v politice ŽP a hodnotách makroagregátů v ČR.

C. Postup řešení v roce 2004

Řešení 1. etapy projektu probíhá podle vytyčeného harmonogramu a zcela v souladu s návrhem projektu. Bylo přikročeno k provedení analýzy konzistentnosti Státní politiky životního prostředí s ostatními hospodářskými politikami ČR. Vzhledem k tomu, že ČR nedisponuje jednotnou hospodářskou politikou, byly prováděny dílčí analýzy konzistentnosti Státní politiky životního prostředí s jednotlivými resortními politikami.

1.1 Analýza konzistentnosti Státní politiky ŽP s ostatními politikami ČR

1.1.1 Konvergenční program ČR – podzim 2004

Realizace Státní politiky životního prostředí s sebou samozřejmě přináší nároky na výdajové fondy veřejných rozpočtů, a proto je nutné se v rámci analýzy její konzistentnosti s ostatními politikami zabývat také jejím vztahem ke Konvergenčnímu programu a Reformě veřejných financí. Cílem tohoto materiálu je analyzovat možné dopady opatření politiky životního prostředí na veřejné rozpočty a identifikovat potenciální hrozby plynoucí z její realizace na dodržení stability veřejných financí, resp. cílů navržených a schválených v rámci Konvergenčního programu[1].

1 Jako výchozí materiál pro srovnání byl zvolen Konvergenční program projednaný vládou na podzim 2004.

Vláda si dala jako hlavní cíl Reformy veřejných rozpočtů dosáhnout v roce 2006 deficitu veřejných rozpočtů ve výši 4 % HDP. Jednou z hlavních metod snižování deficitů na výdajové straně je stanovení střednědobých výdajových rámců, které se vztahují jak na kapitoly státního rozpočtu, tak na mimorozpočtové fondy. V souvislosti s Politikou životního prostředí se to týká třech subjektů: kapitoly Ministerstva životního prostředí ČR, Státního fondu životního prostředí a Fondu národního majetku. Výdajové rámce prvních dvou organizací jsou zahrnuty ve střednědobém rámci a můžeme je zároveň považovat vcelku za výdaje na ochranu životního prostředí. Následující tabulka uvádí jejich hodnotu v letech 2004-2006, tedy v časovém horizontu reformy veřejných financí.

Tabulka 1: Výdajové rámce kapitoly Ministerstva životního prostředí a Státního fondu životního prostředí (údaje v tis. Kč)

	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Ministerstvo životního prostředí	4 152 583	4 183 693	4 297 891	4 390 021
Meziroční nárůst (%)		0,75	2,73	2,14
Státní fond životního prostředí	4 635	4 224	4 371	4 383
Meziroční nárůst (%)	0	-8,87	3,49	0,27
Míra inflace (%)	0,1	2,9	3,3	2,5

Zdroj: MF ČR: Střednědobý výhled státního rozpočtu České republiky na léta 2005 a 2006, 2004; MF ČR: Makroekonomická predikce ČR

Z tabulky vyplývá, že nominálně došlo v roce 2004 ke snížení výdajů na ochranu životního prostředí v kapitole Ministerstva životního prostředí a také ve Státním fondu životního prostředí. V následujících dvou letech je tento pokles sice zvrácen a podle plánovaných výdajových rámců má dojít k růstu, avšak při srovnání tohoto růstu s predikovanou hodnotou inflace se ukazuje, že reálně dojde k poklesu (s jedinou výjimkou – v roce 2005 dojde k mírnému meziročnímu reálnému zvýšení výdajů u Státního fondu ochrany životního prostředí). Provedená jednoduchá analýza tak ukazuje, že Reforma veřejných financí dopadla na oba zmíněné výdajové tituly ve formě úspor, ač se o výrazné výdajové škrty nejedná.

Mírné snížení nebo stagnace výdajů z kapitoly Ministerstva životního prostředí a Státního fondu životního prostředí je umožněno mimo jiné tím, že velký objem financí spojený s přizpůsobením legislativy ke komunitárnímu právu byl již vynaložen v předešlých letech.[2] Tím lze také do značné míry vysvětlit skokový nárůst výdajů na ochranu životního prostředí v letech 2001 až 2002 ze Státního fondu životního prostředí. Výdaje z těchto dvou centrálních zdrojů tak nemají důvod v letech prováděné reformy veřejných financí výrazně růst a nepředstavují tak pro dodržení výdajových rámců a parametrů reformy významnější riziko.

Poněkud odlišnou situaci lze však identifikovat u třetího centrálního zdroje financování ochrany životního prostředí – Fondu národního majetku. Tato organizace, jejímž primárním úkolem je správa státního majetku a jeho privatizace, je nositelem záruk za likvidaci starých ekologických škod. Jedná se o záruky poskytnuté firmám, které si v rámci privatizačního procesu koupily bývalé státní podniky, u kterých je možné předpokládat, že jejich činnost v dobách reálného socialismu po sobě zanechala ekologické škody. Záruky byly poskytovány

2 Státní politika životního prostředí ČR 2004

v rámci uzavření privatizačních smluv, v nichž byla specifikována jejich maximální výše. Jejich proplácení jsou pak vázána na provedení ekologické očišťovací akce resp. na její konkrétní vyúčtování.

Od roku 1991 do konce roku 2003 byly schváleny smluvní garance v celkové výši 144,2 mld. Kč a proplaceno bylo 17,9 mld. Kč. Z toho tedy vyplývá, že v FNM stále jsou garance za více než 126,3 mld. Kč.[3] Z hlediska Reformy veřejných financí tak zde vzniká otázka, kdy budou muset být vyplaceny. Nepříznivý je zejména trend jejich placení, kdy se roční částka vydaná na likvidaci starých ekologických škod začala v posledních letech zvyšovat.

Tabulka 2: Výdaje na odstranění starých ekologických škod v letech 1997 až 2003 (údaje v mld. Kč.)

Rok	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Fond národního majetku	1,4	2,2	1,8	2,1	2,7	3,2	2,6

Zdroj: ČSÚ, Výroční zprávy FNM za roky 2001 až 2003

Tempo splácení těchto závazků je však i nadále pomalé a do budoucna nelze předpokládat jeho nezvyšování. Pokud by totiž bylo toto tempo zachováno, tedy ročně by se na sanaci starých ekologických škod vynakládalo jen kolem 3 mld. Kč, znamenalo by to, že ukončení tohoto projektu by trvalo přes 42 let. I pokud bychom vzali v úvahu odhady FNM, že reálná hodnota těchto závazků je 70 mld. Kč, tak by se ukončení této akce protáhlo na 23 let.[4] Nelze tedy předpokládat, že se nezvýší tlaky na výplatu těchto závazků v budoucích letech. Skutečně lze tento tlak v poslední době zaznamenat. Konvergenční program označuje tento fakt za jedno z rizik a počítá, že hodnota výdajů na odstranění starých ekologických škod se může vyšplhat až na 10 mld. Kč.[5] Takovéto navýšení výdajů by se však mohlo projevit v překročení výdajových rámců a nedodržení konvergenčních kritérií.

Dalším problémem v oblasti likvidace starých ekologických zátěží je otázka institucionálního zabezpečení. Fond národního majetku má být zrušen a dosud není jasné, kam budou tyto závazky přesměrovány. Jak Státní fond životního prostředí, tak i kapitola Ministerstva životního prostředí se převedení této agendy brání a to vzhledem k malým výdajovým rámcům a očekávaným problémům s touto agendou. Obecně je upozorňováno, že garance jsou ve smlouvách špatně ošetřeny. Jejich hodnota je nadsazená, což má negativní dopady na motivaci firem k provádění sanačních prací tím nejúspornějším způsobem. Z toho také plyne odhad reálné hodnoty těchto garancí ve výši 70 mld. Kč, místo nominální hodnoty 126,3 mld. Kč.

V současné době zřejmě převládá názor o budoucím začlenění této výdajové položky do kapitoly Všeobecná pokladní správa. Obecně však nelze toto řešení shledat uspokojivým,

3 Výroční zpráva FNM za rok 2003.

4 Rozdíl mezi nominální a odhadovanou hodnotou starých záruk za staré ekologické zátěže je dán především velmi obecně specifikovanými podmínkami ve smlouvách o garancích.

5 Např. jen na rok 2004 původně FNM předpokládalo vyplacení 25 mld. Kč na odstranění starých ekologických zátěží. Podrobněji viz MF ČR: Střednědobý výhled státního rozpočtu České republiky na léta 2005 a 2006; 2004.

protože dojde ke štěpení jak finančních tak i odborných kapacit, což se může projevit snížením efektivnosti vydaných prostředků na ochranu životního prostředí.[6]

Dalším problémem v oblasti související s ochranou životního prostředí a její konzistentností s Konvergenčním programem ČR jsou poskytnuté záruky a garance za úvěry. Stav standardních záruk a garancí poskytnutých podle zákonů č. 579/1990 Sb. a č. 218/2000 Sb. činil na konci roku 2003 84,7 mld. Kč. Z toho se problému životního prostředí týkaly záruky související s odsířením elektráren a jadernou elektrárnou Temelín a také Projekt na odstranění škod z povodní a Vodohospodářský program. Jejich celková hodnota dosahovala na konci roku 2003 14,2 mld. Kč, což představovalo 17 % z celkových standardních záruk.[7]

Vedle těchto standardních záruk však stát nese na svých bedrech ještě tzv. zvláštní záruky, jejichž hodnota přesahovala ke konci roku 2003 205 mld. Kč, a které byly ve své většině spojeny s kauzou IPB. Pokud bychom tedy vzali celkový balík záruk a porovnali ho se zárukou za ekologické projekty, pak by se jejich podíl snížil na necelých 5 %.

Z hlediska jejich dopadů na státní rozpočet resp. veřejné rozpočty jako celek je nutné se zaměřit také na výši splátek v jednotlivých letech. Údaje shrnuje následující tabulka.

6 Zavedení dalšího výdajového titulu by bylo zcela v protikladu ke směrům navrženým v Reformě veřejných financí, které spočívají v koncentraci výdajových položek a odmítání jejich drobení. V tomto kontextu je také nutné upozornit i na problematičnost ekonomického zdůvodnění existence samostatného Státního fondu životního prostředí. Podrobněji viz např. Pavel, J., Analýza efektivnosti mimorozpočtového financování veřejných výdajových programů, výzkumná (oponovaná) zpráva k projektu FRVŠ G5-1597 Analýza efektivnosti mimorozpočtového financování veřejných výdajových programů, FFÚ VŠE 2003.

7 MF ČR: Střednědobý výhled státního rozpočtu České republiky na léta 2005 a 2006; 2004.

Tabulka 3: Ekologické záruky a jejich relativní postavení v rámci celkových záruk (údaje v mil. Kč)

Záruka	Rok poskytnutí	Výše záruky celkem	Stav k 31.12.2003	Splátky				Splatnost rok
				2004	2005	2006	Po roce 2006	
Standardní celkem			84717	16226	25240	18249	84640	
Standardní a zvláštní celkem			290954	41964	31246	19224	107890	
Projekt ENERGY I	1992	394,026 USD	1863	522	522	522	297	2007
Odsíření elektrárny Prunéřov	1992	59,200 DEM	42	42	0	0	0	2004
JE Temelín - automat.systém řízení	1996	396,4 USD	3584	797	797	797	2224	2009
Projekt na odstranění škod z povodní	1998	200 EUR	7154	748	726	705	7200	2022
Vodohospodářský program	2000	100 EUR	1587	69	71	71	4522	2020
Ekologické celkem			14230	2178	2116	2095	14243	
Ekologické (% ze standardních)			17	13	8	11	17	
Ekologické (% ze všech)			5	5	7	11	13	

Zdroj: MF ČR: Střednědobý výhled státního rozpočtu České republiky na léta 2005 a 2006; 2004.

Z tabulky vyplývá, že záruky budou v letech 2004 až 2006 zatěžovat veřejné rozpočty ročně částkou mírně přesahující 2 mld. Kč. Z celkového objemu splátek za všechny záruky se bude však jejich relativní podíl zvyšovat z 5 % na 11 % a po roce 2006 až na 13 %. Výdaje na splátky ekologických garancí tak budou představovat významnou část ze všech splátek a mohou tedy představovat potenciální riziko pro výdajovou stranu veřejných rozpočtů.

Závěr

Provedená analýza konzistentnosti Státní politiky životního prostředí a Konvergenčního programu ČR ukázala, že potenciální problémy lze identifikovat ve třech případech: výdajové rámce kapitoly Ministerstva životního prostředí a Státního fondu životního prostředí; úhrady za likvidaci starých ekologických zátěží a úhrady za poskytnuté garance za úvěry související s ekologickými opatřeními. Na základě provedené analýzy lze zformulovat následující závěry:

- Výdajové rámce kapitoly Ministerstva životního prostředí a Státního fondu životního prostředí budou pro tyto výdajové tituly znamenat v letech 2004 až 2006 pokles reálných výdajů. Vzhledem k tomu, že ale byla většina nákladů spojených se vstupem ČR do EU

již pokryta v minulých letech, nelze očekávat výraznější tlaky na překročení výdajových rámců v rámci těchto dvou titulů, a proto zde nelze identifikovat potenciální riziko pro splnění cílů Reformy veřejných financí a tedy i Konvergenčního programu.

- Fond národního majetku ke konci roku 2003 evidoval záruky za likvidaci starých ekologických zátěží v nominální výši překračující 126 mld. Kč. Do budoucna přitom nelze předpokládat, že se výdaje na jejich sanaci budou stabilně pohybovat pouze kolem 3 mld. Kč. Tyto výdaje se v budoucích letech mohou stát rizikovým faktorem pro dodržování fiskálních kritérií, neboť pesimistické odhady hovoří o jejich růstu až na 10 mld. Kč. ročně. Nedořešeno zůstává také, na koho bude tato výdajová agenda přesunuta po zrušení FNM. Uvažovaná varianta s Všeobecnou pokladní správou se z hlediska kontroly kvality veřejných financí nejeví jako optimální a může mít negativní dopady na efektivnost veřejných výdajů jako celku.
- Garance za úvěry související s ekologickými opatřeními tvoří významnou část celkově poskytnutých garancí, a to ať již standardních (zde tvoří 17 % celkového objemu) tak i celkových (tedy včetně zvláštních, zde tvoří 5 % objemu). V letech 2004 až 2006 bude na jejich splácení vynakládáno ročně přes 2 mld. Kč. Po roce 2006 lze očekávat růst objemu splátek. Tyto výdaje sice nepředstavují výraznější zatížení veřejných rozpočtů, avšak i tak by se měla jejich správě a monitorování věnovat maximální pozornost.

V obecné rovině lze identifikovat pouze jediný faktor, který se jeví problematický z hlediska konzistence Státní politiky životního prostředí a Konvergenčního programu, a tím jsou staré ekologické závazky. Jejich kompletní vyčíslení a přiřazení konkrétní a účelné institucionální odpovědnosti se tak jeví jako nutné pro dodržení stanovených cílů Konvergenčního programu.

1.1.2 Národní akční plán zaměstnanosti na léta 2004 - 2006

V současné době lze identifikovat na českém trhu práce řadu problémů, jejichž výsledkem je klesající míra zaměstnanosti a stagnující míra nezaměstnanosti s velmi nízkou citlivostí na růst HDP pod 3 %. Mezi hlavní problémy trhu práce v ČR patří zejména nízká regionální a profesní mobilita zaměstnanců, nižší adresnost systému sociálních dávek, vysoké daňové zatížení práce a neexistence plošného systému celoživotního vzdělávání. Z institucionálního hlediska je rigidita trhu práce podporována legislativně omezeným používáním smluv na dobu určitou a přetrvávající regulací nájmů.[8]

Politika zaměstnanosti je formulována na léta 2004 až 2006 v Národním akčním plánu zaměstnanosti, kde je identifikováno následujících 10 prioritních okruhů:

- Aktivní a preventivní opatření pro nezaměstnané a neaktivní osoby
- Tvorba pracovních míst a podnikání
- Řešení změn a posilování mobility a adaptability na trhu práce
- Podpora rozvoje lidského kapitálu a celoživotního vzdělávání
- Zvyšování nabídky pracovních sil a podpora aktivního stárnutí
- Rovnost žen a mužů
- Podpora integrace osob znevýhodněných na trhu práce a boj proti jejich diskriminaci

8 MF ČR: Konvergenční program ČR 2004.

- Zajistit, aby se vyplácelo pracovat, prostřednictvím pobídek ke zvyšování atraktivity práce
- Transformovat práci načerno na řádné zaměstnání
- Řešení regionálních nerovností na trhu práce

Z přehledu je patrné, že plánovaná opatření jsou zaměřena jak na nabídkovou, tak i poptávkovou stranu trhu práce.

Státní politika životního prostředí se může svou realizací projevit na obou stranách trhu. Poptávková strana může být negativně zasažena zejména zvyšujícími se nároky na výrobní zařízení, která by vyžadovala u podniků vynakládat dodatečné náklady, což by mohlo ohrozit jejich rozvoj a rozšiřování. V tomto případě však již není toto nebezpečí příliš aktuální, protože nákladový šok v oblasti nákupů ekologicky šetrných investičních celků mají podniky již za sebou, což mimo jiné dokazuje pokles objemu investic na ochranu životního prostředí z hodnoty 2,5 HDP v roce 1997 na 1 % HDP na začátku 21. století.[9]

Naopak nabídková strana trhu práce může být výrazně ovlivněna připravovanou Ekologickou daňovou reformou, jejíž princip je založen na změně proporcí mezi přímým a nepřímým zdaněním. Zvýšení daňového zatížení paliv a energií má být kompenzováno snížením přímého daňového zatížení.[10] Následující tabulka ukazuje přehled kompenzačních opatření uvažovaných v létě 2004 v rámci čtyř variant Ekologické daňové reformy.

Tabulka 4: Kompenzační opatření navrhovaná v jednotlivých variantách EDR

Varianta	Položka	2003	2010
MŽPIa	Nejnižší mezní sazba DPFO (%)	15	13,7
MŽPIb	Základní odčitatelná částka (Kč)	38 040	47 800
MŽPIIa	Nejnižší mezní sazba DPFO (%)	15	12,5
MŽPIIb	Základní odčitatelná částka (Kč)	38 040	54 500
MFIIIa	Sleva na dani (Kč)	0	9600
MFIIIb	Sazba příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (%)	1,6	1,3
MFIV	Daň z příjmů právnických osob (%)	32	23,3

Legenda: MF – Ministerstvo financí ČR, MŽP – Ministerstvo životního prostředí ČR

Zdroj: MŽP – MF: Koncept ekologické daňové reformy, srpen 2004.

U všech navrhovaných variant lze identifikovat potenciální pozitivní dopady na trh práce. U varianty Ministerstva financí č. IV by se jednalo o pozitivní dopad na poptávkovou stranu v důsledku snížení daně z příjmů právnických osob. Ostatní varianty by měly zřejmě pozitivní dopady na nabídkovou stranu trhu práce, zejména na nízkopříjmové pracovníky. Provedené výpočty ukazují, že nejrazantnější změnu by v oblasti efektivního osobního důchodového zdanění s sebou přinesla varianta Ministerstva životního prostředí č. IIb, kdy by se průměrná

9 Státní politika životního prostředí 2004.

10 Ekologická daňová reforma nebyla zmíněna v analýze konzistentnosti Konvergenčního programu a Státní politiky životního prostředí vzhledem k tomu, že se u ní předpokládají neutrální rozpočtové dopady a také vzhledem k tomu, že její realizace spadá do období po roce 2006.

hodnota Mezní efektivní daňové sazby pro zaměstnané osoby snížila v intervalu 0 až 100 % průměrné mzdy o 2 p.b. Lze tedy od ní očekávat pozitivní dopad na pružnost nabídkové strany trhu práce, neboť by se mimo jiné také rozšířila mezera mezi příjmy z práce a příjmy ze sociálních dávek.[11]

Závěr

Obecně lze tedy konstatovat, že Státní politika životního prostředí a její realizace není v protikladu k cílům vytyčeným v Národním akčním plánu zaměstnanosti na léta 2004 až 2006. Potenciální negativní dopad na podnikovou sféru a tedy i poptávkovou stranu trhu práce již nelze očekávat, vzhledem k tomu, že potřebná investiční vlna do ekologických investičních celků opadla již na konci 90. let. Naopak pozitivní dopady na trh práce lze očekávat při realizaci Ekologické daňové reformy, kde zejména případné kompenzace v oblasti přímého osobního důchodového zdanění mohou přinést zvýšení pružnosti nabídkové strany.

1.1.3 Konzistence SPŽP a Průmyslové politiky

Průmyslová politika explicitně uvádí svůj soulad se SPŽP a prohlašuje svůj soulad se zásadami trvale udržitelného rozvoje (viz strana 47). Dále se Průmyslová politika (dále jen PP) hlásí k programům recyklace materiálů, úspor energií a surovin, likvidaci průmyslových znečištění a rizik a k důrazu na nízko-odpadové technologie (tamtéž). Je možné prohlásit, že na nejobecnější úrovni, vztažené k základním principům obou politik, neexistují nekonzistence mezi cíly PP a SPŽP.

Nicméně na nižších úrovních příslušných politik, které se zabývají konkrétními opatřeními, mohou existovat „třecí plochy". Cílem této části textu je stručně popsat potenciální třecí plochu, která by mohla vést k nekonzistenci při uplatňování cílů nebo nástrojů jednotlivých politik. Zároveň provedeme jednoduchou kvantitativní analýzu rizika nekonzistence.

Jako nejvýznamnější potencionální třecí plochu jsme identifikovali oblast využití energií ve výrobních procesech. Průmyslová politika uvádí jako jednu ze silných stránek výrobních procesů „*vysoký podíl uspokojování energetické poptávky z tuzemských primárních energetických zdrojů*" (str. 24). Dále PP požaduje uplatnění environmentálního aspektu při „*rozvoji výrobních oborů využívajících tuzemské zdroje*" (tamtéž).

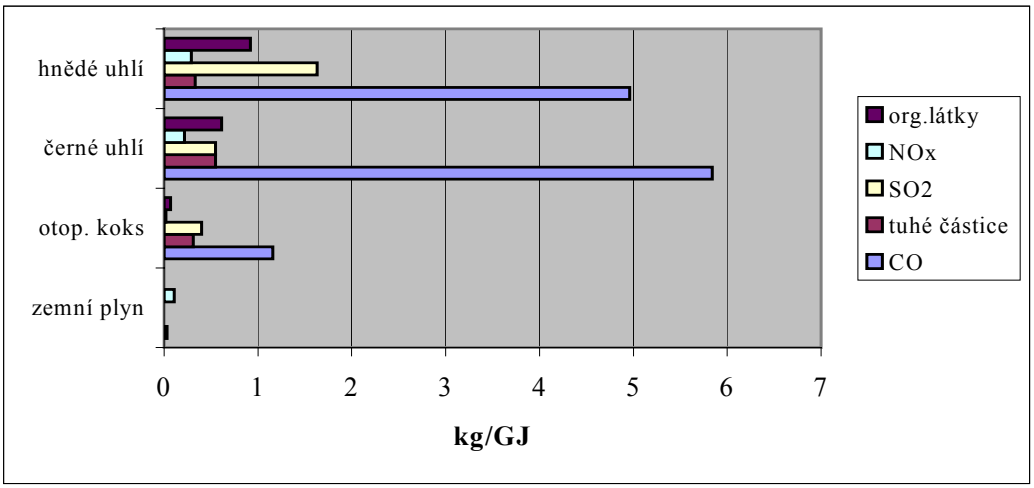
Na jednu stranu je pochopitelná snaha využívat především tuzemské primární energetické zdroje (PEZ), neboť vysoký podíl zahraničních PEZ činí ekonomiku (a zpracovatelský průmysl zejména) zranitelnou např. vůči exogenním kurzovým šokům, nebo vůči pohybu exogenních cen světových surovin. Na druhou stranu používání neobnovitelných tuzemských PEZ (jako je např. uhlí) snižuje jejich zásobu, která by byla využitelná pro budoucí generace.

11 Podrobněji viz Pavel, J.: Ex-ante analýza dopadů kompenzačních opatření Ekologické daňové reformy na nabídkovou stranu trhu práce, výstup v rámci projektu MŽP VaV „Ekologická daňová reforma"; 2004.

V takovémto pojetí je politika primárního využívání tuzemských PEZ vrozporu s cíli trvale udržitelného rozvoje, jak je chápán v SPŽP[12].

Proto, pokud by byl jako jeden z cílů PP brán cíl zvýšení podílů tuzemských PEZ na uspokojování energetické poptávky pomocí zvýšené těžby neobnovitelných surovin (hnědé a černé uhlí), je zde konflikt s SPŽP. Ovšem pokud by PP předpokládala dosažení tohoto cíle pomocí zvýšeného podílu obnovitelných zdrojů (biomasa, využití větrné nebo sluneční energie), byl by tento cíl dobře slučitelný s cíly SPŽP. PP skutečně deklaruje jako nástroj zvýšení podílu tuzemských PEZ na obnovitelných zdrojích - mimo jiné - *zachování přiměřené míry zacházení s domácími energetickými zdroji* (str. 25) a *rozvoj vhodných obnovitelných zdrojů* (str. 24). Bohužel tato opatření, ani cílové hodnoty, nejsou blíže kvantifikovány. Proto není možné učinit si podrobnější představu o tom, zda požadovaný nárůst podílu domácích PEZ je možné či nikoliv pokrýt pouze pomocí obnovitelných zdrojů a tím dosáhnout soulad SPŽP s PP.

Kromě aspektů souvisejících s intenzivním čerpáním neobnovitelných zdrojů je zde významná skutečnost, že hnědé a černé uhlí jako nejvýznamnější tuzemské PEZ (a pomineme-li jadernou energii, vlastně jediné významné) mají daleko nepříznivější emisní faktory než importované PEZ (ropa, zemní plyn). I proto je důležité zkoumat, zda je možné uspokojit cíl PP zvýšením podílu tuzemských PEZ pomocí obnovitelných zdrojů. V opačném případě by totiž tento cíl byl v rozporu s cíly SPŽP o *omezování antropogenních / průmyslových vlivů a rizik* (str. 31). Následující graf udává emisní faktory pro jednotlivé energetické zdroje založené na fosilních palivech (ať již tuzemské nebo importované).



Obrázek 1a: Emisní faktory při spalování 1 GJ. Jedná se o spalování na zařízeních malých výkonů. U zařízení vyšších výkonů jsou hodnoty emisí ve vyjádření kg/GJ mnohonásobně vyšší.

Z důvodu výše uvedených rizik provedeme kvantitativní analýzu, jejímž smyslem je posoudit, zda je realistické očekávat, že zvýšení podílu tuzemských PEZ je možné dosáhnout bez zvýšeného využívání domácích neobnovitelných zdrojů (zejména uhlí).

[12]SPŽP explicitně uvádí „*Příliš intenzivní nebo nehospodárné využívání nerostných surovin je v protikladu s principy trvale udržitelného rozvoje. I když nejsou všechna známá ložiska nerostných surovin v současnosti těžena, je třeba zachovat možnost jejich vytěžení v příštích letech, případně příštími generacemi*.“, str. 22.

Energetická náročnost ve zpracovatelském průmyslu klesá: v současné době se pohybuje na úrovni 0,61 MJ na jednu Kč hrubé přidané hodnoty vytvořené ve zpracovatelském průmyslu (pro srovnání na úrovni NH to činí 0,5 MJ na jednu Kč HDP). V roce 2002 činil podíl tuzemských PEZ na energetické spotřebě ve zpracovatelském průmyslu 65 %.

Následující tabulka udává situaci ve zpracovatelském průmyslu pro období 1999-2003. První řádek udává energetickou náročnost průmyslu: množství MJ na jednu Kč přidané hodnoty (stálé ceny r. 2002). Druhý řádek udává množství domácích PEZ na celkové energetické spotřebě ve zpracovatelském průmyslu. Třetí řádek pak udává podíl elektřiny na celkové energetické spotřebě ve zpracovatelském průmyslu. Konečně poslední řádek udává podíl obnovitelných zdrojů při výrobě elektřiny v ČR.

	1999	2000	2001	2002	2003
MJ/HPH	0,64	0,59	0,63	0,61	0,59
Podíl tuzemských PEZ na energetické spotřebě	62,8%	65,9%	66,8%	65,1%	66,6%
Podíl elektřiny na energetické spotřebě	18,5%	19,9%	20,0%	21,1%	21,8%
Podíl OZE na výrobě elektřiny	3,64%	3,12%	3,46%	3,93%	

Zdroj dat: ČSU, údaje pro rok 2003 jsou předběžné.

Z tabulky je patrné, že podíl tuzemských PEZ na energetické spotřebě je stabilní. To je ovlivněno dvěma faktory: jednak roste podíl elektrické energie na PEZ v sektoru zpracovatelského průmyslu, jednak klesá podíl uhlí (ostatní tuhá paliva mají zanedbatelný podíl). Růst podílu elektřiny na PEZ je natolik razantní, že roste dokonce podíl MWh na hrubé přidané hodnotě v tomto odvětví. Podíl OZE na výrobě elektrické energie neroste nijak razantním způsobem, což je kritický faktor zvýšení podílu tuzemských PEZ.

Uvažujme následující citlivostní analýzu. Pokud by byl jako žádoucí cílový stav zvýšit podíl tuzemských PEZ ve zpracovatelském průmyslu na 70 % (což není příliš vysoké zvýšení oproti současnému stavu), a zároveň nezvýšit spotřebu domácích fosilních paliv, bylo by nutné zvýšit podíl OZE na výrobě elektřiny ze současných 3,9 na 4,7 %. Na druhou stranu ambicióznější cíl 75 % tuzemských PEZ by vyžadoval zvýšit podíl OZE na 5,5 %. Tato čísla nemusí vypadat příliš vysoce, ovšem jsou platná **pouze za předpokladu**, že by celkový přírůstek elektřiny z OZE šel do zpracovatelského průmyslu.

Za předpokladu růstu přidané hodnoty ve zpracovatelském průmyslu na úrovni 5 % ročně (což je spodní hranice cílového růstu uvedená v PP) a stabilního tempa zvyšování energetické efektivnosti 0,9 % ročně (to je zhruba současný trend), by se v absolutní výši jednalo o zvýšení produkce OZE-elektřiny o 500 GWh (70 % tuzemských PEZ), respektive o 1000 GWh (75 % tuzemských PEZ). Tento cíl se jeví jako vysoce ambiciózní.

Ačkoliv tedy na obecné úrovni neexistují nekonzistence mezi PP a SPŽP, je nutné upozornit na výše uvedené riziko: splnění cíle PP zvýšením podílu tuzemských PEZ může být příliš ambiciózní, pokud nemá dojít k rozporu s principy SPŽP.

1.1.4 Konzistence SPŽP a Dopravní politiky

Nová dopravní politika zatím nebyla definitivně přijata, proto pro posouzení konzistence dopravní politiky a SPŽP budeme používat návrhy dopravní politiky, tak jak jsou uvedeny na internetové stránce ministerstva dopravy: http://www.mdcr.cz/cz/index08.htm. Na této stránce jsou uvedeny 2 návrhy koncepce, které se ovšem příliš neliší. Nicméně, poněvadž je konkrétněji zpracován návrh Ministerstvem dopravy a Centrem dopravního výzkumu, budeme se odkazovat k tomuto návrhu[13].

Dopravní politika, podobně jako průmyslová politika, není taktéž ve svém nejobecnějším rámci v přímém rozporu se SPŽP a obsahuje řadu společných konceptů a vizí, od konceptu „znečišťovatel platí“ počínaje, přes snahu o redukci negativních vlivů dopravy na životní prostředí (fragmentace krajiny, emise) pomocí změny struktury dopravy, snížení dopravních výkonů na jednotku HDP, až po snižování odpadů vznikajících v sektoru dopravy.

Nicméně v jednom důležitém aspektu diskuse konkrétních nástrojů je Dopravní politika (dále jen DP) potencionálně v rozporu s obecnými principy nejen DP, ale i SPŽP. Dopravní politika odmítá další zvyšování spotřebních daní na pohonné hmoty, neboť to prý zvyšuje již beztak vysoké fiskální zatížení firem v sektoru dopravy. Jako ekonomické instrumenty navrhuje mýtné a požaduje, aby se výnos spotřební daně na motorová paliva navracel do sektoru dopravy[14].

Zde může být potencionální rozpor se SPŽP. Jednak mnoho studií uvádí, že nejsou plně internalizovány všechny externí náklady v dopravě: odhady naznačují, že spotřební daň na motorová paliva pokrývá okolo 60 % externích nákladů způsobených dopravou[15]. To znamená, že uplatnění požadavku na nezvyšování příslušných spotřebních daní, by bylo v rozporu s principem „znečišťovatel platí“, jenž je explicitně zmíněn v obou politikách.

Dále SPŽP explicitně zmiňuje ekologickou daňovou reformu jako významný ekonomický nástroj ochrany životního prostředí. Ekologická daňová reforma by měla být z definice výnosově neutrální. Tudíž účelové vázání prostředků z daní, jež mají nespornou ekologicko-motivační funkci (jako jsou spotřební daně na motorová paliva), podrývá možnosti uplatnění principů ekologické daňové reformy.

Dále je třeba upozornit na skutečnost, že spotřební daně jsou vhodným nástrojem pouze na regulaci externích nákladů vznikajících ze spotřeby pohonných hmot (emise látek negativně poškozujících lidské zdraví, klimatická změna), nejsou v žádném případě vhodné na

---

[13] Alternativní návrh zpracoval kolektiv pod vedením prof. Moose.

[14] *Harmonizace nesmí zvýšit dnes vlivem spotřební daně z pohonných hmot vysoké fiskální zatížení silničních dopravců – spotřební daň by se tak měla ve větší míře vracet do dopravní infrastruktury. Její převádění do státního rozpočtu přináší vyšší daňové zatížení podnikatelské sféry v dopravě, než je tomu tak u podnikatelských subjektů v ostatních sektorech, což je nesystémové řešení.* (str. 19).

[15] Jsou započítány především dopady na lidské zdraví a klimatickou změnu, nejsou započítány externí náklady kongesce.

financování dopravní infrastruktury nebo na řešení problematiky kongescí[16]. Z toho důvodu není vhodné, aby byl výnos ze spotřebních daní využit na dopravní infrastrukturu, neboť je to v rozporu s obecnými principy jak DP, tak SPŽP. Lepším nástrojem na řešení problémů financování dopravní infrastruktury a řešení kongescí je právě elektronické mýtné.

DP obsahuje řadu ekologických principů, z nichž některé jsou radikální a vysoce ambiciózní[17]. Otázka je, do jaké míry jsou míněny vážně a do jaké míry se jedná pouze o rétorické cvičení. Ale to je již mimo rámec posuzování konzistence jednotlivých politik.

1.1.5 Konzistence Surovinové politiky ČR v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů s cíli ochrany životního prostředí

Surovinová politika v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů (Surovinová politika) byla na návrh Ministerstva průmyslu a obchodu ČR schválena usnesením vlády č. 1311 ze dne 13.12.1999. Statistická data jako nedílná součást této politiky jsou každoročně aktualizována, přičemž v současnosti jsou platná data k 31.12.2002.

Úkolem této zprávy je zhodnocení vlivu této politiky na životní prostředí s ohledem na cíle definované ve Státní politice životního prostředí ČR z roku 2004 a na doporučení Strategie trvale udržitelného rozvoje České republiky, jejíž aktuální verze je v současné době v připomínkovém řízení.

Dříve, než bylo schváleno usnesení vlády, pak byla politika posouzena podle zákona č. 244/1992 Sb., o posouzení vlivu na životní prostředí a Ministerstvo životního prostředí vydalo souhlasné stanovisko. Předložené odůvodnění stanovilo, že schválená surovinová politika „obsahuje environmentální aspekty a vyvažuje požadavky hospodářského rozvoje a ochrany životního prostředí při respektování principů trvale udržitelného rozvoje“.

Státní politika životního prostředí 2004

Dříve, než bude přistoupeno k samotné analýze Surovinové politiky, pak je nezbytné uvést, v souladu s jakými cíli bude tato politika hodnocena. Státní politika životního prostředí 2004 definovala hlavní cíle, jež mají vést k ochraně neobnovitelných přírodních zdrojů. Mezi tyto cíle patří zejména územní ochrana ložisek nerostů, posílení respektování udržitelného rozvoje při zajišťování hospodářství nerostnými surovinami, zachování životnosti zásob nerostných zdrojů jejich komplexnějším využíváním. Vedle těchto cílů patří mezi priority zvýšení využívání obnovitelných zdrojů energie a snižování energetické a surovinové náročnosti výroby.

---

[16] Skutečně, uvažujme, že díky zavedení spotřebních daní na motorová paliva se výrazným způsobem sníží jejich spotřeba díky indukované technologické změně. Pak pokrok v energetické efektivnosti vyřeší znečištění, ale ne financování dopravní infrastruktury a kongesce (naopak je možné očekávat, že *ceteris paribus* problémy s dopravní infrastrukturou a kongescemi ještě vzrostou, neboť energetická efektivnost umožní levnější cestování).

[17] Za všechny citujme: „*produkce odpadů a znečištění nesmí být rychlejší, než schopnost prostředí je eliminovat“* (str. 5)

Státní politika životního prostředí rovněž definuje základní environmentální požadavky na Surovinovou politiku, jež mají být v procesu jejího naplňování plněny. I v tomto případě se jedná zejména o dodržování požadavku na využívání obnovitelných či druhotných zdrojů energie, využívání technologií s vysokou účinností umožňující úsporu energií a zdrojů, snižování energetické náročnosti národního hospodářství, internalizovat externí efekty vyplývající z těžby nerostných surovin a výroby energie atd.

S těmito cíli velice úzce souvisí rovněž plnění cílů z oblasti nakládání s odpady, jež se týká zejména preference využívání nízkoodpadových technologií, důrazu na využívání a recyklaci odpadů (jež má za následek úsporu primárních surovinových zdrojů) či podpory využívání druhotných zdrojů vyrobených z odpadů.

Následující text bude podrobněji rozebírat dopady Surovinové politiky na jednotlivé složky životního prostředí a fungování trhu.

Surovinová politika a fungování tržního mechanismu

Historické souvislosti

Transformace ekonomiky z centrálně plánovaného hospodářství na hospodářství založené na působení tržního mechanismu byla do značné míry ovlivněna povahou národního hospodářství před rokem 1989. To se týkalo rovněž přístupu k ochraně životního prostředí. Socialistická ekonomika byla založená na budování a rozvíjení energeticky a surovinově náročného hospodářství, a to i přesto, že tomu neodpovídali přirozené podmínky státu.

Ačkoli Československo nebylo a není zemí bohatou na nerostné suroviny a většinu surovin musí dovážet ze surovinově bohatších zemí, pak i přesto byl budován průmysl, který byl na dodávkách nerostných surovin značně závislý. Poptávka těžkého strojírenského průmyslu po nerostných surovinách si vyžádala na jedné straně dovoz surovin ze Sovětského svazu a na druhé straně extenzivní čerpání tuzemských nerostných zdrojů. Neefektivní těžba nerostných surovin přitom musela být dotována z veřejných zdrojů, neboť těžba nekvalitních surovin nebyla schopna zabezpečit pokrytí nákladů souvisejících s těžbou a úpravou surovin.

Těžba nerostných surovin však značným způsobem zatěžovala životní prostředí. Místo postupného řešení ekologických problémů, které by však mělo za následek útlum těžby a realizaci nákladných opatření, bylo jejich řešení neustále odkládáno do budoucna. Toto chování mělo za následek poškození a neudržitelný stav některých složek životního prostředí. Zejména se jednalo o znečištění ovzduší a vod, devastace krajiny, neudržitelné nakládání s odpady atd.

Surovinová politika a úloha trhu

Situace po roce 1989 s ohledem na surovinové možnosti České republiky si vyžádala značnou restrukturalizaci národního hospodářství. Jednalo se zejména o útlumové scénáře těžby nerostných surovin, jež nebyly schopny konkurovat surovinám na světových trzích zejména s ohledem na jejich kvalitu. Tržní mechanismus tak přirozenou cestou vedl k ukončení těžby těch nerostných surovin, jež obsahovaly pouze nízké procento užitkových složek a jež měly nepříznivé báňsko-geologické podmínky těžby.

Restrukturalizace ekonomiky měla za následek pokles domácí poptávky, která byla v počátečním období kompenzována růstem vývozů. Růst byl způsoben zejména komparativními výhodami národní ekonomiky v podobě nízké cenové hladiny a příznivého kurzu domácí měny ve vztahu k zahraniční. Tato výhoda domácí ekonomicky však byla

pouze na přechodnou dobu a s postupem transformace se vytrácela. Naopak se začaly projevovat negativní důsledky nízké konkurenceschopnosti domácího těžebního průmyslu v podobě narůstajícího deficitu platební bilance a ztráty pracovních míst v tradičních regionech (severní Čechy a Morava).

Proces transformace měl za následek tu skutečnost, že: „subjekty zabývající se těžbou přizpůsobily strukturu domácí výroby požadavkům trhu a náklady na modernizaci a ekologizaci výrob se při dané úrovni cenové hladiny a stabilním kurzu promítly do cen surovin“.

Ve sledovaném období prvních let transformace byla zdůrazňována úloha trhu jako přirozeného prostředí, kde se nerostná surovina stává hospodářskou kategorií obchodovanou na trhu a prostředkem k uspokojování potřeb subjektů na trhu. Jak uvádí Surovinová politika, pak: „...hlavními kritérii pro vymezení surovin a jejich zdrojů jsou kritéria ekonomická“. Tržní mechanismus dokáže prostřednictvím ceny rozhodnout, po které surovině existuje na trhu poptávka a po které nikoli. Zásahy vlády v podobě dotací nákladově neefektivní těžbě v tomto prostředí nemají odůvodnění.

Tomuto závěru odpovídá i preference tržních (ekonomických) nástrojů v současné době k prosazování cílů surovinové politiky (podrobněji viz v dalších kapitolách). Tyto nástroje umožňují brát v úvahu individuální podmínky každého subjektu na trhu a hledání vlastních metod, jakým způsobem dospět ke splnění definovaných cílů. Hlavní podmínkou pro aplikaci těchto nástrojů je spontánně fungující tržní mechanismus.

Podpora trhu jako prostředí pro plnění cílů Surovinové politiky je však pouze zdánlivá, neboť tento dokument rovněž zdůrazňuje nezbytnost vládních inherencí do tohoto prostředí. Spontánní tržní mechanismus však v prostředí vládních regulací nemůže fungovat efektivně a rovněž účinnost ekonomických nástrojů je do značné míry omezena. V pojetí Surovinové politiky jsou vládní intervence do tržního mechanismu reakcí na domnělou neschopnost trhu zabezpečit ochranu a šetrné využívání nerostných zdrojů. Vláda by v tomto prostředí měla zajistit „stanovení pravidel a zejména rozsah a formy regulace“, aby tuto ochranu zabezpečila.

Nejednoznačnost v pojetí úlohy trhu a vlády v procesu plnění cílů Surovinové politiky je patrná rovněž v případě definice dlouhodobých cílů. Surovinová politika na jednu stranu přiznává, že: „upevňování tržní ekonomiky s sebou ponese zvýšení snahy samotných podnikatelů ve vlastním ekonomickém zájmu snižovat energetickou náročnost, lépe využívat surovinovou substanci a zavádět progresivní technologie“, ale na druhou stranu dodává, že: „určitá míra inherence státu je nezbytná k dosažení úrovně srovnatelné s EU v dlouhodobém výhledu a k prosazení principů trvale udržitelného rozvoje a respektování limitů území, jako určujícího faktoru pro čerpání prvotních zdrojů“.

Patrná nedůvěra v tržní mechanismus není zřejmá pouze ze Surovinové politiky, ale i z dalších politik dlouhodobé strategie v dílčích oblastech ochrany životního prostředí (např. Plán odpadového hospodářství ČR). Tato nejednoznačnost však má do značné míry za následek snižování účinnosti tržního mechanismu v procesu dosahování cílů Surovinové politiky:

- snižování surovinové a energetické náročnosti průmyslové výroby
- dosažení optimální míry recyklace a vyšší využití druhotných surovin

Z tohoto důvodu je možné vnímat Surovinovou politiku ve vztahu k plnění cílů ochrany životního prostředí za nekoncepční. Pro budoucí období musí být jasným způsobem definována role vlády a trhu na poli využívání surovinového bohatství České republiky. Pouze toto jasné vymezení umožní přijímat dlouhodobá a strategická rozhodnutí v prostředí

hospodaření s nerostnými surovinami. (1) buď budou veškerá opatření Surovinové politiky ponechána působení tržního mechanismu (za současného plnění podmínek pro toto fungování – vymezená, převoditelná a vynutitelná vlastnická práva), nebo (2) bude tento kvazi trh doplňován o státní intervence s vědomím, že úloha trhu musí být do značné míry suplována centrálním rozhodováním vlády.

Surovinová politika a trvale udržitelný rozvoj

Vztah jakékoli politiky k ochraně životního prostředí je do značné míry poměřována podle toho, zda je v souladu s principy trvale udržitelného rozvoje (v podmínkách České republiky je to otázka toho, zda je daná politika v souladu se Strategií trvale udržitelného rozvoje ČR). V případě hospodaření s nerostnými surovinami a jejich šetrným využíváním představuje princip trvale udržitelného rozvoje otázku, zda jsou nerostné suroviny využívány „s ohledem na zachování přiměřeně obdobných možností i pro budoucí generace".

„Stupeň současného čerpání nerostných surovin musí brát v úvahu jejich vzácnost, úroveň technologií a dostupnost náhradních zdrojů. Trvale udržitelný rozvoj vyžaduje ponechat volbu úplného vyčerpání neobnovitelných zdrojů budoucím generacím".

Tyto principy definuje sama Surovinová politika. Jsou však v souladu se strategiemi a cíli, která tato politika definuje? I v tomto případě však musí být nejprve zmíněna otázka působnosti tržního mechanismu, neboť samotná myšlenka trvale udržitelného rozvoje vyvolává vládní intervence, které by zabránily těžbě nerostných surovin za účelem jejich zachování pro budoucí generace. Je nutné pro zachování surovinových zdrojů pro budoucí generace využívat vládních intervencí či je tržní mechanismus schopen k tomuto cíli dospět spontánní cestou? Odpověď opět poskytuje samotná Surovinová politika, když uvádí, že: „dlouhodobý trend poklesu a stagnace světových cen nerostných surovin a snížená domácí poptávka vedou k omezování nekonkurenceschopné domácí těžby nerostných surovin a k útlumové politice ČR v oblasti uhelného a rudného hornictví".

Je evidentní, že trh v tomto případě prostřednictvím cen dospěl k stejnému závěru, jako jsou formulace principů trvale udržitelného rozvoje. Nahrazování primárních zdrojů nerostných surovin zdroji druhotnými či jinými substituty vede k zachování příležitosti následujícím generacím tyto zdroje využívat, ačkoli ve skutečnosti primární účel pro jejich využití již neexistuje (byl nahrazen jiným). Vládní intervence v podobě různých limitů, administrativních povinností (povolení, osvědčení apod.) či vynucených plateb jsou nahrazeny cenovým mechanismem trhu.

Nedůvěra vlády v tržní proces však principy trvale udržitelného rozvoje vynucuje prostřednictvím regulace prostředí, v němž dochází k čerpání nerostného bohatství. Cílem vládních intervencí není jen snaha omezit těžbu nerostných surovin za účelem ponechání stejných příležitostí příštím generacím, ale omezení negativního vlivu těžby na složky životního prostředí.

Soukromý subjekt, který se rozhodne pro těžbu nerostných surovin, musí absolvovat řadu správních řízení, které těžbu administrativními překážkami znesnadňuje. Jedná se o následující správní řízení:

- povolení geologických prací pro vyhledávání a průzkum vyhrazených nerostů
- osvědčení o výhradním ložisku
- stanovení chráněných ložiskových území MŽP
- souhlas k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru

- stanovení dobývacího prostoru
- povolení hornické činnosti zahrnující otvírku, přípravu a dobývání výhradních ložisek, zajištění a likvidaci důlních děl a lomů

Zájmy životního prostředí by měly být hájeny právě těmito řízeními, neboť soukromá osoba, jež se rozhodne dobývat nerostné suroviny, musí těmito řízeními úspěšně projít. Všechna povolení může soukromá osoba získat pouze v případě souhlasu příslušných orgánů ochrany životního prostředí, orgánů územního plánování a stavebního úřadu.

Z formulací Surovinové politiky je zřejmý důraz na vynucování principů trvale udržitelného rozvoje v procesech, kde je vyžadována úloha vládních orgánů. Ačkoli by se mohlo zdát, že stát nemá z důvodů snahy o dodržování principů trvale udržitelného rozvoje zájem na vyhledávání a průzkumu dalších ložisek nerostných surovin, pak tomu tak není a v případě, že je platnost principů zachována, je i tato činnost státem podporována.

Surovinová politika a ochrana životního prostředí

Ze Surovinové politiky je zřejmé, že se značným způsobem změnil vztah těžby nerostných surovin k chráněným územím přírody, neboť na základě nové legislativy (zejména zákon o ochraně přírody č. 114/1992 Sb) byla ukončena těžba nerostných surovin na území národních parků a omezena těžba v zvláště chráněných územích a chráněných krajinných oblastí.

I přesto však zůstává několik úkolů v ochraně životního prostředí, kde dochází ke střetu s těžařskou činností. Surovinová politika definuje následující střety s ochranou životního prostředí:

- dříve stanovené dobývací prostory, které zasahují do území národních přírodních památek, do I. zón CHKO a infrastruktury obcí a těžby, které vedou k nevratným změnám reliéfu, snížení estetické hodnoty krajiny a v případě drceného kameniva k odtěžování solitérních krajinných dominant
- vytváření nových vodních ploch, změny v režimu podzemních vod v důsledku vytváření hlubokých povrchových jam při lomové těžbě, snížení hladiny podzemních vod s důsledkem zasychání lesních porostů
- velkoplošné zábory kvalitní zemědělské či lesní půdy, destrukce aluviálních niv, nedotěžování zásob v podstatných částech ložiska a současné zahájení těžby na další ploše či v jiných částech ložiska
- nevyhovující plány sanací a rekultivací včetně neplnění stanovených podmínek a silné zatížení krajiny, sídel a často i I. zón CHKO hlukem, prašností jako důsledkem těžební činnosti a transportu suroviny
- nehospodárné využívání výhradních ložisek technologicky nevhodnou těžbou a nedostatečnou úpravou nerostné suroviny

Pozitivním opatřením zabraňujícím negativní vlivy na životní prostředí bylo pozastavení tuzemské těžby zlata z důvodů nevhodnosti procesu těžby s ohledem na výtěžnost v podmínkách České republiky (usnesení vlády č. 516/1999 Sb.). Podobné závěry platí i v případě těžby uranu jako suroviny nutné pro výrobu jaderné energie. V průběhu transformace ekonomiky došlo k postupnému útlumu těžby v téměř všech lokalitách. V současné době je uran převážně dovážen, čímž je nasycena poptávka po této surovině jadernou elektrárnou Temelín.

V souladu s principy trvale udržitelného rozvoje, snahou úspor energie a podporou optimálního využití alternativních zdrojů je podporována výroba jaderné energie jako náhrady za energii vyrobenou spalováním černého a hnědého uhlí. Čerpání zásob těchto surovin klesá z důvodů vysokých produkčních nákladů a nižšího obsahu využitelných složek. Další využívání těchto surovin závisí na strategii rozvoje průmyslu a energetiky. Vzhledem k negativním vlivům těžby na životní prostředí však není těžba těchto surovin podporována. V současné době dovolují rovněž podmínky s touto surovinou na světových trzích levnější dovoz.

Těžba paliv (ropy a zemního plynu) není v České republice příliš rozšířená z důvodu nízkých zásob. Probíhající těžba je však v souladu s podmínkami ochrany životního prostředí. Míra využívání těchto zdrojů závisí rovněž na míře podpory výroby energií z obnovitelných zdrojů. Česká republika se zavázala do roku 2010 splnit podíl výroby energie z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě energie 8 %.

V případě těžby rud nemá Česká republika problém s ochranou životního prostředí, neboť veškerá potřeba železných a neželených rud je v současné době kryta dovozem. Důvodem jsou nízké zásoby a nákladová neefektivnost těžby.

Stavebních surovin má Česká republika naopak dostatek, přičemž je kladen důraz na recyklaci těchto surovin a náhradu těžby surovin, jež má negativní dopady na životní prostředí, surovinou druhotnou.

Hlavním nástrojem pro ochranu životního prostředí se na základě doporučení Surovinové politiky stává územní plánování, jehož prioritou je: „optimální směr rozvoje území v souladu s možnostmi jeho nerostného surovinového potenciálu“. Tam, kde není možné domácí poptávku pokrýt domácími surovinovými zdroji, tak je na místě využívat dovozu jako alternativy pro hledání surovinových zdrojů. Tato možnost má rovněž nulové negativní důsledky na životní prostředí.

Pro zajištění souladu Surovinové politiky s opatřeními na ochranu životního prostředí jsou touto politikou sledovány následující cíle:

- provázání surovinové politiky s územním plánováním
- využívání obnovitelných zdrojů energie
- rozvoj surovinově nenáročných výrob
- zavádění nízkoodpadových technologií
- zavádění a certifikace systémů environmentálního managementu
- usměrňování poptávky po nerostných surovinách (zejména s cílem snížit poptávku po nerostných surovinách)
- internalizace externalit v případech, kde je to možné
- narovnání cen energií, jež povede k úsporám a nižšímu čerpání domácích palivo-energetických surovin

Surovinová politika a priority odpadového hospodářství

Jednou ze základních priorit Surovinové politiky je rovněž v maximální míře využívat druhotných surovin, jež jsou substitutem surovin primárních. Využitím druhotných surovin dochází nejen k úspoře primárních zdrojů (a tím i ochraně životního prostředí), ale rovněž k náhradě surovinových zdrojů, které České republice chybí. To se týká např. železných rud,

neboť právě na recyklaci železných a neželezných rud je domácí průmysl v důsledku neexistence zásoby primárních zdrojů přímo závislý.

Surovinová politika se v tomto případě dostává do souladu s prioritami politiky odpadového hospodářství (Plánem odpadového hospodářství ČR). Právě POH ČR definuje podporu využívání a recyklace odpadu jako jednu ze svých priorit. Recyklací a využíváním odpadu dochází nejen k úspoře primárních zdrojů, ale i ke snížení produkce odpadu. Jak uvádí Surovinová politika: „účelné využívání druhotných surovin zvyšuje celkovou efektivnost průmyslové výroby a v případě správné aplikace je navíc provázeno úsporami energie ve srovnání s výrobou z prvotních zdrojů".

Hlavní nevýhodou České republiky ve využívání druhotných surovin je zejména nedostatečný trh s těmito surovinami, který má za následek vysoké ceny těchto surovin ve srovnání se surovinami primárními. Nízká poptávka po druhotných surovinách (s výjimkou železného šrotu) má za následek nedostatek kapacit pro jejich zpracování. V současné době nejsou v České republice vytvořeny podmínky pro plnění cílů v oblasti využití druhotných surovin definovaných jak Surovinovou politikou, tak např. Plánem odpadového hospodářství ČR, a to i přesto, že využívání těchto surovin má značně pozitivní dopady na životní prostředí. V tomto případě však opět platí, že administrativně stanovené cíle by neměly být vynucovány nad schopnost trhu tyto cíle plnit spontánně.

Surovinová politika – účinnost nástrojů

Jedním z nejdůležitějších aspektů Surovinové politiky, jež má signifikantní dopad na životní prostředí, je formulace nástrojů. Kromě administrativních nástrojů v podobě právních norem (horní zákon) se jedná především o ekonomické nástroje, jejichž hlavním účelem je zohlednění vlivu dané činnosti na životní prostředí. V případě České republiky se jedná zejména o úhradu z vydobytých nerostů, úhradu z dobývacího prostoru a finanční rezervu k vypořádání důlních škod a na revitalizaci pozemků.

Všechny jmenované nástroje mají za úkol internalizovat externí efekty, jež souvisí s těžbou a jež nezahrnují těžařské firmy do nákladů jejich aktivity. Kromě těchto nástrojů se doporučuje aplikace tzv. ekologických daní na primární zdroje surovin. V neposlední řadě Surovinová politika doporučuje využití neregulovaných cen nerostných surovin, a to i přesto, že je to v kontradikci s již uvedenými nástroji. Surovinová politika uvádí, že: „není žádoucí v podmínkách tržní ekonomiky regulovat ceny nerostných surovin. Nerostné suroviny se podobně jako průmyslové výrobky prodávají za tržní cenu, kterou určují náklady podnikatele a poptávka". Neregulované ceny se však dostanou do prostředí, které je jinak prostřednictvím úhrad značně regulované. Výše těchto úhrad následně zahrnuje těžařská firma do finální ceny nerostné suroviny.

Opět se zde tedy dostává do rozporu realizace opatření, která spočívají v neregulované působnosti trhu s opatřeními, která jsou založená na významné inherenci vlády do ekonomiky. Tento aspekt je nutné vnímat jako nejvýznamnější omezení při aplikaci Surovinové politiky v praxi. Je možné očekávat, že právě tento aspekt bude mít značný dopad na to, zda budou cíle spočívající v ochraně životního prostředí reálně splněny.

Závěr

Pokud budou shrnuty jednotlivé kapitoly tohoto textu s cílem zhodnotit konzistentnost Surovinové politiky s cíli Státní politiky životního prostředí ČR, pak je možné říci, že všechny cíle Surovinové politiky jsou v souladu s cíli ochrany životního prostředí a principy

trvale udržitelného rozvoje, a to včetně rozporu mezi trhem orientované ochrany životního prostředí v rámci těžby nerostných surovin a ochrany vycházející z iniciativy vlády prostřednictvím vládních intervencí. Tento rozpor však může představovat značné omezení plnění definovaných cílů Surovinové politiky, jež mají za cíl zvýšit ochranu životního prostředí.

Předložená analýza Surovinové politiky jako přístupu státu k hospodaření s nerostnými surovinami na území České republiky měla naznačit na jedné straně hlavní zájmy státu v oblasti ochrany životního prostředí a na druhé straně naznačit možná omezení, která daná politika ve vztahu k tomuto cíli má. Pozitivním výstupem této analýzy je zjištění, že všechny jmenované cíle v ochraně životního prostředí jsou v souladu se základními strategiemi Státní politiky životního prostředí ČR. Rozdíl je možné identifikovat zejména v nástrojích, které k plnění daných cílů mají vést.

Opět je nutné zopakovat, že hlavní nedostatek Surovinové politiky spočívá především v nejednoznačném vymezení úlohy tržního mechanismu v procesu hospodaření se surovinovými zdroji a následně v plnění cílů ochrany životního prostředí a vymezení úlohy vlády, která přesahuje roli subjektu formulujícího základní pravidla hospodaření se surovinovými zdroji. Pro naplnění sledovaných cílů v ochraně životního prostředí je proto důležité jednoznačně vymezit úlohu trhu a vládních intervencí.

1.1.6 SPŽP a Státní energetická koncepce ČR

Úvod

Analýza vychází z hodnocení cílů Státní politiky životního prostředí 2004-2010 (SPŽP 2004) a Státní energetické koncepce České republiky (SEK 2004), které se týkají oblasti energetiky. Pozornost je také věnována Integrovanému národnímu programu snižování emisí v ČR (INSPE 2004), poněvadž SPŽP se na plnění jeho cílů explicitně odkazuje. Hlavní důraz je kladen zejména na emise vypouštěných do ovzduší, energetickou náročnost, výrobu a spotřebu energií. Oblast těžby energetických surovin, dopravy a biopaliv je tematizována v jiných příslušných částech hodnocení (těžba, doprava a zemědělství).

Státní politika životního prostředí 2004 - 2010

Závazky ČR vyplývající z evropského práva (SPŽP, str. 7) :

- snížit imise v místech překročení limitů pro ochranu ekosystému:
    - realizovat integrovaný program snížení emisí regionálních programů
    - zpracovat místní programy zlepšení kvality ovzduší
- 8% podíl elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny v ČR

Mezi základní zásady MŽP se řadí mimo jiné:

- ochrana klimatického systému Země a omezení dálkového přenosu znečištění ovzduší

Cíle aktualizované v SPŽP v prioritních oblastech:

- Cíl 2.2: ochrana neobnovitelných přírodních zdrojů

  - územní ochrana ložisek
  - zachování životnosti zásob nerostných zdrojů jejich komplexnějším využíváním
- Cíl 2.3: využívání obnovitelných zdrojů
  - 6% podíl OZE na celkové spotřebě PEZ do roku 2010
  - 8% podíl elektřiny z OZE na hrubé spotřebě elektřiny k roku 2010 a min. 15% v roce 2030
  - využívání biomasy a především dřeva
  - snižování energetické a materiálové náročnosti
- Cíl 3.2: Snížení počtu (rozlohy) území s překročenými kritickými zátěžemi ovzduší (acidifikace prostředí)
  - Zmenšení rozlohy území s překročenými kritickými zátěžemi z ovzduší
  - Plnění národních a krajských emisních stropů
- Cíl 4:1: snižování emisí skleníkových plynů
  - Redukce agregovaných emisí GHG a podpora adaptačních opatření (vč. systému obchodování s emisemi GHG a podpory flexibilních mechanismů)
- Cíl 4.2: Snížení přeshraničních přenosů znečištění ovzduší
  - Dosažení národních emisních stropů (SOx, NOx, VOC, PM10)
  - Snížení emisí u spalovacích procesů (vč. podpory náhrady lokálních zdrojů na tuhá paliva)

Environmentální požadavky na energetickou politiku:

- 8% podíl elektřiny z OZE na hrubé spotřebě elektřiny k roku 2010 a min. 15% v roce 2030
- zajistiti meziroční pokles energetické náročnosti nejméně 2,6% do roku 2005
- podpora zavádění moderních energetických technologií s vysokou účinností a co nejnižšími externími náklady
- podpora užití nízkouhlíkových paliv, v případě tuhých paliv upřednostňovat užití technologií s vysokým využitím energie
- regulovat výstavbu zařízení na využívání alternativních zdrojů energie dle Metodiky MŽP
- řešení konce palivového cyklu u jaderných zařízení
- snižovat energetickou náročnost a podpora úspor energie při vytápění a chlazení budov
- přístup decentralizované výrobě elektřiny a tepla do rozvodních sítí
- úprava sítí proti zabíjení ptáků
- internalizace externalit, uplatňovat v této souvislosti cenovou a daňovou politiku, posílit motivující systém podpory úspor energie, využívání OZE a KVET
- reinvestice výnosů z internalizace externích nákladů do vývoje a aplikace moderních technologií s nízkými externalitami a do programu OŽP (např. SFŽP)

Integrovaný národní program snižování emisí v České republice (včetně Národního programu ke zlepšení kvality ovzduší)

Základní cíle Programu jsou:

Dosažení národních emisních stropů pro oxid siřičitý, oxidy dusíku, těkavé organické látky a amoniak v horizontu roku 2010

Rok	SO_2	NO_x	VOC	NH_3
2010	265	286	220	80

Snížení emisí těch znečišťujících látek, u kterých jsou překračovány imisní limity udržení těch, u nichž nebylo zjištěno překračování imisních limitů. Dosažení směrných cílových hodnot pro acidifikaci pro lidské zdraví a pro vegetaci k roku 2020.

Vedlejší cíle:

- Přispět k omezování emisí látek ohrožujících klimatický systém Země, zejména oxidu uhličitého a metanu
- Přispět k šetrnému nakládání s energií a přírodními zdroji
- Přispět k omezování vzniku odpadů

Hodnocení dosažitelnosti emisních stropů v roce 2010

	Emise 2001	Emise 2002	Platné stropy
Oxid siřičitý	251 kt	237 kt	265 kt
Oxidy dusíku	332 kt	318 kt	286 kt
Amoniak	77 kt	72 kt	80 kt
VOCs	220 kt	200 kt	220 kt

INSPE (MŽP 2004) shrnuje:

- ***národní emisní strop pro <u>oxid siřičitý</u> bude téměř jistě s rezervou splněn***

Celkové emise jsou již nyní bezpečně pod platnou hodnotou. Z realizace Národního programu snížení emisí tuhých látek, oxidu siřičitého a oxidů dusíku ze stávajících zvláště velkých spalovacích zdrojů vyplyne snížení emisí v řádu 21 tisíc tun, dalších 10 tisíc tun by mohlo být získáno u kategorie malých zdrojů prostřednictvím pokračující podpory plynofikace měst a obcí. Další snižování emisí by si již vyžádalo výstavbu dalších odsiřovacích zařízení, což je v případě zdrojů, které byly často uvedeny do provozu před rokem 1980 obtížně ekonomicky obhajitelné,

- ***národní emisní strop pro <u>amoniak</u> bude velmi pravděpodobně s mírnou rezervou splněn.***

Celkové emise jsou již nyní s rezervou pod platnou hodnotou. Z naplnění požadavků nových právních předpisů (zákony o ochraně ovzduší a o integrované prevenci) velmi pravděpodobně vyplyne další snížení emisí.

- ***národní emisní strop pro <u>těkavé organické látky</u> by mohl být s velkou pravděpodobností splněn***

Celkové emise se nyní pohybují cca 10 % pod úrovní platné hodnoty. Z naplnění požadavků nových právních předpisů (zákony o ochraně ovzduší a o IPPC) velmi pravděpodobně vyplyne další snížení emisí. Určité riziko spočívá v tom, zda současná emisní inventura poskytuje realistický obraz skutečných emisí.

- ***v případě národního emisního stropu pro <u>oxidy dusíku</u> existuje značné riziko, že nebude ve stanoveném termínu splněn***

Celkové emise v současné době překračují platnou hodnotu o cca 32 kilotun. Při současné zdrojové struktuře emisí oxidů dusíku je zřejmé, že požadované snížení emisí oxidů dusíku bude obtížné bez přijetí dodatečných opatření (zejména v oblasti úspor energie, omezování dopravní náročnosti a omezování emisí ze zvláště velkých zdrojů).

Cíle, opatření a nástroje Státní politiky životního prostředí České republiky jsou v plné shodě s cíli, opatřeními i nástroji tohoto Programu (INSPE 2004, str. 12-13). SPŽP se explicitně odkazuje na plnění INSPE (viz výše).

Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v ČR

V posledních letech se emise skleníkových plynů udržují na úrovni kolem 25 % nižší oproti roku 1990. V Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v ČR, který byl schválen usnesením vlády č. 187 ze dne 3.3.2004, jsou uvedeny emisní projekce pro tři scénáře (růst HDP v období 2000 až 2030 o více než 4 %, mírně nad hranicí 3,5 % a pod hranicí 3 %) a pro 2 varianty (bez dodatečných opatření a s dodatečnými opatřeními):

Rok	1990	2000	2005	2010	2015	2020
CO_2 ekv. (mil t) – bez dodatečných opatření	189,9	144,0	131,0	130,5	126,6	123,8
CO_2 ekv. (mil t) – s opatřeními	189,9	144,0	123,5	119,5	102,6	100,9

Zdroj: ČHMÚ, Enviros s.r.o.

ČR by neměla mít se splněním redukčního cíle Kjótského protokolu v prvním kontrolním období (2008-2012) zásadní problémy. K obchodování s emisními povolenkami na skleníkové plyny viz níže.

Státní energetická koncepce ČR

SEK přednostně tematizuje své cíle v nezávislosti (na cizích zdrojích a dodávkách energie) a bezpečnosti (vč. spolehlivosti dodávek a racionální decentralizace), čímž se implicitně, ale relativně jasně vymezuje vůči explicitně stanoveným cílům SPŽP.

Níže jsou uvedené hlavní cíle a priority SEK mající vztah k SPŽP. Mezi opatření nebyly zařazeny všechny opatření pouze ty, které mají určitou vazbu pro naše hodnocení a/nebo jsou nejdůležitější.

Cíl 1 SEK: maximalizace energetické efektivnosti

Mezi cíle s vysokou prioritou tak patří:

- Maximalizace zhodnocování energie
- Maximalizace efektivnosti při získávání a přeměnách energetických zdrojů
- Maximalizace úspor tepla
- Maximalizace efektivnosti spotřebičů energie
- Maximalizace efektivnosti rozvodných soustav

Dlouhodobé cíle:

- Zrychlení a následná stabilizace ročního tempa poklesu energetické náročnosti tvorby HDP v intervalu 3,0 – 3,5% a elektroenergetické náročnosti v intervalu 1,4 – 2,4 % (indikativní cíle)
- Nezvyšování absolutní výše spotřeby primárních zdrojů energie

Krátkodobé cíle (do roku 2005):

- Stabilizace meziročních temp poklesu celkové energetické náročnosti na minimální úrovni 2,6%
- Stabilizace meziročních temp poklesu elektroenergetické náročnosti na minimální úrovni 2%

Zákon o podpoře výroby elektřiny a tepelné energie z obnovitelných zdrojů energie

- upravit v souladu se Směrnicí EU č. 2001/77/ES způsob podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů tak, aby se vytvářely podmínky k naplnění indikativního cíle podílu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny ve výši 8% v roce 2010.

Národní program hospodárného nakládání s energií a využívání jejích obnovitelných a druhotných zdrojů na roky 2006 – 2009

- posílit finanční zdroje Národního programu,
- zajistit stabilizaci a dlouhodobou platnost opatření stimulujících úspory energie

Podpora využití kombinované výroby elektřiny a tepla

- zachovat dosavadní formy podpory

Indikativní koncepce obnovy a náhrady dožívajících výroben elektřiny za zdroje s vyšší energetickou účinností a s příznivějším vlivem na životní prostředí

- vypracovat indikativní koncepci obnovy a náhrady dožívajících výroben elektřiny (do roku 2030) a naplňovat její cíle při ovlivňování vývoje elektrizační soustavy.

Ekologizace daňové soustavy

- harmonizovat daňovou soustavu ČR se Směrnicí č. 2003/96/ES, o daních energetických výrobků a elektřiny

Cíl 2 SEK: zajištění efektivní výše a struktury spotřeby prvotních energetických zdrojů

Prioritní cíle:

- Podpora výroby elektřiny a tepelné energie z obnovitelných zdrojů energie
- Optimalizace využití domácích energetických zdrojů
- Optimalizace využití jaderné energie

1. V časovém horizontu do roku 2005 (a do roku 2030 jako dlouhodobý cíl) naplnit tuto strukturu spotřeby primárních energetických zdrojů:

- tuhá paliva: 42 - 44 % (30 – 32 %)
- plynná paliva: 20 - 22 % (20 – 22 %)
- kapalná paliva : 15 - 16 % (11 – 12 %)
- jaderné palivo: 16 - 17 % (20 – 22 %)
- obnovitelné zdroje: 5 - 6 % (15 – 16 %)

Opatření:

- Zákon o podpoře výroby elektřiny a tepelné energie z obnovitelných zdrojů energie
- Podpora využití kombinované výroby elektřiny a tepla
- Podpora alternativních paliv v dopravě
- Ekologizace daňové soustavy

Cíl 3 SEK: zajištění maximální šetrnosti k ŽP.

Prioritní cíle:

- Minimalizace emisí poškozujících životní prostředí
- Minimalizace emisí skleníkových plynů
- Minimalizace ekologického zatížení budoucích generací
- Minimalizace ekologické zátěže z minulých let

Opatření:

- dodržení vymezených emisních stropů pro SO_2, NO_x, VOC, stanovených pro ČR do roku 2010
- využití obnovitelných zdrojů energie
- splnění mezinárodních závazků ke snížení emisí skleníkových plynů

Dlouhodobé cíle:

- Splnění závazných emisních stropů EU v roce 2010 (SO_2 265 tis. t, NO_x 286 tis. t, VOC 220 tis. t)
- Splnění mezinárodních závazků z Kjótského protokolu (po jeho ratifikaci) a z dalších dohod na něj navazujících
- Vytvářet podmínky pro vyšší uplatnění obnovitelných zdrojů energie – stanovením a plněním národního indikativního cíle výroby elektřiny z OZE na hrubé spotřebě elektřiny (8% v roce 2010)
- Vytvářet podmínky pro postupné zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie v tuzemské spotřebě primárních energetických zdrojů ve výši 15 - 16% v roce 2030
- Vytvářet podmínky pro vyšší využití druhotných zdrojů energie a pro zvýšení podílu alternativních paliv v dopravě

Opatření:

- zvýšit podporu využívání biopaliv a alternativních paliv v dopravě
- ekologizace daňové soustavy
- obchodování s emisními kredity u skleníkových plynů

Ekologizace daňové soustavy - V souladu se Směrnicí č. 2003/96/ES, o daních energetických výrobků a elektřiny připravit její transpozici do legislativy ČR, vč. kompenzačních opatření v daňové soustavě, při dodržení zásady nezvyšovat daňové břemeno (2008).

Prohlubování nástrojů podporujících hospodaření s energií

- doplňování a aktualizování územních energetických koncepcí
- požadavky na hospodárné užití energie v budovách
- rozšíření energetického štítkování

- energetické audity
- aplikovat Směrnici 2002/91/ES, o energetickém provedení staveb

Obnovitelné zdroje energie (OZE)

Podporovat výrobu elektrické energie z OZE

- Zachovat dosavadní princip přednostního připojení k přenosové nebo distribuční soustavě a právo přednostní dopravy elektřiny přenosovou nebo distribuční soustavou
- V prvé etapě, do plného otevření trhu s elektřinou, zachovat právo na přednostní výkup elektřiny z OZE za regulované ceny
- Zavést systém obchodovatelných zelených certifikátů výroby elektřiny z OZE s regulovanými cenami certifikátů a s povinnými kvótami jejich nákupu subjekty konečného zúčtování
- Investorům do zdrojů elektřiny na bázi OZE garantovat minimální výši výnosů na jednotku vyrobené elektřiny po dobu minimálně 15 let od data jejich uvedení do provozu
- Podle výsledků provedených analýz a pokud dojde v EU ke sjednocení přístupu v podpoře OZE, přizpůsobit systém podpory v ČR tomuto jednotnému systému tak, aby byl funkční v plně liberalizovaném trhu.

Podpora výroby tepla z OZE

- Zachovat dosavadní princip výkupu tepelné energie z OZE podle platného energetického zákona
- Zavést pro výstavbu a rekonstrukci zdrojů na výrobu tepelné energie povinnost zajišťovat část dodávané tepelné energie z obnovitelných zdrojů energie
- Zavést pro nové stavby a změny dokončených staveb povinnost zajišťovat část spotřeby tepelné energie v těchto budovách z obnovitelných zdrojů energie

Podpora využití kombinované výroby elektřiny a tepla

- zachování stávajících principů (přednostního připojení a dopravy, povinného výkupu)
- podle výsledků provedených analýz a pokud dojde v EU ke sjednocení přístupu v podpoře KVET, přizpůsobit systém podpory v ČR tomuto jednotnému systému.

Vyšší využívání alternativních paliv v dopravě

- V souladu se záměry EU zvýšit v silniční dopravě podíl alternativních paliv a se Směrnicí 2003/30/ES, o podpoře využití alternativních paliv v dopravě (zemní plyn, biopaliva, případně vodík) a v souladu s novelou zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zajistit jejich podporu.

Shrnutí cílů SEK (citováno z kap. 4.8 – 4.10, str. 47-49 SEK):

a) energetická náročnost tvorby HDP

	2000	**2005**	**2010**	**2015**	**2020**	**2025**	**2030**
Energetická náročnost (MJ/Kč HDP)	1,212	1,053	0,889	0,743	0,623	0,538	0,454

b) emise:

	limit 2010	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
CO2 (mil. tun/rok)	151	126	113	110	105	103	95	89
NOx (tis. tun/rok)	286	397	296	273	277	275	270	265
SO2 (tis. tun/rok)	265	264	214	222	210	185	170	159
CO (tis. tun/rok)		656	603	595	552	456	458	410

c) obnovitelné zdroje energie

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
OZE (% spotřeby elektřiny), kap. 4.8, str. 47	2,7	6,2	11,3	12,1	12,9	15,4	16,8
OZE (% spotřeby PEZ), kap. 4.10, str. 49	2,6	5,4					15,7
OZE (% spotřeby elektřiny) , kap. 4.10	2,3	5,3					16,9

Pozn.: údaje z různých kapitol byly uvedeny společně v jedné tabulce autorem.

d) dovozní energetická závislost

v %	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Dovozní energetická závislost	32,1%	41,2%	42,3%	45,9%	48,6%	53,0%	57,8%

e) dopady do zaměstnanosti v energetických sektorech

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Zaměstnanci	72 820	59025	53845	48180	45880	39965	34200
Úbytky (za 30 let celkem 38620)		13795	5180	5665	2300	5915	5765

f) Investice (diskontované investiční náklady):

Mil. Kč	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Celkem		390 641	574 568	671 801	680 260	586 442	511 713
V tom elektroenergetika		39 291	38 832	36 737	43 569	45 622	42 429

Nejvyšší investiční náklady jsou v sektoru domácností a dopravy. Energetika je na třetím místě. V obou případech je to způsobeno relativně krátkou dobou životnosti u domácích

spotřebičů energie a automobilů (hlavně osobních) ve srovnání s životností energetických technologií. U domácích spotřebičů a u automobilů dochází k pravidelné obměně v cca sedmi až dvanáctiletých cyklech. Vzhledem k počtu obyvatel a provozovaných aut se jedná o vysoké souhrnné náklady. Při přepočtu na hlavu se jedná o výdaj řádově 3000 Kč za rok na obnovu energetických spotřebičů a 6000 Kč na pořízení nových aut.

Celkové hodnocení

Hlavním problémem SPŽP (2004) je její velká obecnost s absencí konkrétnějších indikativních cílů (kromě podílu OZE a energetické náročnosti v krátkém období). Chybí také konkrétní opatření a nástroje pro konkrétní cíle SPŽP. Podobně na velice obecné úrovni, co se opatření a nástrojů týče, je postaven INSPE (2004) s jeho krajskými programy.

SEK ačkoliv se v některých indikativních cílech shoduje s cíly SPŽP, v navržených opatřeních a nástrojích již tento soulad není dosažen. Hlavní nesoulad se odráží v úplně jiném využití ekonomických nástrojů environmentální regulace, ekologizace daňové soustavy, resp. ekologické daňové reformě a systému obchodování s emisemi skleníkových plynů zvláště.

V Státní energetické koncepci ČR je z hlediska snižování emisí nejdůležitější cíl 2.3. zajištění maximální šetrnosti k životnímu prostředí a jeho dílčí cíl 2.3.1. minimalizace emisí poškozujících životní prostředí, který je označen jako cíl s vysokou prioritou. Mezi opatřeními ke snížení zátěže životního prostředí se požaduje dodržení emisních stropů hlavních znečišťujících látek. SEK obsahuje cíle z velké části identické s cíli INSPE, přičemž realizace navrhovaných opatření může vést ke snížení emisí znečišťujících látek do ovzduší. Problematika emisních a imisních limitů na regionální úrovni, a tím i hodnocení cílů INSPE, bude možná pouze po konečném dokončení a případné aktualizaci krajských programů ke snížení emisí a krajských energetických koncepci, zvláště při existenci příslušných operačních programů.

K zajištění efektivní výše a struktury spotřeby primárních energetických zdrojů je mezi krátkodobými cíly v horizontu do roku 2005 požadováno snížení podílu tuhých paliv na 40 – 42 %, do roku 2030 na dalších 30 – 32 %. Cíle SEK a SPŽP se zásadně rozcházejí v oblasti podpory jaderné energetiky (SEK Zelená varianta umožňuje výstavbu 2 nových bloků) a přehodnocení územních omezení těžeb hnědého uhlí.

Materiál SEK reflektuje požadavky EU v oblasti podílu obnovitelných zdrojů energie na celkové spotřebě primárních energetických zdrojů, jako i indikativní cíle SPŽP. Podíl obnovitelných zdrojů energie by se měl zvýšit ze současných cca 1,5 % na 5 – 6 %. V dlouhodobém horizontu do roku 2030 se pak předpokládá snížení podílu tuhých paliv na 30–32 % a zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie na 15 – 16 %. V oblasti podpory OZE není však jasné jakým způsobem bude splněn indikativní cíl 5-6% podílu, z důvodu absence jakýchkoliv nových nástrojů ekonomické stimulace (obchodování, daňová reforma) v současném období. Efekt podpory OZE vyplývající z nového zákona bude možné očekávat jistě až po roku 2005, přičemž konkrétnější hodnocení potencionálních dopadů a konzistentnosti cílů bude možné posoudit až po jeho konečném schválení. V dlouhodobém období bude vše záviset zejména na efektu nového zákona o podpoře OZE a úspor energií zejména na zavedených ekonomických nástrojích. Je otázkou, zda zajištění příjmů pro výrobce OZE během 15 letého období povede ke splnění indikativních cílů. SEK v podstatě s jinými nástroji postavenými na nepřímé motivaci, zejména daněmi na energie s účinnými sazbami a systémů obchodování s povolenkami s emisním stropem vedoucím k žádoucím efektům, nepočítá.

Velmi vysoká priorita je kladena podpoře růstu energetické efektivnosti a využívání kombinované výroby elektrické energie a tepla. SEK si klade jako jeden z indikativních cílů snižovat meziročně energetikou náročnost tvorby HDP v intervalu 3,0 – 3,5%, elektroenergetickou náročnost v intervalu 1,4 – 2,4 %. Do roku 2005 by se měl meziroční pokles energetické náročnosti stabilizovat na minimální úrovni 2,6%, elektroenergetické náročnosti na minimální úrovni 2%. Indikativní cíl pro krátké období je plně v souladu s indikativním cílem SPŽP (2,6% snížení do roku 2005), SPŽP pro dlouhé období indikativní cíl nemá. Obdobně jako u OZE je diskutabilní reálnost splnění takovýchto cílů bez existence efektivních a účinných nástrojů environmentální regulace.

Dále se zaměříme zejména na dva nástroje: EDR a systém obchodování s emisními povolenkami.

Ekologizace daňové soustavy

SEK považuje za ekologizaci daňové soustavy a EDR v podstatě „transpozici Směrnice 2003/96/ES do legislativy ČR, vč. zavedení kompenzačních opatření v daňové soustavě, při dodržení zásady nezvyšování daňového břemena“ do roku 2008. Dle vyjádření MPO (Fontes Rerum seminář, 15.11.2004) by nemělo dojít ke zvýšení sazeb nad minimální sazby stanovené Směrnicí s poskytnutím řady výjimek a úlev.

„Ekologizace“ by znamenala zavedení nových daní na elektřinu se sazbami ve výši 1 € / Kwh pro domácnosti a 0,5 € /Kwh pro průmysl a uhlí se sazbami 0,3 €, resp. 0,15 € per GJ. U zemního plynu by došlo k mírnému navýšení stávající sazby. Vzhledem k výši sazeb a diskutovaným výjimkám by však dopad na spotřebu energií a změnu primárních energetických zdrojů byl žádný.

MPO, dle oficiálního vyjádření poradce Hanzlíka, by vyžadovalo zrušení poplatků za vypouštění emisí do ovzduší. Tyto poplatky představují zátěž kolem 1€ na MWh. Tyto cíle a nástroje jsou v ostrém rozporu s cíly SPŽP a MŽP.

Obchodování s emisními povolenkami skleníkových plynů

Systém obchodování s emisemi skleníkových plynů je definován Směrnicí 2003/87/EC (EU ETS) a bude zaveden v ČR od 1. ledna 2005. Systém je postaven na „cap and trade“ systému, s prvotní alokací emisních povolenek zadarmo všem dotčeným podnikům. Předmětné podniky v současnosti (2001-2002) emitují celkem 90 Mt emisí CO2. V první fázi 2005-2007 budou alokovány pro příslušné podniky emisní povolenky dle Národního alokačního plánu (MŽP a MPO 2004). Pro druhou fázi EU ETS 2008-2012 bude připraven a schválen další NAP.

Rozdílné pohledy politik MŽP a MPO se odrazily zejména při přípravě NAP pro ČR. Pokud návrh stropu pro povolenky prezentovaný MŽP a vycházející z priorit SPŽP (2004) se pohyboval v rozmezí 90 až 100 Mt ročně, emisní strop navržený MPO se pohyboval na úrovni 107 – 117 Mt ročně. Strop pro NAP schválený Vládou ČR činí přes 107 Mt emisních povolenek ročně pro období 2005-2007 a zahrnuje také povolenky ve formě bonusů pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla a podniky vstupující na trh. Platnost povolenky je pro relevantní rok s možností jí využít do dubna následujícího roku. Finanční, daňové a účetní náležitosti povolenek nejsou ještě upraveny a čekají na harmonizaci na úrovni EU. Tento strop však nemusí být konečný a závazný, poněvadž musí být schválen v nejbližších dnech Evropskou Komisí.

V případě, že by byl schválen emisní strop ve výši schválené Vládou ČR, tedy přes 107 Mt ročně, můžeme očekávat spíše pozitivní dopad na dotčené podniky ve formě dodatečných příjmů z prodaných nevyužitých emisních povolení mimo území ČR. Tento příjem může být považován za jednu z forem státní podpory. Poněvadž emisní strop v NAP pro ČR nebyl ještě schválen Evropskou Komisí, není možné NAP hodnotit a dělat závěry.

Navzdory proklamovaným cílům SEK využít nástroje k „podpoře cílů Státní energetické koncepce tak, aby nedošlo k ohrožení věcných záměrů dlouhodobého výhledu energetického hospodářství" navržený emisní strop by neměl žádný efekt na spotřebu energií a jeho případnou změnu struktury paliv. Naopak, vedl by k státní podpoře podniků ve formě dodatečných příjmů z prodeje povolenek, které by nebyly podnikem využity.

Další nevýznamné efekty budou záviset od aplikace požadavků na integrované snižování a kontrolu znečištění (IPPC) a požadavků na velká spalovací zařízení (LCP). Všechny cíle SEK a SPŽP jsou však na proklamativní rovině.

1.2 Identifikace hlavních změn v legislativě na ochranu životního prostředí

Dále bylo v rámci prací na etapě číslo 1 proveden rozbor nejvýznamnějších změn v legislativě na ochranu životního prostředí. Provedená analýza byla rozdělena tématicky podle složek životního prostředí a umožní tak získat záchytné body pro formulaci hypotéz, které budou v rámci následujících etap testovány.

1.2.1 Ochrana ovzduší

Od roku 1967 (s účinností od 1. května 1967) se používal **zákon č. 35/1967 Sb.,** o opatřeních proti znečišťování ovzduší (novelizovaný č. 146/1971 Sb. a č. 137/1982 Sb.)

- zákon v příloze *stanovil přípustné míry znečišťování ovzduší* pro
  - spalování paliv – za popílek, SO2 a ostatní škodliviny (uvedené rovněž v příloze – prach s max. 20% Si, kysličník uhelnatý, kysličníky dusíku, chlór, sirovodík, olovo, sirouhlík, arzén a jeho anorganické sloučeniny kromě AsH3, fluor a jeho anorganické sloučeniny plynné, saze amorfní C a formaldehyd), přičemž přípustný úlet v kg/h se odvozoval *od výšky komína,*
  - pro technologické výrobní procesy (přípustná míra se řídila stejnými veličinami jako pro spalování paliv)
  - pro tuhé emise při výrobě slínku, cementu a vápna - předpokládala se výška komína 70 +- 10 m a přípustný úlet tuhých látek v závislosti na celkové produkci v t/h. pro případodlišné výšky komína stanovilo přípustné úlety MLVH ve spolupráci s hlavním hygienikem.
- za znečišťovatele ve smyslu tohoto zákona se považovali pouze ti provozovatelé zdrojů znečišťování ovzduší, kteří překračovali přípustný limit znečištění,
- základní poplatek se vypočítával za 1 t spotřebovaného paliva (pokud nebyly spaliny odváděny komínem, např. parní trakce při posunu na nádražích a lomech), nebo jako roční

částka 50,- Kč za 1m2 hořící plochy u skládek, výsypek a hořících nebo zapařených částech dolů a u ostatních případů jako částka odpovídající ročním nákladům spojeným s řádným provozem a údržbou potřebného zařízení, popřípadě ročním nákladům na jinou činnost, snižující znečištění ovzduší na přípustnou míru (tedy podle logiky, že znečišťovatel zaplatí na poplatcích tolik, kolik by ho stálo, aby znečišťovatelem nebyl),

- protože bylo pravděpodobné, že takto zjistit výši poplatků bude složité až nemožné, zákon umožňoval řešení, že pokud do 1 roku po nabytí účinnosti zákona nebude takto možné bez neúměrných potíží potřebné náklady zjistit, bude se platit roční částka 100,- Kč za každých 1000 kg jednotlivých škodlivých látek přesahujících přípustný úlet, které se pak v praxi běžně používalo,
- k základnímu poplatku se připočítávala přirážka podle oblasti, v níž ke znečišťování ovzduší docházelo (80% v chráněných, lázeňských a rekreačních územích, 60% na území sídlišť, 20% v územích vymezených pro průmyslovou činnost a 40% v ostatních územích),
- z placení poplatků byly některé činnosti nebo menší znečišťovatelé vyňati,
- zákon obsahoval odkladná opatření pro první a druhý rok účinnosti zákona (v prvním roce se platilo 50% poplatku, ve druhém 75%),
- zákon obsahoval i možnost odkladu, resp. slevy na poplatcích pro znečišťovatele, kteří po dohodě se Státní technickou inspekcí ochrany ovzduší do určitého termínu zahájili a poté řádně dokončili výstavbu potřebných zařízení pro ochranu ovzduší. V případě nedodržení lhůty museli poplatky doplatit, v opačném případě jim uplatněná sleva zůstala.

Hlavním výsledkem takto zavedených poplatků byla hromadná výstavba vyšších komínů u jednotlivých znečišťovatelů, protože vyšším komínem se jim změnil základ pro výpočet přípustného limitu pro vypouštěné znečišťující látky. Z kategorie *znečišťovatelů ve smyslu zákona* (povinných platit poplatky), se pak buď dostali do kategorie neznečišťujících, nebo se jim alespoň zmenšil objem emisí, za které byli povinni platit (a tím i poplatek).

Jiné povinnosti (kromě povinnosti platit poplatky, pokud byly pro jejich placení naplněny výše uvedené okolnosti), zákon provozovatelům zdrojů explicitně neukládal, ale jejich existenci lze vyvodit z ustanovení o *pokutách*. Pokuty měly platit znečišťovatelé, kteří

- neprovedli včas nebo vůbec opatření uložená Státní technickou inspekcí ochrany ovzduší, případně orgány hygienické služby,
- nedbali o řádnou údržbu, obsluhu a bezporuchový provoz zařízení sloužících k omezování znečišťování ovzduší včetně složišť zachycených exhalátů podle provozních řádů.

Výnos 60% poplatků a celý výnos pokut byly neplánovaným příjmem místních národních výborů, jejichž obvod byl znečišťováním ovzduší postižen (případně alikvotní část tohoto výnosu, pokud bylo postiženo více územních obvodů – o poměru rozhodoval nejblíže vyšší národní výbor. Zbylých 40% výnosu poplatků se odvádělo ministerstvu lesního a vodního hospodářství, které tyto prostředky ukládalo na zvláštní účet Fond ochrany ovzduší a z tohoto fondu zpětně financovalo opatření na ochranu ovzduší (odstraňování nebo zmírňování následků nebo preventivní opatření).

Tato úprava ochrany ovzduší platila do 30. září 1991. Od 1. října 1991 nabyl účinnosti **zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší)**, postupně v dalších letech novelizovaný a doplňovaný řadou dílčích změn. K němu zároveň další otázky ochrany ovzduší upravoval **zákon č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany**

ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, rovněž posléze doplňovaný a měněný. Oba zákony měly federální platnost (pro celé Československo) a se vznikem České republiky byly přejaty do jejího právního řádu. Touto právní úpravou, včetně řady podzákonných právních norem, se ochrana ovzduší řídila až do 31. května 2002, resp. u některých ustanovení až do 31. prosince 2002. Od 1. června 2002, resp. 1. ledna 2003 nabyla účinnosti současná nová právní úprava ochrany ovzduší.

V uvedeném období začala pro znečišťovatele ovzduší platit zcela nová a odlišně pojatá pravidla. Základní změny lze shrnout následujícím způsobem:

- zákon upravil povinnosti a práva právnických a fyzických osob při ochraně ovzduší, a to jako povinnosti všeobecné (trvalého, průběžného rázu, jejichž podstata spočívala v tom, že všichni, jejichž činnost může mít negativní vliv na ovzduší, jsou povinni veškerou svoji činnost provozovat tak, aby se negativní vliv na ovzduší snižoval), tak jako speciální povinnosti vyjmenované zvlášť pro provozovatele velkých, středních, malých a mobilních zdrojů znečišťování ovzduší,
- všechny zdroje znečišťování ovzduší byly podle zákonem daných kritérií zařazeny do některé z výše uvedených skupin a za znečišťovatele ovzduší byl tedy na rozdíl od předchozí úpravy považován každý, při jehož činnosti vznikají látky ohrožující kvalitu ovzduší,
- byly stanoveny emisní limity (odlišně pro stávající a nové zdroje s tím, že stávající zdroje se musí v daném časovém období přizpůsobit tak, aby i pro ně mohly být uplatněny limity stejné jako o nových zdrojů – mezním limitem zde byl určen 31. prosinec 1998),
- zdrojům znečišťování byla určena povinnost platit poplatky (podle samostatného zákona, viz výše),
- Federální výbor pro životní prostředí vydal (s platností pro celé Československo)svým Opatřením z 1. října 1991 Seznam znečišťujících látek, Kategorizaci zdrojů znečišťování, Emisní limity pro vybrané znečišťující látky u vybraných technologií a zařízení a emisní limity všeobecně platné, Imisní limity pro znečišťující látky a Doporučené zvláštní imisní limity pro vyhlašování regulačních stupňů. Po zániku Československa byly hodnoty stanovené tímto opatřením ještě po určitou dobu používány, později byly nahrazeny podzákonnými právními normami ČR (emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování např. až vyhláškou č. 117/1997 Sb.),
- pro velké a střední zdroje znečišťování ovzduší byla vyhláškou ministerstva životního prostředí stanovena i podrobná pravidla pro vedení provozní evidence a poskytování informací orgánům ochrany ovzduší, pravidla pro způsoby zjišťování množství emisí a pro technické prostředky k jejich měření,
- pro oblasti vyžadující zvláštní ochranu ovzduší byla zavedena náročnější pravidla s ohledem na možnost vzniku a vznik tzv. smogových situací (regulace zdrojů a z toho plynoucí nároky na provozovatele),
- co se týče poplatkové povinnosti provozovatelů zdrojů, došlo k principiálně novému pojetí. Povinnost platit poplatek se vztáhla na všechny zdroje (s výjimkou nejmenších do tepelného výkonu do 50 kW, pokud nebyly pravidelně používány pro výkon podnikatelské činnosti – tedy ty zdroje, které se nacházejí v domácnostech). Malé zdroje byly zpoplatněny ročním paušálem a střední a velké zdroje měly povinnost platit za jakékoliv skutečné množství vypuštěných zpoplatněných látek. Zpoplatněné znečišťující látky pro střední a velké zdroje byly rozděleny na hlavní znečišťující látky (patřily sem tuhé emise, oxid siřičitý, oxidy dusíku, oxid uhelnatý a uhlovodíky s výjimkou zvlášť

vyjmenovaných v třídách I. – III). Ostatní znečišťující látky byly rozděleny do tří tříd (I., II. a III. podle míry nebezpečnosti. Ve třídě I. to bylo 10 položek (ve skutečnosti šlo o mnohem více látek, protože u jednotlivých položek byly uváděny i deriváty a sloučeniny základní látky). Ve II. a III. třídě bylo těchto položek ještě mnohem víc. Sazby v Kč/1 t byly uvedeny u hlavních znečišťujících látek jednotlivě (od 3000,- do 600,- Kč) a pro třídy I., II. a III. jednotnou částkou 20 000,- resp. 10 000,- a 1000,- Kč/1 t,

- pokud znečišťovatel nedodržoval přípustné limity znečištění, platil k povinnému poplatku přirážku ve výši 50% poplatku,
- pro malé zdroje byl původně stanoven roční paušál až 20 000,- Kč a výše poplatku byla provozovatelům zdrojů určována obecními úřady. Toto řešení se ukázalo jako chybné, protože obce často využívaly tuto maximální sazbu i u zdrojů, které – pokud by spadaly do kategorie středních – by podle skutečného množství platily daleko méně. S účinností od 1. října 1994 byly proto novelou zákona o ovzduší (č. 158/1994 Sb.) tyto paušály závazně upraveny podrobnou tabulkou v závislosti na druhu používaného paliva a na velikosti malého zdroje (tři velikostní kategorie – 0 – 50 kW, 50 – 100 kW a 100 – 200 kW). Maximální paušál byl tímto opatřením zvýšen na 40 000,- Kč/rok, ale některé zdroje používající ekologicky výhodná paliva naopak spadly do nulové sazby poplatku.
- protože existoval oprávněný předpoklad, že stávající střední a velké zdroje budou mít přechodně velké problémy s dodržováním nových pravidel na ochranu ovzduší, bylo stanoveno, že plnou výši poplatku podle nových pravidel budou platit až od roku 1997 včetně. V letech 1992 a 1993 platily jen 30% poplatku, v letech 1994 a 1995 60% a za rok 1996 80% poplatku,
- zachována (ve srovnání s předchozí úpravou) byla i možnost odkladu placení části povinného poplatku pro ty provozovatele zdrojů, kteří prokazatelně zahájili u zdroje práce na snižování emisí, a to ve výši 40% po dobu realizace opatření. Po úspěšném skončení akce rozhodl orgán ochrany ovzduší o prominutí povinnosti poplatek doplatit, v opačném případě musel být poplatek doplacen.,
- poplatky za malé zdroje znečišťování ovzduší byly příjmem obce, poplatky za střední zdroje směřovaly do rozpočtu okresních úřadů a poplatky z velkých zdrojů do Státního fondu životního prostředí,
- co se týče mobilních zdrojů, stanovoval jim zákon o ovzduší jen obecné rámcové povinnosti (provozovat zdroj v souladu s předpisy a technickými požadavky, umožnit kontrolu orgánům ochrany ovzduší). Stanovování ostatních pravidel, zejména emisních limitů pro silniční dopravní prostředky, ale i případná pravidla jiná a pro jiné druhy mobilních zdrojů, spadají do kompetence ministerstva dopravy.

Současná právní úprava ochrany ovzduší je založena **zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, (zákon o ochraně ovzduší),** s rozsáhlou změnou provedenou **zákonem č. 92/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., … Zákon nabyl účinnosti od 1. června 2002,** s výjimkou vyjmenovaných ustanovení, zejména těch, které se týkají **placení poplatků ze znečišťování**, kde byla účinnost stanovena od **1. ledna 2003** (to znamená, že podle těchto nových pravidel se poplatky poprvé platily na počátku roku 2004 za znečištění vypuštěné v roce 2003).

Oproti předchozí úpravě nastaly zejména následující změny s možným dopadem na provozovatele zdrojů:

- byla zpřesněna kategorizace zdrojů, resp. okolnosti podstatné pro zařazení zdrojů do kategorií (což je pro provozovatele zdrojů důležité, protože od tohoto zařazení se pak

odvíjejí jejich povinnosti a stanovování přípustných limitů). Přibyla kategorie „zvlášť velké“ zdroje a došlo k přesnějšímu rozlišení podle technického a technologického uspořádání (spalovny odpadů, spalovací zdroje, ostatní). Regulace vlivu mobilních zdrojů znečišťování byla potvrzena opět do kompetence ministerstva dopravy,

- vláda a MŽP měli stanovit svým nařízením či vyhláškou seznam znečišťujících látek a jejich stanovených skupin, obecné a specifické (pro jmenovitě uvedené stacionární zdroje) emisní limity, podmínky provozování stacionárních zdrojů, způsoby měření emisí, přípustnou tmavost kouře, pachové látky a pachová čísla, a další náležitosti spojené s provozováním stacionárních zdrojů (stalo se pod č. 350 – 358/2002 Sb.),
- o výši poplatků pro zvlášť velké a velké zdroje rozhodují krajské úřady, pro střední zdroje obecní úřady obcí s rozšířenou působností a pro malé zdroje obecní úřady,
- poplatky ze zvlášť velkých a středních zdrojů jsou příjmem Státního fondu životního prostředí, z malých zdrojů příjmem obce, ZV,
- poplatky za ZV, V a S zdroje se platí za znečišťující látky nebo jejich stanovené skupiny, pro které má zdroj znečišťování stanoven emisní limit, a to podle postupu uvedeného přímo v příloze zákona. Oproti předchozímu stavu byl rozšířen počet hlavních zpoplatněných znečišťujících látek a to na tuhé, oxid siřičitý, oxidy dusíku, těkavé organické látky, těžké kovy, oxid uhelnatý, amoniak, polycyklické aromatické uhlovodíky a methan. Co se týče látek uváděných ve skupinách, oproti předchozí úpravě jsou už jen třídy I. a II., přičemž se upravil i seznam látek v nich uváděných (ve třídě I. azbest, benzen, berylium a jeho sloučeniny, ve třídě II. fluor, chlor, brom, a jejich organické a anorganické sloučeniny a dále sulfan a sirouhlík. Sazby pro hlavní zpoplatněné znečišťující látky jsou od 20 000,- Kč/1 t (těžké kovy a polycyklické aromatické uhlovodíky) po 600,- Kč/1 t za oxid uhelnatý. Poplatek se vypočítává jako jednoduchý násobek množství a sazby za 1t,
- pro malé zdroje zůstal v platnosti používaný princip paušální platby závislé na velikosti zdroje a na používaném palivu, došlo však k úpravám. Zdroje jsou rozděleny na spalovací a ostatní, u spalovacích existují už jen dvě velikostní kategorie (dříve 3, ze zpoplatnění byla vypuštěna velikostní skupina 0 – 50 kW, ať již spaluje cokoliv). Uvádějí se už jen zpoplatněné druhy paliva a sazby činí podle tabulky od 1 000 Kč/rok do 40 000,- Kč/rok. Ostatní malé zdroje jsou zpoplatněny podle typu zdroje znečišťování (za tuhé emise a za provozy se spotřebou těkavých organických látek do 5kg/den při provozování po dobu alespoň 10 pracovních dnů v měsíci – sazby jsou přitom od 500,- do 5 000 Kč/rok,
- kromě placených poplatků kladou na provozovatele zdrojů, zejména ZV, V a S, finanční nároky i další jejich zákonem dané povinnosti – povinnost zjišťovat na vlastní náklady množství vypouštěných znečišťujících látek postupem a způsobem stanoveným správními úřady, při vyhlášení regulačních opatření plnit povinnosti vyplývající z regulačních řádů (což má pro ně obvykle za následek zvýšené náklady a ekonomickou újmu). K některým činnostem se vyžaduje autorizace a může je vykonávat jen osoba, která je držitelem příslušného oprávnění (např. měření emisí, stanovení pachového čísla a míry obtěžování obyvatelstva zápachem, měření účinnosti spalovacího zdroje a ke kontrole spalinových cest, k provozování spalovny odpadu aj.). U držitelů oprávnění k těmto činnostem přitom nesmí docházet ke střetu zájmů, tj. zejména nesmí provádět měření emisí u zdroje, který provozuje nebo na jehož provozu se podílí. Pro provozovatele zdroje to znamená vyhledat a zaplatit k těmto činnostem externisty.

Nezabýváme se otázkou regulovaných látek (ochrana ozónové vrstvy), protože to je záležitost, která se týká jen menšího počtu zainteresovaných podniků, které s takovými látkami ještě nakládají.

Nezabýváme se rovněž ochranou klimatu, protože ta v současné právní úpravě je jen okrajově a všechno, co s ní souvisí, se v současné době intenzívně připravuje (obchodovatelná emisní povolení na emise CO2).

Návrhy vztahů a vzájemných souvislostí vhodných k prozkoumání (bude diskutováno na semináři):

1) domácnosti: na malé zdroje znečišťování ovzduší v domácnostech se zákon o ochraně ovzduší **nevztahuje** a nejsou proto postihovány placením poplatků za znečišťování ovzduší. To znamená, že pokud se domácnosti rozhodují o změně používaného paliva (především vytápění, v menší míře snad i ohřev vody), nerozhodují se na základě porovnání investice do nového zdroje s přínosem vzniklým z uspořených poplatků, ale na základě **cen používané energie** – možnosti jsou plyn, elektřina, tuhá paliva, případně využití tepelných čerpadel, případně úspory energie (zateplení objektů, vytápění na nižší teplotu…). Druhým faktorem pro rozhodování domácností jsou **možnosti získání dotací** na provedení změn. Po roce 1990 to byly postupně dotace na zavedení elektrického vytápění (přímotopy), na plynofikaci (obce a přes ně i domácnosti, pokud obec takové dotace poskytla), v současné době to jsou dotace MŽP na pořízení tepelných čerpadel. V úvahu připadají i dotace na zateplení objektů (nejspíše pro bytové domy v majetku obcí či bytových družstev, méně nebo vůbec pro rodinné domky). Teoreticky by bylo možné využít jako nástroje podpory ekologičtějšího vytápění i poskytování výhodnějších půjček (s nutnou ingerencí státu při hrazení ekonomické újmy poskytovatele půjčky).

Závislosti: zdražení (plynu, elektřiny, uhlí…) vyvolá v **některých** domácnostech přechod na levnější druh energie, pokud nejsou náklady na tento přechod větší než dosažená úspora (v sumě alespoň po dobu životnosti nového zařízení na vytápění).

Pokud je takový přechod **v zájmu ochrany ovzduší**, může být podpořen dotacemi na pořízení nového způsobu (dotace státu, obce, event. kraje), čímž se pořízení nového způsobu vytápění (přípojka, kotel…) zlevní. Pokud v zájmu ochrany ovzduší není (např. současný trend vracet se ke spalování fosilních paliv po zdražení plynu a elektřiny), lze tomu alespoň zabránit **vyžadováním vrácení dříve poskytnuté dotace** (pokud poskytnuta byla, např. na plynofikaci), **administrativně** (zákazem použití méně ekologického vytápění – v současné době vůči domácnostem prakticky nepřipadá v úvahu, ale teoreticky je možné), nebo **zásahem do cen energie pro domácnost.**

Hypotézy:

- snížení nákladů na vytápění plynem (snížením cen plynu pro domácnosti) vzroste zájem domácností o zavedení plynového vytápění
- zvýšení nákladů na vytápění plynem vede k úbytku zájemců o zavedení tohoto druhu vytápění
- zvýšením nákladů na vytápění plynem vzroste počet domácností, které tento druh vytápění opouštějí a přecházejí na jiný způsob
- dtto u elektřiny
- dtto u pevných paliv (především uhlí a koks)

- poskytování dotací na zavedení některého z možných druhů vytápění vede ke zvýšenému zájmu o tento druh vytápění
- nutnost vracet dříve poskytnuté dotace při přechodu na jiný druh vytápění vede k odrazení zájemců o tento přechod.
- změny cen energií nemají vliv na strukturu používaných způsobů vytápění v domácnostech
- poskytování dotací na zateplení objektů vede ke snížení odběru plynu domácnosti
- dtto odběr elektřiny
- dtto odběry fosilních paliv (tržby za jejich prodej)
- dtto snížení odběrů dálkově dodávaného tepla (výkony či tržby tepláren)

2) malé podniky: z hlediska definování podle zákona o ovzduší do této kategorie spadají jen malé spalovací zdroje s jmenovitým tepelným výkonem do 200 kW (s podrobnějším rozlišením na zdroje „nad 50 do 100 kW včetně“ a „nad 100 do 200 kw), a dále ostatní malé zdroje, zejména se spotřebou těkavých organických látek (rozpouštědel aj) ve vymezeném množství. Pro tyto podniky **nejsou stanoveny limity přípustného vypouštění znečišťujících látek** a jsou zpoplatněny paušálem. U spalovacích zdrojů jsou zpoplatněny ty zdroje, které používají topné oleje s obsahem síry od 0,1 do 1% síry, jiná kapalná paliva (pokud zákon jejich spalování nezakazuje), černé uhlí, hnědé uhlí tříděné a palivo z hnědého uhlí, hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplástky. To znamená, že pokud někdo provozuje malý spalovací zdroj v uvedeném rozmezí tepelného výkonu a jako palivo používá jiné médium (nejčastěji zemní plyn, ale i dřevo, koks, svítiplyn nebo topný olej s obsahem síry do 0,1%)…pak žádné poplatky za znečišťování ovzduší **neplatí** (podle různých průzkumů již dnes malé zdroje používají tak kvalitní palivo, že poplatky platit nemusí a zpoplatněné zdroje jsou spíše výjimkou).

Hypotézy:

- zařazení ekologicky žádoucích paliv do nulové sazby zpoplatnění vede k tomu, že malé, zdroje, které dosud používají jiné palivo (zpoplatněné), přecházejí na nezpoplatněná paliva (lze ověřit časovou řadou počtu hlášených zpoplatněných malých zdrojů, měla by klesat, a to zejména po roce 1994, resp. od roku 1995, kdy bylo upřesněno zpoplatnění malých zdrojů podle velikosti a druhu paliva (do té doby určovaly obce odhadem podle vlastního uvážení poplatek od 0 do 20 000,- Kč u malých zdrojů podle závazné tabulky a zavedena nulová sazba poplatku pro koks, dřevo, zemní plyn, svítiplyn, petrolej a topný olej s obsahem síry do 0,3%).

3) střední a velké podniky – podle současného a předchozího zákona jsou do této kategorie zařazovány podniky podle tepelného výkonu (případně podle technologických parametrů) a výše poplatku za vypouštění zpoplatněných znečišťujících látek závisí na **ročním množství těchto vypuštěných látek**. Jejich poplatková povinnost se tedy zvyšuje nebo snižuje v závislosti na dvou faktorech:

- pokud roste nebo klesá jimi vypouštěné množství hlavních a ostatních znečišťujících látek,

- pokud jsou do seznamu zpoplatněných znečišťujících látek zahrnuty další, nebo pokud jsou některé ze zpoplatnění vypuštěny (určuje vláda nebo MŽP).

Protože znečišťovatelé jsou povinni dodržovat určené emisní limity, může pro ně být dalším významným faktorem s finančními dopady i to, zda se **zpřísňují předepsané limity.**

Hypotézy:

- změny provedené ve zpoplatněných (nezpoplatněných) základních a ostatních znečišťujících látkách vedou ke zvýšení (snížení) sumy zaplacených poplatků (v příjmech z těchto poplatků do SFŽP (vývoj příjmů z poplatků za znečišťování ovzduší do SFŽP)
- povinnost vyrovnat se k 1.1.1997 s dodržováním limitů přípustného vypouštění znečišťujících látek vedla v letech 1992 – 1996 k uzavírání zastaralých nevyhovujících zdrojů znečišťování ovzduší
- dtto – vedlo ke zvýšené investiční činnosti do rekonstrukcí stávajících a pořizování nových zařízení u stávajících znečišťovatelů
- změny v počtu zpoplatněných znečišťujících látek po nabytí účinnosti zákona č. 86/2002 Sb. (od 1.1.2003) vedly ke zvýšené investiční činnosti na rekonstrukcích u stávajících zdrojů nebo na pořízení nových zařízení u stávajících znečišťovatelů
- existuje souvislost mezi zvýšenou poplatkovou povinností provozovatelů zdrojů a cenami jejich produkce (poplatky se promítají do cen produkce)

1.2.2 Vodní hospodářství

Ve vodním hospodářství se v České republice používal až do 31.12.2001 *zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění zákona č. 425/1990, zákona č. 114/1995 Sb., a zákona č. 14/1998 Sb.*

Úplaty ve vodním hospodářství k tomuto zákonu upravovalo *nařízení vlády č. 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství, ve znění nařízení vlády č. 91/1988 Sb., a zákona č. 281/1992 Sb.*

Příslušná část vodního zákona týkající se placení úplat za vypouštění znečištěných odpadních vod do vod povrchových a výše uvedená nařízení vlády o úplatách ve vodním hospodářství byla zrušena k 31.12.1998 a od 1.1.1999 nabyl místo toho účinnosti *zákon č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.*

Od 1.1.2002 pak nabyl účinnosti nový *zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)*, kterým byla zároveň zrušena platnost prakticky všech dosavadních předchozích právních norem pro vodní hospodářství.

Vodní zákon z roku 1973 zavedl (místo dřívějších tzv. *náhrad*) následující platby:

- *úplaty k úhradě nákladů spojených se správou vodních toků* – povinnost platit tyto úplaty měli ti, kdo odebírali vodu z vodních toků v množství přesahujícím 15 000 m3/rok nebo 1 250 m3/měsíc, nebo užívali vodní síly k výrobě elektrické energie, a to správci toku (podniky Povodí, výjimečně jiný správce u drobných toků) – podrobnosti stanovila vláda svým nařízením (viz dále),
- *úplaty za vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních* – stanoveno rovněž nařízením vlády

- *úplaty za odběry podzemní vody a jiné úplaty* – možnost stanovit tyto úplaty byla dána vládě (kromě odběrů podzemních vod i za zajišťování splavnosti vodních toků, používání vodohospodářských děl k plavbě a za další užitky, které vodní hospodářství poskytuje). Povinnost platit úplaty za odběry podzemní vody přitom nemohla vláda stanovit na odběry pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou a pro účely stanovené jinými předpisy,
- *vodné a stočné* – stanovovalo se cenovým výměrem.

Konkrétní podrobnosti pro placení úplat ve vodním hospodářství byly upraveny *nařízením vlády č. 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství, ve znění nařízení vlády č. 91/1988 Sb., ve znění zákona č. 281/1992 Sb.* Tato úprava se používala až do konce roku 2001 (s výjimkou úplat za vypouštění znečištěných odpadních vod do vod povrchových, které byly nahrazeny poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových zákonem č. 58/1998 Sb. s účinností od 1. ledna 1999).

Úplaty za odběry vody z vodních toků (pozn.: nařízení vlády č. 35/1979 Sb., používá tento termín, místo v zákoně uváděných úplat k úhradě nákladů spojených se správou vodních toků) se vztahovaly na odběry organizací nad 15 000 m3/rok nebo 1 250/m3/měsíc s výjimkou odběrů pro napouštění rybníků a chov ryb, veřejných koupališť, pro potřeby požární ochrany, kluziště, odběry okalových vod pro zemědělskou výrobu a vody pro potřeby ozbrojených sil na území vojenských újezdů. Tyto úplaty byly stanoveny *cenovým výměrem*. Po roce 1979 činila tato cena 0,48 Kčs/ m3 a pro vodu používanou k průtočnému chlazení u velkých odběratelů 0,20 Kčs/m3. Příjemcem těchto úplat byli správci toku (podniky Povodí).

Úplaty za odběry podzemní vody byly povinny platit rovněž organizace s vyšším než výše uvedeným objemem odebrané vody, výjimku měly odběry pro veřejné vodovody, odběry pro potřeby ozbrojených sil, a v některých dalších vyjmenovaných případech. Výše úplaty byla stanovena přímo v tomto nařízení vlády, a to 2,- Kčs/m3.

Úplaty za vypouštění odpadních vod do vod povrchových se podle původního znění až do roku 1988, kdy došlo ke změně (viz novela nařízením vlády č. 91/1988 Sb.,), platily na základě následujících zásad:

- zpoplatněno bylo vypouštěné znečištění charakterizované ukazatelem BSK5, nerozpuštěné látky, ropa a ropné látky, odpadní látky se zjevnou alkalitou a aciditou, rozpuštěné anorganické soli, a to podle množství znečišťujících látek a podle míry jejich závadnosti
- pro uvedené ukazatele byly stanoveny limity nezpoplatňovaného množství (platilo se až za znečištění překračující tento limit),
- platba se skládala ze základní úplaty a přirážky,
- základní úplata se vypočítávala podle konkrétních nákladů na obecně použitelný způsob vyčištění a tento výpočet prováděli správci toků,
- přirážka závisela na míře zhoršení jakosti vody ve vodním toku, kam se odpadní voda vypouštěla (v některých vyjmenovaných případech se nestanovila), přirážka přitom činila tolik procent ze základní úplaty, kolikrát byla ve vypočteném zhoršení jakosti vody ve vodním toku v místě vypouštění obsažena jednotka zhoršení,
- sazby za znečištění byly stanoveny v Kčs/kg nebo v Kčs/t odlišně podle velikostních skupin (množství vypouštěného znečištění za rok).

Novelou nařízení vlády č. 91/1988 Sb., došlo k některým změnám (změna výpočtu úplaty za BSK5, rozšíření pásem a zvýšení úplat za ropné látky aj). Podstata výpočtu úplat zůstala zachována.

I tyto úplaty byly příjmem správců toků. Protože podniky Povodí byly státní, vybrané úplaty se soustřeďovaly a přerozdělovaly ve Státním fondu vodního hospodářství.

Vodné a stočné bylo stanoveno cenovým výměrem, odlišně pro domácnosti a odlišně pro ostatní odběratele. (pro domácnosti 0,80 Kčs a pro ostatní odběratele 6,05 Kčs celkem za 1 m3 odebrané a vypuštěné vody veřejným vodovodem a veřejnou kanalizací).

Uvedené právní normy (nařízení vlády) byly v roce 1992 nahrazeny *zákonem ČNR č. 281/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje nařízení vlády č. 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství*... Důvodem pro tuto změnu bylo především to, že úplaty nelze vyžadovat na základě podzákonné právní normy, ale pouze zákonem..

Zásadnější úpravou s ekonomickým dopadem na organizace (podle zákona nyní „právnické a fyzické osoby“) bylo to, že vypočtená základní úplata za vypouštění znečištěných odpadních vod se násobila *koeficientem 2,0*, tzn. vypočítávala se stejně jako v dosavadní úpravě, pouze se zdvojnásobila její výše. Účinnost nabylo toto opatření k 1.7.1992 a správci toku byli povinni upravit výši úplat od nabytí účinnosti do konce roku (je to poněkud neobvyklé, častější případ v placení různých poplatků za znečišťování životního prostředí je nabytí účinnosti tak, aby se pravidla neměnila v průběhu jednoho kalendářního roku. S plnou účinností se pak tato dvojnásobná úplata platila za rok 1993 a další.

Zároveň s tím byla zavedena možnost *odkladu části úplat za znečišťování* v případě, že znečišťovatel prokazatelně zahájil práce na výstavbě čistírny odpadních vod nebo jiném zařízení investičního charakteru ke snížení znečištění odpadních vod minimálně na ukazatele přípustného znečištění (tedy alespoň, nebo pod limit nezpoplatněného vypouštění).Odklad se týkal 60% vypočtené povinné úplaty a po splnění zákonných podmínek (zejména včasné dokončení v předpokládané kvalitě), odloženou část úplat nebylo třeba doplácet.

Podle těchto pravidel se vypočítávaly a platily úplaty ve vodním hospodářství až do roku 1998, s výjimkou *vodného a stočného*, kde zásadní změna proběhla po roce 1990, resp. počátkem devadesátých let. Tzv. sítě (vodovody, kanalizace a s nimi související zařízení) byly bezúplatně převedeny na obce a ty je začaly buď provozovat ve vlastní režii, nebo si k obsluze najímaly dřívější podniky Vodovody a kanalizace, resp. soukromé firmy vzniklé po rozpadu státních VaK. Privatizace VaK proběhla poměrně živelně a bez pevných pravidel privatizovaly. Smluvní podmínky mezi nimi a obcemi jako majiteli sítí byly spíše otázkou dohody než postupů podle daných pravidel. V souvislosti s tím přestalo být vodné a stočné pevně regulovanou cenou a octlo se v kategorii *cen věcně usměrňovaných,* přičemž tržby z vodného a stočného se staly příjmem provozovatelů. Odpadlo tím dřívější dotování cen vody pro domácnosti i ostatní odběratele ze státního rozpočtu (Státního fondu vodního hospodářství, po roce 1991 Státního fondu životního prostředí) a ceny vodného a stočného se mnohonásobně zvýšily, a to různě v závislosti na místních podmínkách. Protože velká část nákladů v těchto individuálních kalkulacích má povahu nákladů fixních, s každým snížením objemu zdražované odebrané vody (šetření na straně odběratelů) začalo docházet zároveň i k dalšímu růstu této ceny (rozpočítávání fixních nákladů na menší objem odebrané vody).

V roce 1998 byl přijat *zákon č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových* a k němu pak *vyhláška MŽP č. 47/1999 Sb., kterou se provádí zákon č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.*

Tímto zákonem došlo k zásadní změně v placení za vypouštění znečištěných odpadních vod. Ostatní úplaty (za odběr podzemních a povrchových vod, případně jiné, zůstaly podle stávající úpravy, tj. nezměněny).

Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových nahradily (s účinností od 1.1.1999) dosavadní úplaty za vypouštění odpadních vod do vod povrchových a zásadně byl změněn výpočet těchto plateb.

V příloze zákona byly stanoveny *ukazatele znečištění* (znečišťující látky) včetně metod jejich stanovení, a to do značné míry odlišně ve srovnání s předchozí úpravou. Jako znečišťující látky (ukazatele znečištění) byly stanoveny:

- organické látky charakterizované chemickou spotřebou kyslíku (CHSK),
- rozpuštěné anorganické soli (RAS),
- nerozpuštěné látky (NL),
- fosfor,
- dusík amoniakální,
- dusík anorganický celkový,
- absorbované organicky vázané halogeny (AOX),
- rtuť
- kadmium.

Pro tyto látky byly stanoveny *limity zpoplatnění,* a to *limit hmotnostní* (v kg/rok) a *limit koncentrační* (v mg/l).

Pro jednotlivé látky byly dále stanoveny sazby v Kč/kg. Povinnost platit *poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod* vzniká každému znečišťovateli, jestliže v jeho vypouštěných odpadních vodách jsou obsaženy uvedené znečišťující látky a *zároveň překročí v příslušném ukazateli hmotnostní a koncentrační limit.* Poplatek se pak vypočítává jako násobek sazby za 1kg a skutečného množství vypouštěné látky.

Kromě uvedeného poplatku za znečištění platí někteří znečišťovatelé ještě *poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod*, a to v případě, že jim

- vznikne povinnost platit poplatek za znečištění a zároveň s tím
- objem jimi vypouštěných odpadních vod překročí za kalendářní rok 30 000m3.

Tento poplatek činí násobek mezi objemem vypouštěných odpadních vod a sazbou 0,1 Kč/m3.

Zachována zůstala možnost odkladu poplatků zhruba za stejných podmínek jako u úplat od roku 1992, ale možnost odložení se zvýšila ze 60% na 80% vypočítaného poplatku.

Určité změny ve stanovování *vodného a stočného* vnesl *zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích).* Vodné a stočné podle tohoto zákona může mít:

- *jednosložkovou* formu (tj. zachovává předchozí stav – cena je jako věcně usměrňovaná cena stanovena na 1m3 vody a celkové vodné a stočné se vypočítává jako násobek této ceny za jednotku a celkového odebraného množství,
- *dvousložkovou* formu, kdy část platby je vypočítávána jako v předchozím případě a část je dána pevnou částkou stanovenou v závislosti na kapacitě vodoměru, profilu přípojky nebo

ročního množství odebrané vody (tj. analogicky jako např. u stálé platby za plynoměr, elektroměr nebo zřízené telefonní stanice).

O volbě způsobu ad b) rozhoduje obec obecně závaznou vyhláškou, případně nejvyšší orgán právnické osoby, která je vlastníkem vodovodů a kanalizací a ve které výkon hlasovacích práv nejméně ve dvoutřetinové většině drží obce. Pokud se tak nestane, platí se vodné a stočné podle současného způsobu (tj. viz ad a).

Zatím poslední změnou úpravy vztahů ve vodním hospodářství je v ČR *zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon),* rozsáhle novelizovaný a doplněný *zákonem č. 20/2004 Sb.* Novým vodním zákonem byla zároveň zrušena veškerá dosavadní právní úprava týkající se vodního hospodářství. Zákon nabyl účinnosti od 1.1. 2002.

Co se týče *poplatků*, formuloval je zákon 254/2001 Sb., takto:

Platí se

- platba za odebrané množství podzemní vody,
- poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových,
- poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních,
- platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí.

V placení těchto plateb (poplatků) došlo novelou z roku 2004 k rozsáhlým změnám s účinností ode dne vyhlášení, resp. dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii v platnost (tj. od 1. května 2004).

Platba za odebrané množství podzemní vody se k datu vstupu do EU změnila na *poplatek za odebrané množství podzemní vody.* Poplatek se platí tehdy, jestliže odběratel odebírá více než 6 000 m3/rok nebo 500 m3/měsíc (snížilo se tedy nezpoplatněné množství, dříve 30 000 a 1 250 m3). Sazba poplatku za 1 m3 je dána v příloze zákona a činí 2,- Kč pro zásobování pitnou vodou (dosud nezpoplatněno) a 3,- Kč pro ostatní užití (dosud za 2,- Kč). Některé odběry zůstaly nezpoplatněné (k účelu získání tepelné energie, za odběry vody ke snížení znečištění podzemních vod…) 50% poplatku je příjmem rozpočtu kraje, na jehož území se zdroj nachází (mezi roky 2001 a 2004 to byl státní rozpočet), 50% je příjmem Státního fondu životního prostředí (i předtím).

Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových se platí zhruba tak, jako tomu bylo podle zrušeného zákona č. 58/1998 Sb., tj. dělí se i nadále na poplatek za znečištění a na poplatek z objemu. Povinnost platit poplatek za znečištění vzniká při překročení hmotnostního a koncentračního limitu stanoveného pro vybrané látky. Povinnost platit poplatek z objemu vzniká, jestliže se platí poplatek za znečištění a zároveň je překročen stanovený objem vypouštěných odpadních vod, přičemž limitní množství bylo *zvýšeno z 30 000 m3 na 100 000m3* (částka 0,1 Kč/m3 zůstala zachována). Vybrané znečišťující látky podléhající zpoplatnění se nezměnily, ani sazby v Kč/kg vypuštěného znečištění). Zachována zůstala i možnost odkladu a případného prominutí tohoto poplatku až do výše 80%. Tyto poplatky jsou příjmem Státního fondu životního prostředí.

Poplatky za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních jsou novým druhem poplatku – zatím k takovémuto vypouštění odpadních vod oficiálně docházet nesmělo („povolené vypouštění“), i když ve skutečnosti k němu docházelo tam, kde nebylo možné připojení objektu na kanalizaci nebo vypouštění do povrchových vod, a z nějakých důvodů ani zachycování odpadních vod v septiku). Pokud je nyní takové vypouštění povoleno, může se týkat jen rodinných domů nebo staveb pro individuální rekreaci, nikoliv tedy podnikatelské

sféry. Poplatek je *paušální,* a to 3 500,- Kč/rok. Je příjmem obce, na jejímž katastru se objekt nachází.

Platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí (fakticky platba za odebranou povrchovou vodu). Platí se jako násobek odebraného množství a sazby za 1 m3 odebrané povrchové vody. Tato sazba se stanoví jako věcně usměrňovaná cena podle skutečných odůvodněných nákladů správy povodí. Odlišně se cena stanoví pro vyjmenované účely (průtočné chlazení parních turbín, zemědělské závlahy…). Neplatí se při menším odběru než 6 000 m3/rok nebo 500 m3/měsíc a v některých vyjmenovaných případech (napouštění rybníků, zatápění prohlubní, napouštění koupališť, výroba sněhu vodními děly,….). Platba je příjmem správce povodí.

Návrhy vztahů a vzájemných souvislostí vhodných k prozkoumání (bude diskutováno na semináři):

1) domácnosti: Domácnosti jsou zásobovány buď vodou z veřejného vodovodu, nebo odebírají vodu z vlastní studně (podzemní zdroj). Co se týče vypouštění, používají buď veřejnou kanalizaci, septik, trativod nebo vypouštějí přímo do povrchových vod, např. do potoka. Platit z toho musí jen *vodné a stočné*, pokud využívají veřejný vodovod a veřejnou kanalizaci, případně částky za vyvážení septiku. Všechno další nakládání s vodou je nezpoplatněné. Novinkou je pouze placení paušálu za případné povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních pro rodinné domy a rekreační objekty sloužící pro individuální rekreaci (obci – 3 500,- Kč/rok), a to s účinností nového vodního zákona od r. 2002. (není přitom zřejmé, jak se budou řešit stávající objekty, které už totéž dělají bez povolení – dodatečným řízením o povolení? Nebo bude ustanovení platit jen pro nové objekty?). Jedinou přesně měřenou veličinou je zde odběr vody (přes vodoměr) a podle toho účtované vodné. Stočné se v případech, že je domácnost zároveň napojena na kanalizaci, účtuje za stejné množství jako za odebranou vodu (průtočný princip). Námitky domácností, že vypouštějí do kanalizace méně o spotřebu (např. zalévání zahrady odpadní vodou z domácnosti) vodohospodářské firmy šmahem zamítají kvůli nedostatečné prokazatelnosti. Pokud domácnosti platí jenom stočné (odebírají vodu z vlastní studně, vypouštějí do kanalizace), nedá se technicky zajistit přesné množství vypuštěné vody a stočné se účtuje podle počtu osob v domácnosti. Částka placená za vyvážení septiku závisí na cenách příslušného poskytovatele služby (firma) a na frekvenci (četnosti vyvážení).

Domácnosti se proto soustřeďují především na to, co mohou ovlivnit, tedy na množství vody odebírané přes vodoměr z veřejného vodovodu. Pokud šetří na odběru ze studně, pak ne z ekonomických důvodů, ale pouze z obavy, aby voda ve studni nedošla. Jestliže domácnosti šetří na odebrané vodě z veřejného vodovodu, klesá soukromým firmám – dodavatelům vody zisk z prodaného obejmu a projeví se to negativně i na platbách firem majitelům sítí (obcím). Vzhledem k vysokému podílu fixních nákladových položek v kalkulaci ceny (viz výše), obvykle zároveň s trendem šetření na odběrech dochází ke zvyšování vodného za 1 m3 odebrané vody. Protože s menším objemem vody, která se poté vypouští do kanalizace, klesá i ředění odpadních vod, dochází k dalším problémům s ekonomickými důsledky. Jde o zanášení nepropláchnuté kanalizace a zvyšování nutnosti čistit ji jinými způsoby (vyšší náklady obslužných firem). Zhoršuje se i efekt čištění (pokud je ČOV dimenzována na více ředěné odpadní vody) a z toho plyne případné zvýšená povinnost firem platit poplatky za vypouštění znečištěných odpadních vod. Mohou růst i náklady na čištění v ČOV. To vše se projevuje ve zvyšování stočného.

Hypotézy:

- pokud roste vodné, snižuje se odběr pitné vody z veřejného vodovodu domácnostmi,
- pokud klesá odběr pitné vody z veřejného vodovodu, roste vodné
- jiné? Asi ne, jde o vztahy komplikovanější a navíc pro ně nejsou k dispozici podklady.

2) podniky – rozlišování podniků na malé, střední a velké nemá v tomto případě smysl, protože z hlediska pravidel vodního hospodářství jsou si všechny firmy rovny.

Podniky mohou odebírat vodu z veřejného vodovodu a vypouštět ji do kanalizace – v tom případě pro ně platí stejná pravidla jako pro domácnosti (viz výše). Na rozdíl od domácností mají firmy šanci získat snížení stočného od poskytovatele služby, pokud je rozdíl mezi odebranou a vypuštěnou vodou *prokazatelný.* Závazný předpis pro to neexistuje, praxe je taková, že obvykle dostávají tuto možnost firmy vyrábějící nápoje (kde je voda v prokazatelném množství součástí výrobku).

Pokud podnik odebírá vodu *povrchovou,* platí za odebrané množství správci povodí (dříve úplaty, mezi roky 2002 a 1.5.2003 platby, od vstupu do EU poplatky – měnil se pouze název, nikoliv obsah), cenu, která se odvozuje od nákladů na správu toku. Je zde tedy zainteresovanost na snižování odběru s tím, že platba k úhradě nákladů správy povodí se bude dlouhodobě zvyšovat (podobně jako vodné – i mnohé nákladové položky správce povodí jsou fixní a klesne-li odběr, budou se rozpočítávat na menší množství m3).

Od roku 2002 byl snížen limit nezpoplatněného odběru povrchové vody z 15 000 m3/rok, resp. 1 250 m3/měsíc na 6 000 m3/rok nebo 500 m3/ měsíc. To by mělo vést ke zvýšení počtu odběratelů povinných platit tuto platbu a tím i k vyššímu objemu vybraných peněz pro správu toků.

Pokud podnik vypouští do povrchových vod, platil od 1.1.1980 do 31.12.1998 *úplaty za vypouštění odpadních vod do vod povrchových,* přičemž od r. 1992 se tyto úplaty *zdvojnásobily.* Od 1.1.1999 dosud se platí *poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových,* a to na základě jiných pravidel než v případě předchozích úplat. Výše poplatku závisí na dodržení či překročení stanovených hmotnostních a koncentračních limitů vybraných znečišťujících látek v odpadních vodách a na objemu vypouštěných odpadních vod. Měla by se tedy projevovat zainteresovanost na snižování znečištění odpadních vod, a to zejména skokem po roce 1992 (zdvojnásobení poplatku) a od roku 1999 (zavedení jinak konstruovaných poplatků).

Pozn.: tyto faktory by měly ovlivnit i výši *stočného*, protože při vypouštění odpadních vod z kanalizace do povrchových toků je platí správci toku firmy provozující kanalizaci a kalkulují si je do stočného, které účtují svým odběratelům.

Zároveň se zdvojnásobením úplat od roku 1992 byla zavedena možnost odkladu 60% úplaty v případě zahájení výstavby ČOV a posléze odpuštění této částky. Se zavedením nově konstruovaných poplatků od roku 1999 se tato možnost odkladu zvýšila na 80% vypočteného poplatku. To by mělo vést ke zvýšené investiční aktivitě při výstavbě ČOV v podnicích.

Co se týče třetí významné platby ve vodním hospodářství, zjednodušeně řečeno, od roku 1980 do konce roku 2001 byl limit pro nezpoplatněné odběry stejný jako u povrchových vod (15 000 m3/rok a 1 250 m3/měsíc) a nebyly zpoplatněny odběry pro zásobování pitnou vodou (veřejné vodovody). Pokud podniky nebyly VaK a odebíraly více než nezpoplatněný limit, platily 2,- Kč/1 m3. Odebírané množství se přitom neměřilo (technicky nelze), ale záleželo na tom, co podniky nahlásí.

Od roku 2002 s účinností nového vodního zákona došlo k následujícím změnám:

- snížil se limit nezpoplatněné odebrané podzemní vody (na 6 000, resp 500 m3),
- zpoplatněny byly i odběry pro veřejné vodovody, a to částkou 2,- Kč/1 m3,
- u ostatních odběratelů se částka zvýšila ze 2,- na 3,- Kč.

To mělo vyvolat zvýšení vybrané sumy prostředků za tyto odběry (zvýšením částky za 1 m3, zvýšením počtu povinných plátců). U odběratelů v podnikové sféře to mohlo vyvolat snížení odběrů. U podniků provozujících vodovody to tento efekt přímo nemělo, protože uvedenou poplatkovou povinnost promítli do zvýšených cen vodného pro své odběratele (s nepřímým možným efektem sníženého odběru takto dražší vody z veřejného vodovodu).

Hypotézy:

- co se týče vzájemné závislosti vodného a objemů odebrané vody z veřejného vodovodu podnikovou sférou, měly by se projevit stejné tendence jako u domácností
- zvyšování plateb za 1 m3 odebrané vody povrchových zdrojů vede ke snižování odběru z tohoto zdroje podnikovou sférou
- snížení limitu nezpoplatněného odběru povrchové vody vedlo ke zvýšenému objemu peněžních prostředků, které obdrželi správci toků k úhradě nákladů na správu toků
- možnost odložení 60% úplaty za vypouštění znečištěných odpadních vod do vod povrchových od roku 1992 do konce roku 1998 (resp. v roce 1999, kdy se naposledy platily za rok 1998 úplaty podle starého způsobu) vedlo k vyššímu zahajování výstavby ČOV
- dtto vedlo ke snížení celkové částky placených úplat
- možnost odložení této částky při řádném dokončení se projevilo ve zvýšení počtu uváděných kapacit ČOV do provozu
- změna v konstrukci výpočtu poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových od roku 1999 vedla ke zvýšení poplatkové povinnosti znečišťovatelů (a tím i k vyšší sumě vybraných poplatků do SFŽP)
- tato změna vedla ke zvýšené investiční aktivitě ve výstavbě ČOV (aby se podnikům snížila poplatková povinnost),
- rozšíření a zvýšení povinnosti platit za odběry podzemní vody vedlo ke zvýšení sumy vybraných poplatků.

1.2.3 Odpadové hospodářství

Do roku 1991 nebylo v České republice nakládání s odpady upraveno žádným komplexním zákonem. Pro některé speciální druhy odpadů platila samostatná jiná právní úprava (odpady z těžební činnosti, odpady drahých kovů, odpadní vody, radioaktivní odpady…, nakládání s kovovým odpadem vznikajícím při činnosti organizací, vznik a fungování podniku Sběrné suroviny pro výkup druhotných surovin od obyvatelstva, legislativní zajištění oběhu některých vratných obalů apod.)

První komplexní právní úpravu k nakládání s ostatními druhy (které dosud nebyly upraveny – co bylo, zůstalo podle staré úpravy) odpadů představoval *zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech,*

zákon č. 311/1991 Sb., o státní správě v odpadovém hospodářství a zákon č. 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů.

Touto právní úpravou byly formulovány mj. povinnosti těch, kdo s odpady nakládají (původci, přepravci a dopravci, provozovatelé výkupu, sběru a úpravy odpadů, povinnosti při zneškodňování). Odpady byly rozděleny na nebezpečné, zvláštní a ostatní (podle Kategorizace a katalogu odpadů, vyhlášené Opatřením FVŽP ve Sbírce zákonů ČSFR, částka 69/1991).

Zavedena poprvé byla touto právní úpravou povinnost platit *poplatky za uložení odpadu na skládky* (s účinností od 1. dubna 1992). Zákon o poplatcích vycházel ze skutečnosti, že řada skládek nesplňuje předepsané parametry pro fungování skládek a bude nutné tyto skládky zrušit nebo upravit na požadovanou kvalitu provozu. Sazby poplatku tedy byly stanoveny jako *sazba I* (za uložení na skládku provozovanou podle předepsaných požadavků) a jako *sazba II*, která se přičítala k sazbě I, pokud byl odpad ukládán na nepředpisovou skládku. Obě sazby byly stanoveny samostatně pro základní druhy odpadů:

- zeminy a hlušiny,
- ostatní (mimo zeminy a hlušiny),
- tuhý komunální odpad,
- zvláštní odpady mimo nebezpečných a tuhých komunálních odpadů,
- nebezpečné odpady.

Sazby se navíc progresivně zvyšovaly k roku 1992, 1993 a 1994.

Za původce komunálního odpadu byla ustanovena obec (včetně povinnosti obce platit poplatky za uložení na skládku), aniž by obce byly vybaveny potřebnou pravomocí k vyřešení svých vztahů s faktickými původci komunálních odpadů (jednotlivými občany).

Tato právní úprava se používala až do 31.12.1997.

Od 1.1.1998 nabyl účinnosti zcela nový *zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech,* jehož cílem bylo především odstranit nedostatky stávající úpravy, zajistit srovnatelnost nakládání s odpady v ČR s pravidly používanými v zemích EU a zajistit možnost pro splnění mezinárodních závazků ČR při nakládání s nebezpečnými odpady (Basilejská úmluva). Zákon byl proto mnohem podrobnější a preciznější ve formulování povinností všech, kteří s odpady nakládají a přinesl i zásadní změnu co se týče výpočtu *poplatků za uložení odpadu na skládky.*

Zrušena byla kategorie zvláštních odpadů, zpřísnily se podmínky pro nakládání s nebezpečnými odpady a naopak liberalizovalo se do této doby příliš přísné nakládání s odpady ostatními.

Původcům nebezpečných odpadů se otevřela možnost (do té doby nebyla) dosáhnout přeřazení svých odpadů z kategorie nebezpečných do kategorie ostatních, pokud byly prokazatelně odstraněny jejich nebezpečné vlastnosti.

Obce jako původci komunálních odpadů získaly možnost upravit nakládání s komunálními odpady v obci *obecně závaznou vyhláškou,* na jejímž základě pak mohly ukládat povinnosti při nakládání s komunálními odpady občanům (domácnostem) a postihovat je za její neplnění.

Částečně, ale nedostatečně, se v tomto zákoně objevilo i téma nakládání *s obaly* včetně předpokládané povinnosti (s tím, že rozsah stanoví vláda) zpětného odběru některých obalů.

Pro provozovatele zařízení ke zneškodňování odpadů byly stanoveny přísné podmínky (včetně provozovatelů skládek), takže zákon vycházel z předpokladu, že skládky provozované v rozporu s předpisy již nemohou existovat.

Co se týče *poplatků za uložení odpadu na skládku* byla pravidla zcela změněna. Poplatek se skládal ze dvou složek, základní a rizikové. Odpady byly pro účely zpoplatnění rozděleny pouze na nebezpečné a ostatní. Za uložení odpadu v kategorii „ostatní" se platil základní poplatek (příjem obce, na jejímž katastru se skládka nacházela). Pokud šlo o odpady nebezpečné, platil se k základnímu poplatku ještě poplatek rizikový (příjem Státního fondu životního prostředí). Zachováno bylo progresivní zvyšování obou druhů poplatků (za rok 1998, pro období 1999 – 2000, 2001 – 2002 a na rok 2003 a dále), takže si původci odpadů mohli předem zjistit a spočítat, jaké poplatky budou platit v dalších letech, pokud u ukládání odpadů na skládky zůstanou.

Poplatek byl povinen platit *původce odpadů* (nikoliv již provozovatel skládky). Na faktickém stavu věci to oproti minulosti nic neznamenalo, poplatky se stejně jako dřív vybíraly a odváděly od původců přes provozovatele skládek. Zpřesnilo se však, kdo je tímto opatřením postihován, a zlepšila se i přehlednost (na kom poplatky vymáhat).

Obce měly v tomto období poměrně značnou volnost v tom, jak ve svých obecních poměrech zpoplatní odvoz komunálního odpadu. Do obecního systému se mohli zapojit i drobní podnikatelé, z jejichž činnosti vznikaly odpady podobné komunálním.

Novinkou bylo i zavedení povinnosti pro provozovatele skládek vytvářet *finanční rezervu* pro pozdější asanaci, rekultivaci a monitorování uzavřených skládek. Tato finanční rezerva se vytvářela podle pravidel (vyhláška MŽP č. 340/1997 Sb.), a nebylo možné z ní čerpat bez souhlasu orgánů ochrany životního prostředí, na jiné účely než na výše uvedené.

Současná právní úprava nakládání s odpady je dána *zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů,* který nabyl účinnosti k 1.1.2002. K současnému datu byl tento zákon již osmkrát novelizován. Kromě toho byl přijat samostatný *zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)*, který problematiku nakládání s obaly vyjímá z celkového nakládání s odpady a řeší ji samostatně, včetně podzákonných právních norem. Tento zákon nabyl účinnosti rovněž k 1.1.2002 a k současnému datu byl novelizován čtyřikrát.

Zákon o odpadech z roku 2001 nepřinesl do nakládání s odpady nějaké zásadní, principiální změny. Je však mnohem obsáhlejší a podrobnější než předchozí, zpřesňuje např. pravidla pro dovoz, vývoz a tranzit odpadů, speciálně formuluje povinnosti při nakládání s vybranými výrobky, vybranými odpady a vybranými zařízeními apod.

Poplatky za uložení odpadu na skládku zůstaly zachované podle předchozích pravidel, tj. v rozdělení za nebezpečný a ostatní odpad, jako základní a rizikový poplatek, s týmiž příjemci. Sazby byly stanoveny progresivně pro období 2002 – 2004, 2005 – 2006, 2007 – 2008 a pro rok 2009 a dále.

K výraznému omezení došlo tímto zákonem co se týče možností obcí vybírat příslušný poplatek za odvoz domovního odpadu od občanů. Změnou zákona o místních poplatcích byla obcím uložena povinnost využívat pouze tzv. daň z hlavy, tj. stanovit poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu, který měla platit každá fyzická osoba s trvalým pobytem v obci, a to s fixní složkou až do 250,- Kč a pohyblivou složkou odvozenou od skutečných nákladů obce z předchozího roku, také maximálně do 250,- Kč. Za stavby určené k individuální rekreaci se vybíral tento poplatek 1x, tj. jako by ve stavbě přebývala jedna osoba hlášená k trvalému pobytu. Tento způsob byl v některých obcích používán i dříve a byl považován za vyhovující. Jiné obce však

měly fungující systémy placení buď za skutečné množství odpadu (známkový systém), nebo kombinaci obojího (platba odvozená od zvolené velikosti nádoby a frekvence odvozu). Zmíněné nařízení bylo proto v platnosti jen za rok 2002 a pak se pod tlakem nespokojených obcí nastolil předchozí stav. Mnohé obce dokonce nerespektovaly zákon ani v roce 2002 a dál vybíraly podle svého osvědčeného způsobu i v rozporu se zákonem, což bylo tiše tolerováno.

Povinné zůstalo vytváření finanční rezervy s tím, že se zvýšily částky za 1 t odpadu – u nebezpečného a komunálního to bylo podle předchozí úpravy 60,- Kč, nově 100,- Kč, u ostatního bylo 20,- Kč a nová částka 35 Kč.

Pro vybrané výrobky byla ze zákona nařízena *povinnost zpětného odběru* (s předpokládaným ekonomickým dopadem na výrobce nebo dovozce, který tento zpětný odběr bude zajišťovat, včetně případné úpravy nebo odstranění zpětně odebraných opotřebovaných výrobků. Zákonem byly takto určeny

- minerální oleje,
- elektrické akumulátory,
- galvanické články a baterie,
- výbojky a zářivky,
- pneumatiky,
- chladničky používané v domácnostech.

Vláda byla zmocněna tento seznam rozšířit v případě potřeby o další druhy výrobků.. Povinná osoba může tento zpětný odběr zajistit buď na základě písemné dohody s obcí (pokud obec vyjmenované výrobky podléhající zpětnému odběru soustřeďuje ve svém systému odstraňování komunálního odpadu). Druhou možností je zajistit zpětný odběr na vlastní náklady samostatně či pomocí najaté firmy, třetí možností je pak přenesení odpovědnosti za zpětný odběr na základě písemné smlouvy s jinou právnickou osobou nebo fyzickou osobou oprávněnou k podnikání, která za smluvených podmínek na sebe tuto povinnost přebere. V každém případě však splnění povinnosti zpětného odběru s sebou nese zvýšené náklady pro výrobce či dovozce těchto výrobků.

Podle zákona o obalech jsou osoby, které uvádějí na trh výrobky v opakovaně použitelných obalech, povinny toto opakované využití zajistit, přičemž může jít o obaly vratné nebo o zálohované vratné obaly. Výše zálohy je předepsaná (nařízení vlády č. 111/2002 Sb.).

Výrobci a dovozci jsou – mimo jiné povinnosti související např. s označováním obalů nebo s kvalitativními parametry používaných obalů – povinni zajistit kromě opakovaného využití i jiné využití obalů, a to buď sami, nebo prostřednictvím autorizované osoby (Ekokom), které odvádějí k úhradě nákladů předepsané částky z každého obalu (tj. jakýsi recyklační poplatek). Autorizovaná společnost pak využívá tyto prostředky ve spolupráci s obcemi k podpoře systémů separovaného sběru. (Předmětem separovaného sběru jsou především nevratné obaly – PET lahve, obalové sklo, ale nejen ty – třídí se i papír, který do určité míry tento obalový charakter nemá – např. noviny a časopisy apod.) Částky zaplacené na recyklaci obalů jsou tak částečně využívány i pro řešení problému jiných odpadů.

Návrhy vztahů a vzájemných souvislostí vhodných k prozkoumání (bude diskutováno na semináři):

1) domácnosti: Pravidla uplatňovaná pro nakládání s odpady a zpoplatnění odpadů ukládaných na skládky mezi 1.4.1992 do konce roku 1997 se domácnostem prakticky

nevěnovala. Za původce komunálního odpadu (včetně odpadů z domácností) byla určena obec, která přitom neměla žádnou možnost ze zákona upravit závazně svůj vztah se skutečnými původci domovního odpadu – občany). V obcích fungovaly systémy vytvořené bez opory v zákoně a občané je vesměs respektovali, i když by se teoreticky mohli domáhat toho, že obec nemá žádné právo jim takováto pravidla včetně požadovaných poplatků za odvoz určovat. Zda byli nebo nebyli nějak zainteresováni na třídění odpadů nebo na snižování objemu produkovaného odpadu ukládaného na skládku, záleželo na podobě těchto místních systémů.

V dalších letech, vcelku nezávisle na aktuální právní úpravě, se v obcích začaly budovat a rozvíjet systémy zajišťující separovaný sběr (třídění odpadů přímo v domácnostech a ukládání vytříděné složky na zvlášť vymezená místa). Nejčastěji to jsou barevně odlišené kontejnery na sklo, papír a plasty (PET lahve), někde i bioodpad, hliník, případně jiné – tyto případy jsou však spíše ojedinělé. Obce jsou povinny zajišťovat i sběr nebezpečného odpadu z domácností (obvykle dvakrát ročně, kdy mohou občané odložit tento sběr na určené místo). Řada obcí také buduje sběrné dvory, kam je možné odkládat např. velkoobjemový odpad, elektrotechniku a další odpady, přičemž obec pak zajistí jejich ekologicky vhodné odstranění. Pro občany jsou tyto způsoby zbavení se odpadu z domácnosti v drtivé většině případů bezplatné (i když je pravděpodobně skrytě zaplatí obci v poplatku vybíraném za odstranění zbylého směsného odpadu). Obce mohou tyto systémy dotovat z jiných svých příjmů, nebo rozvrhnout náklady na jednotlivé občany, případně na systému i vydělávat (vyberou od občanů na poplatcích více, než jsou náklady na zajištění systému.

Chování domácností by se mělo projevovat tak, že čím lepší možnosti jsou pro „bezplatné“ odstranění vybraných druhů odpadů, tím by měl klesat objem zbylého směsného odpadu ukládaného obcí na skládku nebo odváženého do spalovny (jiné možnosti v běžné praxi zpravidla nejsou, i když zákon připouští i jiné). Protože však zároveň stále roste objem odpadů vyprodukovaných v domácnostech, absolutně se tato tendence projevit nemusí. Směrodatnější by byly procentuální údaje (kolik % odpadů se vytřídí, kolik % zůstává v klasických popelnicích jako zbylý směsný odpad). Tendence v časové řadě by měla být ve prospěch tříděného odpadu a v poklesu podílu směsného na celkovém množství.

Ekonomická zainteresovanost domácností na třídění by se projevila v případě, že by existovala jednoduchá, viditelná a dostatečně zajímavá závislost mezi platbou za odvoz směsného odpadu a tříděním (čím víc vytřídím a odevzdám někam bezplatně, tím méně zaplatím za odvoz popelnice). Všechny dosavadní průzkumy provedené v této oblasti však ukazují spíše na to, že důvody pro třídění či netřídění odpadu v domácnostech jsou jiné než ekonomické a že se tato závislost příliš neprojevuje. Oslabena je zejména tam, kde se za odvoz odpadu platí poplatek na hlavu (nesouvisí se skutečným objemem odpadu), ale i tam, kde tato souvislost je (platby za odvezené množství nebo za velikost nádoby a frekvenci svozu.)

Hypotézy:

- Analýza vzájemných vztahů mezi různými alternativními způsoby nakládání s komunálním odpadem a chováním domácností byla na katedře ekonomiky životního prostředí provedena v minulých letech v rámci projektu 5. rámcového programu EU „Variable Rate Pricing based on Pay-as-You=Throw as a Tool of Urban Waste Management (PAYT)“ a publikována (viz např. Šauer a kol.: Výsledky statistických analýz o způsobech plateb za domovní odpad v České republice, Praha 2003, ISBN 80-245-0639-4. Bylo by asi zbytečné vymýšlet a ověřovat podobné hypotézy, když už je to v podstatě hotové.

2) podniky (a obce jakožto původci komunálních odpadů ve smyslu zákona): Pravidla uplatňovaná pro zpoplatnění odpadů ukládaných na skládky od 1.4.1992 do konce roku 1997 měla stimulovat k dosažení dvou základních cílů – postupnému uvedení skládek do souladu s předpisy (odstranění nutnosti platit sazbu II), a ke snížení objemu odpadů ukládaných na skládky vůbec (odstranění nutnosti platit jakýkoliv poplatek). Příjemcem poplatku podle sazby I byla obec, na jejímž katastru se skládka nacházela, příjemcem sazby II pak Státní fond životního prostředí.

Povinnost platit poplatek měli provozovatelé skládek, ti ovšem tuto povinnost přenášeli na původce odpadů, kterým ho kalkulovali do ceny za uložení odpadu na skládku. Původci odpadů měli omezenou možnost podporovat svým chováním postupné uvedení skládek do souladu s předpisy (leda výběrem skládky již předpisově vedené, na které se v ceně neobjevovala sazba II – pokud taková možnost výběru existovala). Jinou variantou pro vyhnutí se poplatkům bylo snižování množství ukládaného odpadu, a to buď předcházením jeho vzniku nebo hledáním jiného způsobu zneškodnění odpadu (např. ve spalovně, využitím jako druhotné suroviny). Pro dnešní situaci už tato historická etapa nemá prakticky žádný význam a nemá valný smysl se k ní vracet. Zajímavější je určitě období *od 1.1.1998* (podle druhého zákona o odpadech) a *od 1.1.2002* (současná úprava.)

Malé podniky mají v nakládání s odpady určitá specifika. Podle pravidel pro nakládání s odpady existuje pro firmy, které *produkují malé množství odpadu* blížícího se svým *charakterem odpadu komunálnímu* (jde např. o obchody, restaurace, některé drobné řemesnické provozovny, kanceláře aj.) možnost zapojit se do systému komunálního odpadu v obci. Pokud se na tom s obcí dohodnou (podle poslední úpravy musí být tato smlouva písemná), přestanou být *původci odpadů ve smyslu zákona* (včetně povinností, které zákon původcům ukládá) a mohou se chovat jako domácnosti. To znamená pořídit si popelnici či kontejner na směsný odpad, využívat případně i místa pro separovaný odpad od obyvatelstva atd., včetně obcí stanovení poplatku za využívání této služby.

To znamená, že jako na původce odpadů ve smyslu zákona se pohlíží jen na firmy **střední a velké** (s větším objemem odpadů, který by už komunální systém nezvládl), případně i firmy malé, ale s odpadem speciálního druhu, který se komunálnímu nepodobá.

Stejné postavení jako původci odpadů mají i obce za komunální odpad vzniklý na jejich území.

Původci odpadů by měli být nastavenými pravidly stimulováni k tomu, aby

- předcházeli vzniku odpadů a tím snižovali objem svých odpadů (vyhnutí se nákladům spojeným se zbavováním se odpadů)
- snažili se o odstraňování nebezpečných odpadů (nakládání s nebezpečnými odpady je mnohem dražší než s ostatními),
- snažili se alespoň část odpadů vytřídit a recyklovat (buď ve vlastním provozu, nebo předat jinému zpracovateli bezplatně nebo za úplatu, a tím snižovali objem odpadů k odstranění.

Pozn.: Provozovatelé zařízení k odstranění odpadů (skládky, spalovny), jsou komerční organizace a tudíž jsou naopak zainteresovaní na *co největším objemu odstraňovaných odpadů.* Jejich výkony jsou započítávány do makroekonomických ukazatelů (objem výroby). Provozovatele skládek poplatky za uložení nepálí, protože je platí původci a skládky je jen vybírají a odesílají příjemcům. Provozovatelé spaloven nejsou fakticky zatíženi poplatky za znečišťování ovzduší, protože si je zakalkulovávají do cen spalování a jsou pro ně uznatelným výdajem z hlediska daně z příjmu.

Hypotézy:

- objem odpadů ukládaných na skládky klesá v závislosti na tom, jak rostou poplatky za toto uložení (pozn.: vzhledem k tomu, že pravděpodobně roste i objem odpadů vůbec a tím celková suma poplatků, relevantní by bylo spíše:
- v závislosti na tom, jak rostou poplatky za uložení na skládku, klesá % podíl odpadů ukládaných na skládky z celkového objemu odpadů
- v závislosti na poklesu % odpadů ukládaných na skládky z celkového objemu odpadů roste objem odpadů odstraňovaných spalováním
- v závislosti na komplexu opatření a stanovených povinností původců odpadů při odstraňování (tj. odstraňování je stále dražší a souvisí s ním stále více povinností pro původce) roste objem vytříděných odpadů používaných v podnikové sféře k recyklaci nebo druhotnému využití
- přerozdělování recyklačních poplatků za obaly přes Ekokom obcím vede ke zvyšování objemu vytříděného odpadu z odpadů komunálních.

Provedené analýzy konzistentnosti jednotlivých politik a změn v legislativě na ochranu ŽP jsou důležitým předpokladem pro formulaci hypotéz. Návrhy těchto hypotéz jsou již obsaženy v analýze legislativních změn. Jejich výčet však není uzavřen. Hypotézy budou diskutovány na semináři, který se uskuteční po dohodě se zadavatelem v první polovině prosince 2004. Jeho program je uveden v příloze 1.