

## I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

## STANOVISKA

## EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

## 497. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ EHSV VE DNECH 25. A 26. BŘEZNA 2014

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Tržní nástroje pro přechod EU na nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje (stanovisko z vlastní iniciativy)**

(2014/C 226/01)

Zpravodaj: **pan Martin SIECKER**

Spoluzpravodaj: **pan Lutz RIBBE**

Dne 18. září 2013 se Evropský hospodářský a sociální výbor v souladu s čl. 29 odst. 2 jednacího řádu rozhodl vypracovat stanovisko z vlastní iniciativy k tématu

*Tržní nástroje pro přechod EU na nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje.*

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 3. března 2014.

Na 497. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 25. a 26. března 2014 (jednání dne 25. března 2014), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 123 hlasy pro, 2 hlasy byly proti a 6 členů se zdrželo hlasování.

## 1. Závěry a doporučení

1.1 Pokrok v přechodu na nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje není dostatečně výrazný. Pokud chce EU dosáhnout cílů, které si do roku 2050 vytyčila, nákladově efektivním a sociálně přijatelným způsobem, který odsouhlasily členské státy a EHSV jej podpořil četnými stanovisky, je třeba pokrok urychlit. Toho lze dosáhnout kombinací jasného, účinného, silného a efektivního regulatorního rámce a předvídatelných tržních nástrojů. Cíle snížení emisí uhlíku dohodnuté členskými státy mají zpomalit vyčerpávání zdrojů a globální oteplování, a odvrátit tak budoucí environmentální krizi. Střednědobý cíl bude za tímto účelem muset zahrnovat výrazné rozšíření obnovitelných zdrojů energie a významné ukončování využívání uhlí, pokud se neprokáže, že zachycování uhlíku je schůdné a společensky přijatelné.

1.2 V důsledku současné finanční a hospodářské krize se stanovování cen energie kvůli dopadu vysokých cen energií na energetické náklady domácností v kontextu úspor a na konkurenceschopnost průmyslu dostává do středu zájmu. Energetika se při překonávání krize považuje za přítěž, spíše než za součást řešení. Ačkoli je zapotřebí na tyto opodstatněné obavy reagovat, je zásadní, aby mohlo obzvláště odvětví energetiky fungovat podle dlouhodobého programu pro přechod, který by obsahoval závazek jak vůči jasnému směřování, tak i vůči stabilitě různých politik a souvisejících podpůrných mechanismů. Význam tržních nástrojů spočívá v tom, že jednak musí napomáhat přechodu na energeticky účinné a nízkouhlíkové hospodářství a jednak podporovat hospodářskou obnovu.

1.3 Ekologická daňová reforma se snaží využívat tržní mechanismy k řešení negativních externalit spojených s využíváním přírodních zdrojů. Děje se tak rozpočtově neutrálním způsobem prostřednictvím snížení daňového zatížení práce. Zároveň systematictěji uplatňuje zásadu „znečišťovatel platí“ postupným ukončováním dotací, které škodí životnímu prostředí, a přesunem daňové zátěže z práce na využívání zdrojů. Díky tomu může napravit selhání trhu, zvýšit ekonomickou účinnost, napomoci rozvoji nových průmyslových odvětví, která poskytují udržitelná a místní pracovní místa, vytvořit jasné, předvídatelné prostředí pro ekologicky inovativní investice a přispět k obnově daňové stability po recesi navýšením dodatečných výnosů.

1.4 Ceny energie rostou ve všech odvětvích. To v řadě členských států vyvolává odpor ze strany domácností i průmyslu. Je zapotřebí podrobně prozkoumat, z čeho tyto vyšší ceny pramení (výroba, distribuce, daně), a stanovit, ve kterých případech obnovitelné zdroje energie přispěly k vyšším cenám a kdy ke stabilizaci či snížení cen elektřiny. Výbor nabádá členské státy, aby v ekologické daňové reformě postupovaly citlivě, zejména v situaci krize, a počítaly s pozdější důkladnější reformou svých daňových systémů. Jádrem této reformy musí být zajištění odpovídajících cen uhlíku v EU, a tedy i na dohodnuté celosvětové úrovni. Výbor naléhavě žádá Komisi, aby z ekologické daňové reformy učinila nedílnou a stálou součást evropského semestru a aby zvláště zdůraznila podporu energetické účinnosti.

1.5 EU v současnosti nepoužívá tržní nástroje dostatečně a systematicky. Členské státy plně nevyužívají příležitosti, které přechod na nízkouhlíkové hospodářství nabízí pro inovace a modernizaci průmyslu a podporu zaměstnanosti. Dobrým příkladem, jak lze cíle omezit využívání uhlovodíkových paliv úspěšně dosáhnout pomocí správné kombinace regulatorních a tržních nástrojů, je automobilový průmysl. Tržní nástroje musíme posílit a upevnit takovým způsobem, který vyše trhům důrazný signál. Výbor vyzývá členské státy, aby dodržovaly a uplatňovaly zásady osvědčených postupů, které byly přijaty v nedávném sdělení Komise k vnitřnímu trhu s energií a doprovodných pokynech<sup>(1)</sup>. Není pochyb o tom, že dokončením jednotného energetického trhu by se odstranily hlavní rozdíly v cenách mezi členskými státy. Náklady na přechod na obnovitelné zdroje energie by se dále snížily dokončením energetických sítí mezi státy, protože by byla dostupnější výroba záložní energie.

1.6 Kromě politik souvisejících s energetikou Výbor poznamenává, že další využívání tržních nástrojů lze vztáhnout na ostatní strategie, které zlepšují účinné využívání přírodních zdrojů a snižují emise uhlíku, jako je recyklace, udržitelnější nakládání s odpady a udržitelnější zemědělství.

1.7 Ekologická daňová reforma je pobídkou k přesunu daňové zátěže z práce na využívání zdrojů, čímž napomáhá udržet stávající pracovní místa a vytvořit v mnoha odvětvích hospodářství nová. V konkrétním odvětví, jako je například energetika, může případně zdanit škodlivé emise CO<sub>2</sub> vytvářené fosilními palivy a takto získaný výtěžek použít k dotování zavádění čistších nových technologií, jako jsou obnovitelné zdroje a energetická účinnost, s cílem dosáhnout mnohem udržitelnější skladby zdrojů energie za současného udržení průměrných cen energie nebo účtů za ni na dostupnější úrovni. Může přispět k fiskální konsolidaci s menším negativním dopadem na hospodářský růst a zaměstnanost než přímé či nepřímé daně. Evropská komise by měla při prosazování ekologické daňové reformy hrát koordinační a vedoucí úlohu.

1.8 Pro Výbor je nepřijatelné, aby neodůvodněné a pro životní prostředí škodlivé činnosti stále dostávaly dotace z EU – přímo z veřejných rozpočtů a nepřímo jako „vnější náklady“, jež se neinternalizují v ceně výrobků, protože se nedostatečně uplatňuje zásada „znečišťovatel platí“. Takové dotace narušují tržní signály a brzdí přechod na nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje. EU se již před lety zavázala k postupnému ukončení dotací, které škodí životnímu prostředí, a k internalizaci vnějších nákladů. Vzhledem k tomu, že EU si stanovila zrušení těchto dotací za cíl do roku 2020, se Výbor obává, že se toho nedělá dost. Výbor naléhavě vyzývá členské státy, aby sestavily seznamy a akční plány ke zrušení dotací, které škodí životnímu prostředí, tak jak stanoví cíl. Komise by měla mít i v této oblasti koordinační a vedoucí úlohu, například tím, že ji začlení do procesu evropského semestru.

<sup>(1)</sup> SWD(2013) 439 final.

1.9 Solární a větrná energie mají výrazně menší dopad na životní prostředí než energie z fosilních paliv. Ty nejlepší způsoby výroby čisté energie berou ohled na sociální a environmentální zájmy a potřeby budoucích generací, zachovávají domácí výrobu, snižují závislost na dovozech energie a také vytvářejí nová pracovní místa. Protože však fosilní a jaderná energie dostávají (přímé i nepřímé) dotace v mnohem větší míře než energie z obnovitelných zdrojů, čistá energie jim nemůže na trhu rovnocenně konkurovat. Potřebuje dostat spravedlivou šanci na rozvoj. Proto je zásadní vytvořit v oblasti výroby energie rovné podmínky.

1.10 Ačkoli se obecný cíl přechodu na nízkouhlíkové hospodářství všeobecně přijímá, o rychlosti přechodu a o metodách se stále vášnivě diskutuje. Panují obavy, že nedojde k uznání dopadu recese a dluhové krize na schopnost multiplikačního efektu evropské ekonomiky. Jiní mají starost o to, že urychlení přechodných opatření v krátkodobém až střednědobém horizontu poškodí konkurenceschopnost. Kromě toho přetrvávají neshody ohledně hospodářských přínosů, které přechodná opatření přinesou, a také pocit, že se přehlížejí nepříznivé dopady. Toto stanovisko tyto obavy uznává a konstatuje, že budou předmětem další diskuse. Výbor nicméně vyzývá EU a její členské státy, aby více vnímaly úspěšnou realizaci nízkouhlíkové budoucnosti jako naléhavou otázku.

## 2. Úvod

2.1 Členské státy EU nepřizpůsobují své ekonomiky změně klimatu dostatečně důrazně. V EU se obsáhle a důkladně debatuje o tom, zda je nutné přizpůsobit udržitelnému rozvoji a změně klimatu společnost. Výsledkem je dohoda na činnosti směrem k udržitelnému rozvoji včetně ekologického hospodářství. Tento směr politiky je potvrzen v různých dokumentech – ve strategii udržitelného rozvoje z roku 2001 (přezkum v roce 2006), v sedmém akčním programu pro životní prostředí, ve stěžejní iniciativě Evropa účinněji využívající zdroje (v rámci strategie Evropa 2020), v Plánu pro Evropu účinněji využívající zdroje a v Plánu přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050. Výbor tento cíl podpořil v řadě stanovisek.

2.2 V minulých pěti letech všechny členské státy do větší či menší míry čelily potížím, které způsobila bankovní krize a krize státního dluhu, jež ještě dále prohloubil prudký hospodářský propad. Vývoj cen energií pro domácnosti i průmysl v kontextu úspor a tlak na snižování cen v globální konkurenci vyvolává otázky ohledně způsobu, jakým EU provádí politiku v oblasti životního prostředí a energetiky, pokud jde o její případné negativní vedlejší účinky. Situace je kritická a je nutné ji řešit. Tržní nástroje se musí uplatňovat tak, aby jednak přispívaly k ekologickému hospodářství a jednak podporovaly hospodářské oživení.

2.3 Ačkoli tuto diskusi částečně odstartovala změna klimatu, jedná se i o hospodářství a pokrok ve společnosti. Evropa může vedoucí úlohou v přechodu k zelené ekonomice podporující začlenění hodně získat. V nedávné studii Komise se potvrdilo, že evropský průmysl si dosud drží svou pozici na globálním trhu díky poměrně nízké energetické náročnosti a rozšíření energií z obnovitelných zdrojů<sup>(2)</sup>. Výbor zdůraznil, jakou příležitost nízkouhlíkové hospodářství představuje pro nové obchodní modely udržitelného růstu a průmyslové změny<sup>(3)</sup>. Úspěšný a rychlý přechod je nejen výzvou – tento zelený ekonomický model také Unii nabízí skvělou příležitost, jak zůstat světovou ekonomickou mocností. Zároveň panuje obava, že krátkodobé stanovování cen energie představuje jeden z faktorů, které vedou k deindustrializaci, a tuto obavu je třeba rozptýlit. Zejména na vysoce energeticky náročná odvětví mají v současnosti dopad nízké ceny plynu v USA a Rusku. Pro velkou většinu odvětví nicméně energetické náklady zůstávají méně významným faktorem konkurenceschopnosti než obecná produktivita a náklady na pracovní sílu. Komise učinila přechod na nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje středobodem své stěžejní iniciativy na podporu silnějšího evropského průmyslu<sup>(4)</sup>, nyní však také poukazuje na to, že přechod musí probíhat takovým způsobem, který bere ohled na převládající hospodářskou a politickou situaci<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> Evropská komise: *Energy Economic Developments in Europe* (Energetický vývoj v Evropě z hospodářského hlediska), European Economy, 1/2014.

<sup>(3)</sup> Stanovisko EHSV Obchodní modely udržitelného růstu, nízkouhlíková ekonomika a průmyslové změny, Úř. věst. C 133, 9.5.2013, s. 8.

<sup>(4)</sup> Sdělení „Silnější evropský průmysl pro růst a hospodářskou obnovu“ COM(2012) 582 final.

<sup>(5)</sup> Sdělení „Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030“ (COM(2014)0015).

2.4 Jisté je, že přechodem na nízkouhlíkové hospodářství by se zvýšila energetická bezpečnost Evropy. Evropa dnes dováží plyn a ropu v hodnotě přes 500 miliard eur, a to částečně z politicky nestabilních zemí. Pokud by se dovoz pohonných hmot a paliva nahradil energií z nízkouhlíkových zdrojů v EU, zvýšila by se odolnost evropského hospodářství a pomohlo by to zachovat hodnotové řetězce v Evropě. Včasný přechod s rozumně řízeným tempem změn a správným vyvážením hospodářských, ekologických a sociálních zájmů může zásadně přispět k překonání krize.

2.5 Přechod nesmí poškozovat konkurenceschopnost Evropy. Základním předpokladem oživení je vyšší míra hospodářské aktivity, do níž se zapojí víc podniků ve více odvětvích, jež zaměstnají větší počet lidí. V tomto ohledu nelze přehlížet dopad levné energie, pocházející zejména z plynu z břidlic, jež umožnila nový rozkvět zpracovatelského průmyslu USA. Ekonomika EU volá po srovnatelném průmyslovém oživení, které by lidem znovu dalo práci a zvýšilo daňové příjmy. Toto oživení bude částečně vyžadovat větší jistotu a reakci na globální tlaky ze strany energetické politiky EU a zároveň to, abychom se drželi obecného programu pro přechod na nízkouhlíkové hospodářství.

2.6 Cílem EU je do roku 2050 snížit emise CO<sub>2</sub> o 80 až 95 % oproti roku 1990. Komise odhaduje, že k dosažení tohoto cíle by se do přechodu na nízkouhlíkové hospodářství mělo každý rok investovat navíc 1,5 % evropského HDP. Pokud nebudeme dělat nic, bude to podle Komise stát 50 miliard eur za rok. Pro desítky milionů občanů EU, kteří jsou nyní nezaměstnaní nebo trpí sníženou životní úrovní, jsou však tyto „budoucí náklady“ mnohem méně reálné než současné obtíže. Pokud se tento zjevný rozpor neodstraní, může dosažení daného cíle stát podstatně více času i peněz.

2.7 Ambice a nařízení sestávají především ze slov; politika se však zakládá na činech. Pokud jde o cíle, nebylo pro ně doposud učiněno dost. Stojí za tím řada důvodů – finanční krize, nedostatek aktivity ze strany členských států, obraty v politikách členských států a odpor odvětví ropy a zemního plynu. Kromě toho zde ale také existuje skutečná nejistota a změny způsobené nepředvídaným dopadem nového vývoje nebo událostí, jakými je například rychlý rozvoj břidlicového plynu v USA a Fukušima. Výsledkem je to, že jednou mají politiky zelenou a za nějaký čas se zastaví, což neposkytuje nezbytný stabilní a předvídatelný rámec. K tomu, abychom mohli v procesu přechodu neodkladně pokračovat, musíme najít rovnováhu mezi flexibilitou politik a nutným závazkem k dlouhodobým investicím a řadě podpůrných tržních nástrojů. Podmínkou pro to je intenzivní dialog mezi všemi zúčastněnými stranami v energetickém řetězci – evropskými institucemi, členskými státy, průmyslem a veřejností.

2.8 Stejně jako všechny trhy i trh s energií reaguje na cenové signály v platném regulačním rámci. Pokud trh s energií neposkytuje takovou skladbu zdrojů, s jakou počítá plán přechodu, jsou cenové signály špatné. Signály lze změnit, musí však být zajištěno, že to pro zainteresované strany z hospodářské a sociální sféry nebude znamenat závažné znevýhodnění.

2.9 Posun k nízkouhlíkovému hospodářství musí zohlednit sociální dopady, zejména na zaměstnanost. Komise konstatovala, že zaměstnanost v zelené ekonomice rostla i v době hospodářské recese a očekává se, že poroste i nadále. V samotném odvětví energetické účinnosti a obnovitelné energie je možné vytvořit do roku 2020 pět milionů pracovních míst<sup>(6)</sup>.

Spravedlivý přechod k zajištění důstojné práce potřebuje aktivní politiky zaměstnanosti. Klíčem k tomu je hospodářské oživení se souvisejícími požadavky v oblasti energetické politiky, infrastruktury a trhů. Je třeba důkladně zvážit dopady na nízkopříjmové domácnosti a ceny energií. Ceny energií na trhu s energií navíc často přiměřeně neodrážejí skutečné náklady na různé zdroje energie. Na rozdíl od nákladů na obnovitelné zdroje energie nebývají mnohé náklady na konvenční zdroje uvedeny odděleně v cenách za energie a spotřebitelé je neplatí na faktuře za energie; místo toho tvoří v podobě dotací součást státního rozpočtu a jsou skryty za vnějšími náklady na nepříznivé účinky na zdraví a životní prostředí.

<sup>(6)</sup> Sdělení „Na cestě k hospodářské obnově vedoucí k intenzivnímu růstu pracovních míst“ (COM(2012) 173 final).

2.10 Složitou problematiku cen energie a dopadu nákladů na energii na spotřebitele v domácnostech i v průmyslu přezkoumala Komise ve svém sdělení o cenách energie a nákladech na energii v Evropě <sup>(7)</sup>. Jedním ze závěrů je, že opatření financovaná „energetickou politikou ovlivňující složku cen tvořenou dávkami a daněmi“, která v posledních letech zaznamenala největší nárůst, musí být uplatňována nákladově co nejefektivněji.

### 3. Tržní nástroje

#### 3.1 Obecné připomínky

3.1.1 Řada předpisů EU byla koncipována s orientací na dosažení snížení emisí uhlíku. Samotný regulační rámec nestačí – k uskutečnění přechodu jsou zapotřebí finanční a ekonomické pobídky založené na principu „cukru a biče“. Důležitou úlohu v tomto procesu mají tržní nástroje, jako jsou ekologické daně, obchodování s emisemi a reforma dotací <sup>(8)</sup>.

3.1.2 Tyto nástroje dokáží změnit výsledek činností na trhu, poněvadž vylepšují systém cenových signálů tím, že internalizují vnější náklady a nabízejí větší flexibilitu a podporu podnikům při dosahování cílů a pobízejí k účinnosti a inovacím.

3.1.3 EU a členské státy již vypracovaly určité nástroje, jako je reforma ekologických daní, postupné odstraňování škodlivých dotací, obchodování s emisemi, propagace obnovitelných zdrojů energie a „zelené“ veřejné zakázky. Dostupné nástroje mohou v podstatě fungovat. Problém však spočívá v provedení do legislativy, řádném uplatňování, kontrole a vymáhání, a právě v této souvislosti je třeba zajistit podporu veřejnosti. Pokud tento řetězec není dostatečně rozvinut, tak reálně hrozí, že nástroje nebudou fungovat tak, jak mají, a budou přinášet podprůměrné výsledky a přitom domácnostem a průmyslu způsobovat nepřiměřené náklady. Rozdíly v cenách energie mezi členskými státy ilustrují zarážející rozsah této nejednotnosti.

3.1.4 Pokud chce EU dosáhnout svých nízkouhlíkových cílů, musí tento proces urychlit a získat si na svou stranu veřejné mínění. Musíme zvýšit úspory energie a nahradit energii z fosilních paliv obnovitelnými zdroji energie. Oboje představuje při přechodu na „zelenou“ ekonomiku rozhodující faktory. Při přechodu z uhlíku na energii z obnovitelných zdrojů se musí počítat i se záložními palivy a dočasnými etapami, jako např. plynem či jadernou energií. Členské státy uplatňují dostupné nástroje takovým způsobem, který trh nevybízí dostatečně důrazně k tomu, aby fungoval efektivněji. Důležité nástroje, jako jsou ekologické daně, se nepoužívají v odpovídajícím rozsahu.

Do velké míry je tomu tak proto, že se skladba dostupných zdrojů energie v jednotlivých členských státech značně liší v závislosti na geografických podmínkách, klimatu, přírodních zdrojích a historii. Stejně tak se odlišují i akční plány členských států na snížení emisí CO<sub>2</sub> a jejich využívání tržních nástrojů.

3.1.5 Podle názoru Výboru musí být energie z obnovitelných zdrojů součástí této skladby a musí být považována za prioritu tak, aby bylo zajištěno, že bude energetická politika podporovat jak hospodářský rozvoj, tak přechod na nízkouhlíkové hospodářství. Třebaže se podmínky v členských státech liší, EHSV doufá, že transevropské energetické sítě budou dokončeny co nejdříve. Tato propojení mohou být dalším hodnotným zdrojem navíc pro každou vnitrostátní strategii.

3.1.6 Environmentální politika by měla být úzce provázána s ostatními oblastmi politiky. Decentralizovaná výroba energie ve venkovských oblastech může přinést řadu dodatečných pracovních míst. Kvalita života ve venkovských oblastech se může podstatně zvýšit, pokud environmentální politiku propojíme s politikou regionální a jejími finančními prostředky.

<sup>(7)</sup> Sdělení „Ceny energie a energetické náklady v Evropě“ (COM(2014) 21 final).

<sup>(8)</sup> Zelená kniha o tržních nástrojích pro účely v oblasti životního prostředí (COM(2007) 140 final).

### 3.2 Environmentální daně

3.2.1 Tyto daně vycházejí z myšlenky, že ekonomická činnost, která znečišťuje životní prostředí, by v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ měla mít takovou cenu, z níž by byly vidět skutečné náklady na výrobu a spotřebu, které se neodráží v tržních cenách. Je tomu tak například v Polsku, kde podniky, které znečišťují životní prostředí, musí platit poplatky do Národního fondu ochrany životního prostředí a vodního hospodářství. Z tohoto fondu se vyplácejí pobídky na programy pro udržitelnost. Právo ukládat přímé a nepřímé daně v EU přísluší členským státům. Pouze omezený počet členských států má speciální environmentální daně; existuje pár dobrých příkladů (např. Finsko, Švédsko, Dánsko, Nizozemsko, Německo, Spojené království, Slovinsko a Estonsko). Rozsah posunů zdanění se mezi členskými státy liší; celková částka, které se to týká, se odhaduje na více než 25 miliard eur ročně<sup>(9)</sup>.

3.2.2 Ačkoli jsou environmentální daně v některých členských státech úspěšné, ekologická daňová reforma není plně využita – nepřináší rozsáhlou změnu daňových politik. Stojí za to vyzdvihnout, že ekologická daňová reforma nabízí ohromné příležitosti, zejména jako součást opatření k obnově zaměstnanosti. Pokud se skutečným motto komisařky Hedegaardové, která chce zdaňovat spíše spotřebu než příjmy, a daňová zátěž se přesune z práce na využívání zdrojů, sníží se zaměstnavatelům náklady na zaměstnance, což usnadní tvorbu nových míst, a to nejen v „zelených“ oblastech, ale v celé řadě hospodářských odvětví. Ekologická daňová reforma by měla být základním kamenem nezbytné všeobecné restrukturalizace veřejných financí s cílem fiskální konsolidace. Taková reforma ovšem nesmí zvýšit celkové daňové zatížení, měla by být nákladově efektivní a ekologicky účinná. Mělo by se zamezit nárůstům nákladů na energii, které by překračovaly rozsah pro úspory prostřednictvím účinnosti.

3.2.3 Ekologická daňová reforma může také napomoci překonání rozpočtových schodků. Environmentální daně mohou přispět k fiskální konsolidaci, přičemž zároveň mají méně nepříznivý dopad na hospodářský růst a zaměstnanost než jiné přímé či nepřímé daně, jako je daň z příjmu nebo DPH<sup>(10)</sup>. Komise by měla svůj přístup založit na zvážení přínosu environmentálních daňových reforem v roční analýze růstu a v evropském semestru.

### 3.3 Postupné odstraňování škodlivých dotací

3.3.1 EU má v plánu dotace, které škodí životnímu prostředí, do roku 2020 postupně zrušit<sup>(11)</sup>. Komise to slíbila v roce 2006 a v roce 2009. V témž roce 2009 summit G-20 souhlasil s tím, že se začnou „postupně odstraňovat neúčelné dotace na fosilní paliva, které podporují plýtvání energií“. Tento závazek byl zařazen i do rámce Asijsko-tichomořské hospodářské spolupráce a do výsledku konference Rio+20. Navzdory všem těmto slibům se věci zatím moc nepohnuly.

3.3.2 Na celosvětové úrovni podala zprávu o škodlivých dotacích v členských zemích OECD – přímá rozpočtová podpora plus daňové úlevy pro fosilní paliva dosahují ročně celkem 55 až 90 miliard dolarů<sup>(12)</sup>. Mezinárodní energetická agentura (IEA) vypočítala, že dotace na fosilní paliva na celém světě dosahují 523 miliard dolarů, a nazvala tyto dotace „veřejným nepřítelem číslo jedna“<sup>(13)</sup>. Světová banka odhaduje každoroční dotace na fosilní paliva až na 775 miliard dolarů. Pokud se politiky nezmění, budou dotace na fosilní paliva do několika let nebezpečně vysoké a způsobí řadu dalších problémů. Postupné odstraňování dotací do roku 2020 podstatně omezí poptávku po energii a sníží emise CO<sub>2</sub> o 1,7 gigatun, přičemž se zároveň zajistí dodatečné příjmy vládám.

<sup>(9)</sup> Ústav pro evropskou environmentální politiku (IEEP): *Reforming environmental taxes and harmful subsidies: challenges and opportunities* (Reforma environmentálních daní a škodlivých dotací – výzvy a příležitosti), s. 6.

<sup>(10)</sup> Vivid Economics: *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits* (Zdanění uhlíku a fiskální konsolidace – jak může stanovení cen za uhlík přispět ke snížení rozpočtových schodků v Evropě). Zpráva vypracovaná pro organizaci European Climate Foundation a Green Budget Europe, květen 2012.

<sup>(11)</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/ES ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020.

<sup>(12)</sup> OECD, *Fossil fuel subsidies: billions up in smoke?* (Dotace na fosilní paliva: miliardy vylétly komínem?), 2013.

<sup>(13)</sup> Evropská asociace pro větrnou energii, tisková zpráva, 4.2.2013.

3.3.3 Doposud nejsou k dispozici žádné souhrnné údaje o dotacích na fosilní paliva v EU. Čísla z různých zdrojů se liší. Obecně platí, že dotace jsou štedré. Na úrovni EU se fosilní paliva každoročně dotují až 68,8 miliardami eur, včetně 26 miliard eur přímých dotací a až 42,8 miliard, které musí členské státy a občané zaplatit jako kompenzaci negativních sociálních a zdravotních dopadů<sup>(14)</sup>. Environmentálně škodlivé dotace nebyly zavedeny s úmyslem, aby poškozovaly zdraví nebo životní prostředí, ale měly jiné pozitivní cíle, jako například dodávky levné energie z místních zdrojů či tvorba pracovních míst. EHSV vyzývá členské státy, aby posoudily, zda stále chtějí tyto cíle podporovat, a pokud ano, jak by to šlo udělat způsobem šetrným k životnímu prostředí. Výchozím bodem by byl seznam EU, který by poskytoval přehled těchto dotací.

3.3.4 Kromě přímých dotací z veřejných rozpočtů a zdravotních nákladů je nutné vzít v úvahu další náklady nepříznivých dopadů spalování fosilních paliv na životní prostředí, jako jsou následné náklady na škody na životním prostředí a silné bouře a záplavy, které oteplování klimatu způsobuje. Tyto „vnější náklady“ vyplývají z nedostatečného uplatňování zásady „znečišťovatel platí“. Německá Federální agentura pro životní prostředí odhaduje vnější environmentální náklady na produkci uhlíku na 80 eur na tunu emisí CO<sub>2</sub><sup>(15)</sup>. Pokud budeme vycházet ze skutečnosti, že činnosti, při nichž se spalují paliva, způsobují 3 652 miliard tun emisí CO<sub>2</sub>, znamená to další zátěž ve výši 290 miliard eur<sup>(16)</sup>. Jaderné elektrárny dostávají v EU dotace ve výši 35 miliard eur, a to nepočítáme náklady na pokrytí rizik havárií a likvidaci odpadu. Obnovitelné zdroje energie dostávají ročně 30 miliard přímých dotací.

3.3.5 Technologie pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů se navzdory těmto nerovným podmínkám rychle rozvíjejí – ceny obnovitelné energie v posledních letech rychle klesají (cena solárních panelů spadla o 85 %) a v tomto odvětví také vznikla řada pracovních míst, zatímco cena za energii z fosilních paliv zůstává beze změny vysoká. V říjnu 2013 zájmové skupiny v energetice žádaly zastavení dotací pro energii z obnovitelných zdrojů a navýšení dotací pro jadernou energetiku. Pokud se tak stane, energie z obnovitelných zdrojů nebude schopná konkurovat ostatním systémům dodávek energie, a to kvůli nerovným podmínkám.

3.3.6 Ne všechny dotace jsou škodlivé. Za situace, kdy je třeba rozvinout novou technologii, aby se podpořilo budoucí udržitelnější hospodářství, může být prospěšné poskytovat dotace na podporu počátečního výzkumu, vývoje a infrastruktury, dokud nová technologie nebude s to obstát na trhu. Podobná podpora byla rozhodující pro rané fáze rozvoje obnovitelných zdrojů a bude třeba v ní pokračovat, dokud se obnovitelné zdroje plně neustálí jako konkurenceschopné zdroje energie budoucnosti.

3.3.7 Podle Plánu pro Evropu účinněji využívající zdroje měly členské státy do roku 2012 prostřednictvím zavedené metodiky identifikovat nejvýznamnější škodlivé dotace a připravit plány a harmonogramy postupného zrušení škodlivých dotací a podat o tom zprávu v rámci svých národních programů reforem. Tyto kroky se neuskutečnily. Studie GŘ ENV v roce 2012 podala přehled grantů a dalších forem podpory, které škodlivé dotace v EU dostaly<sup>(17)</sup>, a navrhla plán pro revizi těchto grantů. Komise by měla tento nástroj zvážit v současném evropském semestru.

#### 3.4 Systém pro obchodování s emisemi

3.4.1 Systém EU pro obchodování s emisemi představuje hlavní ekonomický nástroj Evropy, který je založen na zásadě „cap-and-trade“ (jsou stanoveny stropy celkových emisí) a je zaměřen na snížení emisí skleníkových plynů. Systém má pro společnosti představovat důraznou pobídku k tomu, aby investovaly do prevence skleníkových plynů, ale přitom jim ponechává flexibilitu k tomu, aby toho dosáhly co nejefektivněji.

<sup>(14)</sup> Údaje o přímých dotacích jsme čerpali ze zprávy OECD (2013): *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013*, OECD, a ze zprávy Institutu pro environmentální studia IVM (2013): *Budgetary support and tax expenditures for fossil fuels: an inventory for six non-OECD EU countries*. Údaje o dopadech na zdraví jsme čerpali ze zprávy organizace HEAL (Health and Environment Alliance): *The unpaid health bill – how coal power plants make us sick*, zpráva zveřejněná v roce 2013, s. 25. Viz též článek v novinách *Süddeutsche Zeitung* ze dne 14. října 2013 <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/foerderung-der-energiebranche-oettinger-schoent-subventionsbericht-1.1793957>.

<sup>(15)</sup> Federální agentura pro životní prostředí: *Schätzung der Umweltkosten in den Bereichen Energie und Verkehr* (Odhad environmentálních nákladů v oblasti energetiky a dopravy), 2012.

<sup>(16)</sup> Zdroj: Energetika EU v číslech – statistická příručka (2013).

<sup>(17)</sup> Ústav pro evropskou environmentální politiku (IEEP): Studie, která podporuje postupné ukončení dotací, které škodí životnímu prostředí, říjen 2012.

3.4.2 Systém EU pro obchodování s emisemi v současnosti trpí nerovnováhou poptávky a nabídky. Výsledkem je cenová pobídka, která k nezbytným investicím do nízkouhlíkových technologií nepostačuje. Přebytek v nabídce emisních povolenek je z velké části způsoben neočekávaně závažnou hospodářskou krizí a rozsáhlým využíváním mezinárodních kreditů. Je naléhavě zapotřebí systém pro obchodování s emisemi strukturálně reformovat, aby se z něj stala důrazná pobídka pro nízkouhlíkové investice. Přebytek povolenek je nutné stáhnout z trhu a stávající práva musí být vázána na budoucí cíle snížení emisí CO<sub>2</sub>, jež budou nutné k tomu, abychom dosáhli cíle EU spočívajícího v nízkouhlíkovém hospodářství do roku 2050. Reforma by také měla vzít v úvahu technologickou proveditelnost a hospodářskou životaschopnost, kterou bude pro odvětví představovat, a pečlivě zvážit rizika možných nezamýšlených důsledků.

### 3.5 Kompenzační opatření mezi státy v souvislosti s uhlíkem

3.5.1 Únik uhlíku se musí řešit pomocí dalších kroků, jako jsou např. kompenzační opatření mezi státy v souvislosti s uhlíkem. Cílem tohoto systému je snížit emise CO<sub>2</sub> a současně zajistit stejné podmínky. V tomto systému se bude cena dováženého zboží na hranicích navyšovat na základě výpočtu hmotnostních emisí u tohoto zboží. Z modelů v jedné nedávné studii<sup>(18)</sup> vyplynulo, že kompenzační opatření mezi státy v souvislosti s uhlíkem mohou v relevantních odvětvích významně snížit únik uhlíku.

3.5.2 Kompenzační opatření mezi státy v souvislosti s emisemi uhlíku však v podobě, o níž se v současnosti jedná, nemají podporu některých hlavních obchodních partnerů Evropy. Tuto záležitost je nutno projednat ve WTO. Podle smlouvy se lze věnovat i „neobchodním“ otázkám. Neměli bychom podceňovat skutečnost, že vzhledem k tomu, že neexistuje celosvětová dohoda na stanovování cen uhlíku, to bude obtížné. Tyto výtky by se daly vyřešit lepší koncepcí kompenzačních opatření mezi státy v souvislosti s emisemi uhlíku. Jde o to, že kompenzační opatření mezi státy v souvislosti s uhlíkem nejsou antidumpingovým nástrojem, ale příspěvkem k celosvětově udržitelné politice v oblasti klimatu, pokud budou dobře koncipována.

### 3.6 Propagace udržitelné energetiky

3.6.1 Propagace energie z obnovitelných zdrojů je při přechodu na nízkouhlíkové hospodářství jedním z klíčových prvků. Tržní nástroje zde mohou zastávat významnou úlohu. Zavedení takových nástrojů je věcí členských států. Řada z nich si pro dotace obnovitelné energie zvolila odlišné nástroje – podporu investic a operační podporu včetně systému pro stanovování garantovaných výkupních cen. Ze zkušeností v několika členských státech se ukazuje, že tento druhý systém vedl k největšímu nárůstu ve výrobě obnovitelné energie, a to často díky tomu, že zaručuje štedré míry návratnosti investic.

3.6.2 Je nicméně důležité, aby výkupní ceny podněcující zavádění obnovitelných forem energie nebyly financovány pouze obecným zvyšováním cen energie, protože by hrozilo, že to vyvolá odpor veřejnosti proti výkupním cenám a zdrojům obnovitelné energie samým. Právě k tomu však bohužel na řadě míst došlo a odpor skutečně nastal. Je naléhavě nutné přijmout nápravná opatření ke znovuzískání podpory občanů ve prospěch zelené revoluce.

3.6.3 Skutečnost, že členské státy mají odlišné podpůrné systémy, přispívá k roztříštěnosti evropského trhu s energií. Výbor se zasazuje o využívání tržních nástrojů, které usnadňují začlenění vnitrostátních systémů do evropského trhu s energií. Pro lepší využívání součinnosti v EU prostřednictvím trhu s elektřinou má velký význam i využívání mechanismů spolupráce, jak je vymezuje směrnice o obnovitelných zdrojích energie z roku 2009<sup>(19)</sup>.

### 3.7 Tržní nástroje v automobilovém průmyslu

3.7.1 Automobilový průmysl je obecně dobrým příkladem úspěšného uplatňování tržních nástrojů. Přechodovým cílem je snížit a nakonec odstranit používání uhlovodíkových paliv v tomto odvětví. Strategie obsahuje čtyři složky – regulaci, technologie, infrastrukturu a tržní mechanismy. Regulace slouží ke zvyšování palivové účinnosti a snižování emisí u nových vozidel se spalovacím motorem. Díky technologiím je možné dodržet právní předpisy týkající se uhlovodíků a rozvíjet elektrická vozidla. Protože se využívání těchto vozidel rozšiřuje, bude zapotřebí infrastruktura, která bude zahrnovat dobíjecí stanice s elektroměry, výměnu baterií atd., a která nakonec nahradí stávající infrastrukturu pro zásobování uhlovodíky. S tím, jak se vyvíjí regulace, technologie a infrastruktura, mohou tržní nástroje při přechodu hrát rozhodující roli.

<sup>(18)</sup> Vivid Economics: *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits* (Zdanění uhlíku a fiskální konsolidace – jak může stanovení cen za uhlík přispět ke snížení rozpočtových schodků v Evropě). Zpráva vypracovaná pro organizaci European Climate Foundation a Green Budget Europe, květen 2012.

<sup>(19)</sup> SWD(2012) 164 final.



3.7.2 Nejvýraznějším projevem uplatňování tržních nástrojů je zvyšování daní z uhlovodíkových paliv. V důsledku toho přecházejí majitelé vozidel se spalovacím motorem na menší vozidla s nižší spotřebou pohonných hmot, na veřejnou dopravu a kola. Zdanění vozidel se spalovacím motorem je také upraveno tak, aby pobízelo k nákupu a využívání palivově účinných vozidel, a to ať již prostřednictvím daní obsažených v kupních cenách, nebo ročních poplatků za používání vozidla. Tentýž systém diferencovaného zdanění vozidel slouží na podporu elektrických vozidel, ačkoli zde přetrvává řada překážek, které rozšíření těchto vozidel brání.

### 3.8 Ekologické veřejné zakázky

3.8.1 Veřejné zakázky jsou s 16 % HDP EU velkým hráčem na trhu. Ekologické veřejné zakázky jsou proto významným nástrojem k prosazování ekologických produktů a služeb. Komise v posledních letech prostřednictvím akčního plánu pro udržitelnou výrobu a spotřebu a sdělení o ekologických veřejných zakázkách pracuje na komplexním systému pokynů a podpory. Na základě hodnocení výsledků členských států vytyčila orientační cíl, že do roku 2010 má být 50 % veškerých výdajů ekologických. Tohoto cíle zdaleka není dosaženo. Členské státy by mu měly ve svých akčních plánech přikládat větší prioritu.

### 3.9 Investice soukromého sektoru

3.9.1 Přechod na udržitelnější podobu výroby a spotřeby v energetice a jiných odvětvích s sebou nese zásadní restrukturalizaci hospodářství. Toho nemohou dosáhnout vlády a vládní politiky samotné. Je k tomu nutné zapojení celé společnosti do této problematiky a rozsáhlý dialog vedený ve spolupráci se všemi souvisejícími zájmy zaměřený na vytvoření shody na potřebných změnách a závazku k nim. Podle plánu přechodu na nízkouhlíkové hospodářství má soukromý a veřejný sektor investovat v příštích 4 desetiletích 270 miliard eur ročně navíc. Třetinu těchto investic lze financovat z veřejných finančních prostředků, ale zbytek musí financovat soukromý sektor. Jedná se o dlouhodobé investice. Komise považuje tyto investice za ústřední úkol k tomu, aby se EU opět posunula směrem k inteligentní a udržitelné ekonomice podporující začlenění – např. prostřednictvím evropského fondu dlouhodobých investic a nástroje pro propojení Evropy.

3.9.2 Jak doporučuje OECD ve svém pracovním dokumentu z oblasti životního prostředí z roku 2012, k tomu, aby se umožnily investice do nízkouhlíkové a vůči klimatu odolné infrastruktury a ekologického růstu, měly by vlády vypracovat komplexní strategické plány infrastruktury, které by byly úzce provázány s vnitrostátními cíli v oblasti změny klimatu. Komise by také měla vyhledávat příležitosti k tomu, jak pro evropský fond dlouhodobých investic – ve vztahu k udržitelné budoucnosti – takovéto investiční klima vytvářet. V tomto ohledu by měly být investiční priority nástroje pro propojení Evropy a evropského fondu dlouhodobých investic v souladu s cíli akčních plánů EU pro nízkouhlíkové hospodářství a energetiku do roku 2050, strategie pro přizpůsobení se změnám klimatu a také klimatického a energetického balíčku pro rok 2030, o němž se právě jedná.

3.9.3 Takové fondy by mohly tento druh investic usnadnit. Protože je dlouhodobá splatnost aktiv, jež je zapotřebí financovat, spojená s odpovědností institucionálních investorů, mohly by tyto druhy fondů také napomoci tomu, aby se přilákaly zdroje z kapitálového trhu. Podmínkou pro to však samozřejmě je, aby byly tyto investice atraktivní díky tomu, že jsou omezená – obzvláště regulační – rizika, díky tomu, že existuje vyhlídka na dostatečný výnos, a díky tomu, že projekty, do nichž se investuje, mají zdravý finanční i technický základ.

3.9.4 Vítány jsou inovativní fondy a finanční nástroje, které mají přilákat zdroje z kapitálového trhu. Bankovní sektor však bude i nadále financovat velkou část evropské ekonomiky tradičními dluhovými nástroji. Zásadním požadavkem k posunu soukromého financování od konvenčních investic k nízkouhlíkovým a klimatu odolným investicím jsou proto ekologičtější bankovní standardy. K tomu, abychom dosáhli klimatických a energetických cílů, musí inovativní finanční nástroje působit jako katalyzátor pro soukromé financování investic, k němuž by jinak nedošlo.

V Bruselu dne 25. března 2014

*předseda*  
Evropského hospodářského a sociálního výboru  
Henri MALOSSE