

Přezkum 01

CS

Zdanění energie, stanovení ceny uhlíku a dotace na energie



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

2022

Obsah

	Body
Shrnutí	I–X
Úvod	01–14
Politika zdanění energie na podporu opatření v oblasti klimatu	01–06
Cíle a závazky EU	07–09
Právní předpisy EU týkající se zdanění energie, stanovení ceny uhlíku a dotací na energie	10–14
Rozsah a koncepce přezkumu	15–18
Stávající zdanění energie a stanovení ceny uhlíku	19–35
Zdanění a energetická účinnost	19–21
Zdanění podle odvětví a výrobků	22–24
Stanovení ceny uhlíku	25–28
Referenční srovnávání jako nástroj pro hodnocení úrovně zdanění	29–33
Sociální hlediska zdanění	34–35
Dotace na energie	36–53
Druhy dotací na energie	36–51
Srovnání dotací na fosilní paliva a dotací na obnovitelné zdroje energie	52–53
Směrnice o zdanění energie – stanovení spodní hranice zdanění energie	54–61
Stávající směrnice o zdanění energie	54–58
Legislativní návrhy balíčku „Fit for 55“ pro zdanění energie	59–61
Závěrečné připomínky	62–74
Slovníček	

Zkratková slova a zkratky

Tým EÚD

Shrnutí

I Zdanění energie je jedním z nástrojů, který může vládám sloužit nejen jako zdroj příjmů, ale také k podpoře cílů v oblasti klimatu. Může zajistit, aby cenové signály pro jednotlivé energetické produkty odrážely jejich dopad na životní prostředí, a může motivovat podniky k přijímání ekologičtějších rozhodnutí.

II Směrnice o zdanění energie stanoví minimální úrovně zdanění, aby bylo zajištěno řádné fungování vnitřního trhu, a může rovněž sloužit k podpoře dalších příslušných politik, jako jsou opatření v oblasti klimatu.

III V červenci 2021 Komise předložila návrhy revize směrnice o zdanění energie a nové právní předpisy na podporu ambicióznějších klimatických cílů EU pro rok 2030 a nasměrování EU k dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Jedním ze záměrů návrhů je sladit právní předpisy s cíli v oblasti klimatu.

IV V tomto přezkumu se opíráme o svou dosavadní činnost v oblasti energetiky, změny klimatu a zdanění, stejně jako o veřejně dostupné informace a materiály shromážděné zvláště za tímto účelem, což nám umožnilo získat další poznatky v oblasti zdanění energie. Naším záměrem je přispět k probíhající diskusi o zdanění energie a změně klimatu.

V Náš přezkum se zaměřuje na:

- o konzistentnost stávajících úrovní zdanění energie a cen uhlíku s klimatickými cíli,
- o dotace na energie se zaměřením na dotace na ekologická a fosilní paliva,
- o stávající směrnici o zdanění energie, která stanoví minimální sazby daně z energií, a na to, jakým způsobem nový návrh Komise řeší nedostatky této směrnice.

VI Zdanění energie může představovat významný faktor dosahování cílů v oblasti klimatu. Některým odvětvím se však dostává výrazných úlev a výjimek. Z přezkumu vyplývá, že úroveň zdanění zdrojů energie neodráží jejich emise skleníkových plynů.

VII Upozorňujeme, že cena energetických produktů po zohlednění vlivu daní nebo emisních povolenek v posledních letech neodrážela environmentální náklady na emise.

VIII Ve svém hodnocení směrnice o zdanění energie Komise uvádí nedostatky v právních předpisech o minimálním zdanění. Jedním z cílů legislativních návrhů Komise v rámci balíčku „Fit for 55“ je sladit daně z energií s energetickým obsahem a zahrnout větší počet odvětví do působnosti systému obchodování s emisemi EU.

IX Dotace na energie lze využít k přechodu na méně uhlíkově náročné hospodářství. Na druhé straně dotace na fosilní paliva brání účinné transformaci energetiky a v posledním desetiletí se více méně nezměnily, přestože se Komise a některé členské státy zavázaly k jejich postupnému zrušení.

X Upozorňujeme na výzvy, s nimiž se Evropská unie potýká při revizi právních předpisů v této oblasti:

- zajištění konzistentnosti v odvětvích a energetických nosičích, které byly dříve posuzovány příznivěji,
- snížení dotací na fosilní paliva,
- sladění klimatických cílů se sociálními potřebami.

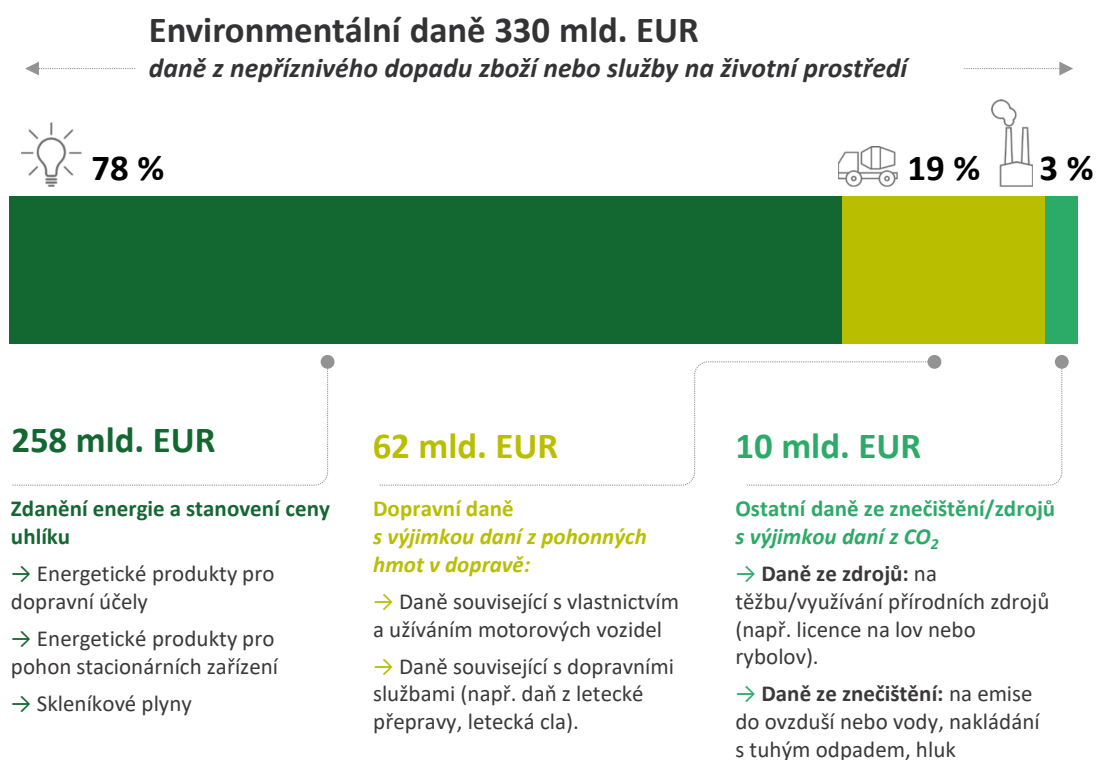
Tyto výzvy bude třeba řešit v institucionálním kontextu jednomyslnosti, jež je vyžadována v daňových otázkách.

Úvod

Politika zdanění energie na podporu opatření v oblasti klimatu

01 Zdanění energie je jedním z rozpočtových nástrojů, který může rovněž sloužit jako nástroj k vytvoření pobídky k ekologičtější výrobě energie. V EU-27 tvoří daně z energií více než tři čtvrtiny celkových environmentálních daní (viz [obrázek 1](#)). V rámci Zelené dohody pro Evropu plánuje Komise sladit zdanění energie s cíli v oblasti klimatu.

Obrázek 1 – Daně z energií a stanovení ceny uhlíku v EU-27 jako součást environmentálních daní



Poznámka: údaje Eurostatu o environmentálních daních zahrnují výnosy z povolenek systému EU pro obchodování s emisemi (ETS), které jsou v národních účtech zaznamenány jako daně.

Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu, [Environmental tax revenues](#) (ENV_AC_TAX), údaje za rok 2019.

02 Daně z energií a povolenky na emise uhlíku se týkají¹:

- energetických produktů pro účely dopravy (např. motorového benzínu, motorové nafty, zemního plynu, leteckého paliva nebo topného oleje),
- energetických produktů pro pohon stacionárních zařízení (například topného oleje, zemního plynu, uhlí, koksu, biopaliv a elektřiny),
- skleníkových plynů: obsahu uhlíku v palivech. Údaje Eurostatu o těchto daních zahrnují i výnosy z povolenek systému EU pro obchodování s emisemi (ETS), které jsou v národních účtech zaznamenány jako daně.

03 Daně z energií a stanovení ceny uhlíku mohou mít různou podobu:

- specifické daně na spotřebu paliv (především spotřební daně) obvykle stanovují daňovou sazbu na fyzickou jednotku (litr nebo kilogram) nebo jednotku energie (kilowatthodina nebo gigajoul),
- explicitní daně z emisí CO₂ obvykle stanovují daňovou sazbu za spotřebu energie na základě obsahu uhlíku,
- emisní povolenky obchodované v systémech obchodování s emisemi.

04 Dotace na energie mohou být:

- přímé: změny efektivních daňových sazeb (např. odpočty z daní a daňové dobropisy); granty a záruky, které poskytují pobídky k využívání jednoho zdroje energie na úkor jiného;
- nepřímé: tržní intervence (např. kvantitativní omezení vývozu či dovozu, administrativní stanovování cen), stanovování podhodnocených cen pro povolení a licence, preferenční úrokové sazby úvěrů, přesouvání rizik, nezohledňované nebo podhodnocené externality (emise skleníkových plynů, znečištění, odpad, vyčerpávání přírodních zdrojů).

05 EU nemá zavedenu standardní definici dotací na energie. OECD obecně definuje dotace na energie² jako opatření, která udržují spotřebitelské ceny pod tržní úrovní, udržují výrobní ceny nad tržní úrovní nebo snižují náklady spotřebitelů či výrobců.

¹ Eurostat, *Environmental taxes – A statistical guide*, vydání z roku 2013.

² OECD, *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, 2005.

06 Politika zdanění energie je jedním z řady nástrojů, které mohou sloužit k dosažení cílů v oblasti klimatu. Další nástroje zahrnují právní předpisy stanovující cíle (např. právní předpisy o sdílení úsilí týkající se závazných ročních cílů v oblasti emisí skleníkových plynů³), regulační technické normy (např. pro emise z vozidel) a režimy financování (např. pro investice do energetické účinnosti).

Cíle a závazky EU

07 V souladu se Zelenou dohodou pro Evropu stanovuje evropský právní rámec pro klima⁴ jako průběžný cíl pro rok 2030 minimální čisté snížení emisí skleníkových plynů (v porovnání s rokem 1990) o 55 % oproti předchozímu cíli 40 %. Dne 14. července 2021 zveřejnila Komise soubor návrhů za účelem sladění politik v oblasti klimatu, energetiky, dopravy a daní s novým průběžným cílem v oblasti klimatu do roku 2030, tzv. balíček „Fit for 55“⁵. Součástí balíčku jsou i vyšší cíle v oblasti obnovitelných zdrojů energie a energetické účinnosti (viz [obrázek 2](#)).

³ [Internetové stránky Komise – Otázky a odpovědi – Nařízení o sdílení úsilí.](#)

⁴ [Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU\) 2021/1119](#) ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“) (Úř. věst. L 243, 9.7.2021, s. 1).

⁵ [Internetové stránky Komise – tisková zpráva o Zelené dohodě pro Evropu.](#)

Obrázek 2 – Aktualizace cílů v oblasti klimatu



* Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. L 328, 21. 12. 2018, s. 82) a Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2002 ze dne 11. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti (Úř. věst. L 328, 21. 12. 2018, s. 210).

** Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů (COM(2021) 557 final) a Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o energetické účinnosti (přepřpracované znění) (COM(2021) 558 final).

Zdroj: EÚD na základě výše uvedených právních předpisů a legislativních návrhů.

08 V roce 2009 vyzvala skupina G20 k postupnému zrušení dotací na fosilní paliva do roku 2020⁶. EU a některé její členské státy se zavázaly postupně zrušit neefektivní dotace na fosilní paliva do roku 2025⁷. Komise se rovněž připojila k cílům udržitelného rozvoje⁸, které mají být splněny do roku 2030, včetně cíle udržitelného rozvoje č. 7 týkajícího se dostupné a čisté energie a cíle udržitelného rozvoje č. 12.C týkajícího se racionalizace neefektivních dotací na fosilní paliva, které podporují neekonomickou spotřebu

⁶ Prohlášení vedoucích představitelů skupiny G20: vrcholná schůzka v Pittsburghu, září 2009.

⁷ Prohlášení vedoucích představitelů skupiny G7 z Ise-Šimy, vrcholná schůzka skupiny G7 v Ise-Šimě, 26.–27. května 2016.

⁸ https://ec.europa.eu/international-partnerships/sustainable-development-goals_en

09 V roce 2013 navrhla Komise ve svém 7. akčním plánu pro životní prostředí přesunout do roku 2020 daňovou zátěž z práce na životní prostředí⁹ s cílem podpořit udržitelné využívání zdrojů. V praxi se od roku 2016 podíl environmentálních daní na celkových daňových příjmech mírně snížil, zatímco podíl zdanění práce vykázal nepatrný nárůst (viz [obrázek 3](#)).

Obrázek 3 – Podíl environmentální daně a zdanění práce na celkových daňových příjmech (2008–2019)



Poznámka: údaje Eurostatu o environmentálních daních zahrnují výnosy z povolenek systému EU pro obchodování s emisemi (ETS), které jsou v národních účtech zaznamenány jako daně.

Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu, [Environmental tax revenues](#) (ENV_AC_TAX) a dokumentu Evropské komise [Taxation trends](#).

⁹ V rámci prioritního cíle č. 6 [rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU](#) ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ (Úř. věst. L 354, 28.12.2013).

Právní předpisy EU týkající se zdanění energie, stanovení ceny uhlíku a dotací na energie

10 Pravomoci EU v oblasti nepřímého zdanění zahrnují koordinaci, harmonizaci a sbližování DPH a spotřebních daní, protože mohou ovlivnit jednotný trh. Zdanění je jednou z oblastí politiky EU, v níž se rozhodování provádí na základě jednomyslnosti¹⁰.

11 Směrnice EU o zdanění energie¹¹ stanoví minimální úroveň zdanění pro některé energetické produkty a odvětví. Jejím hlavním cílem je harmonizovat vnitrostátní právní předpisy a zabránit tak narušení vnitřního trhu.

12 V této souvislosti je důležitá také směrnice EU o systému ETS¹². Uplatňuje cenu uhlíku především pro emise pocházející ze zařízení v odvětví výroby energie a energeticky náročných průmyslových odvětvích, čímž motivuje společnosti v těchto odvětvích snižovat emise. Cenu uhlíku tedy určuje trh.

13 Některé dotace na energie mohou představovat formu státní podpory, která je v zásadě neslučitelná s pravidly vnitřního trhu EU. Pravomoc rozhodnout, zda dotace představují státní podporu a zda jsou slučitelné s pravidly vnitřního trhu EU, má Komise. Jako podklad, jímž se řídí při posuzování, vydala Komise Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020¹³. V červnu 2021 vydala Komise nový Návrh pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, ochrany životního prostředí a energetiky 2022¹⁴.

¹⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě *Kroky k zajištění efektivnějšího a demokratičtějšího rozhodování v daňové politice EU* (COM(2019) 8 final).

¹¹ *Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny* (Úř. věst. L 283/51, 31.10.2003).

¹² *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, naposledy pozměněná v roce 2018* (Úř. věst. L 275, 25.10.2003).

¹³ Sdělení Komise, *Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020* (2014/C 200/01) (Úř. věst. C 200, 28.6.2014, s. 1).

¹⁴ Sdělení Komise, *Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*.

14 Cílem návrhu balíčku „Fit for 55“ je mimo jiné:

- o vytvořit komplexnější základ daně z energií a zvýšit minimální sazby daně z energií prostřednictvím změn směrnice o zdanění energie,
- o rozšířit systém obchodování s emisemi na další odvětví, jako je silniční doprava a budovy,
- o zřídit mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích, který by zohledňoval dovážené emise skleníkových plynů, jako alternativu pro bezplatné emisní povolenky v rámci EU.

Rozsah a koncepce přezkumu

15 Předmětem tohoto přezkumu je způsob, jak zdanění energie, stanovení ceny uhlíku a dotace na energie přispívají k dosažení cílů EU v oblasti klimatu. Provedli jsme přezkum příslušných právních předpisů EU, zejména stávající směrnice o zdanění energie a návrhu Komise na aktualizaci směrnice o zdanění energie. Přezkum se vztahuje na období od roku 2008 do července 2021. Zohlednili jsme rovněž údaje, které byly dány k dispozici po červenci 2021, a to ohledně ceny emisních povolenek EU (do 30. listopadu 2021) a dotací na energie (údaje z října 2021).

16 Tento dokument není zprávou o auditu, ale jde o přezkum vycházející z veřejně dostupných informací nebo z materiálů shromážděných zvláště k tomuto účelu. Zkoumali jsme již platné a navrhované právní předpisy EU, pokyny, hodnocení, monitorovací zprávy, vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu, studie a zprávy mezinárodních organizací, nevládních organizací a vnitrostátních orgánů, jakož i zprávy vypracované Evropskou komisí nebo pro ni. Analyzovali jsme údaje Eurostatu, mezinárodních institucí a některých vnitrostátních orgánů. Rozbor oblastí, jichž se tento přezkum týká, jsme prováděli s pracovníky Komise, příslušnými nevládními organizacemi a analytickými středisky. Přezkum se rovněž opírá o další zprávy EÚD, akademické publikace a další veřejně dostupné informace.

17 Náš přezkum navazuje na nedávné zveřejnění balíčku „Fit for 55“ Komisí. Naším cílem je zformulovat nezávislý pohled na zdanění energie, který by se stal podkladem pro legislativní rozpravu.

18 Zpráva má tři části:

- stávající úrovně zdanění energie v členských státech a nástroje na stanovení ceny uhlíku a způsob, jak toto zdanění a nástroje podporují cíle v oblasti klimatu,
- dotace na energie a způsob, jakým vytvářejí pobídku pro opatření v oblasti klimatu,
- příspěvek směrnice o zdanění energie k cílům v oblasti klimatu.

Stávající zdanění energie a stanovení ceny uhlíku

Zdanění a energetická účinnost

19 V hodnocení pokroku při plnění vnitrostátních cílů v oblasti energetické účinnosti do roku 2020 za rok 2019¹⁵ Komise určila hlavní faktory úspor energie. Podle tohoto hodnocení přinesly systémy povinného zvyšování energetické účinnosti 36 % vykázaných úspor energie. Druhým hlavním faktorem bylo zdanění energie nad rámec minimální sazby EU, které tvořilo 16 % celkových vykázaných úspor energie.

20 Zdanění energie může představovat klíčový faktor dosahování cílů v oblasti klimatu¹⁶. Čtyři členské státy ve svých vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu vyčíslily dopad plánovaných opatření v oblasti zdanění energie. Jejich odhady se pohybují od 4 % do 32 % celkových očekávaných úspor energie (32 % v Německu, 14 % v Litvě, 10 % ve Finsku a 4 % v České republice).

21 OECD prokázala negativní korelaci mezi zdaněním a energetickou náročností HDP¹⁷ a dospěla k závěru, že země s vyššími daněmi z energií vykazují tendenci k méně energeticky náročným ekonomikám¹⁸. Provedli jsme podobné hodnocení pro členské státy EU a zjistili jsme podobnou korelaci.

Zdanění podle odvětví a výrobků

22 Z výpočtů jedné nedávné studie vyplývá, že průměrná daňová sazba v EU je 25 EUR/MWh a efektivní daňová sazba (zohledňující odpočty z daní a daňové

¹⁵ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě *Posouzení pokroku, jehož členské státy dosáhly při plnění svých vnitrostátních cílů energetické účinnosti pro rok 2020 a při provádění směrnice o energetické účinnosti 2012/27/EU, požadované podle čl. 24 odst. 3 uvedené směrnice, za rok 2019*, COM(2020) 326 final.

¹⁶ https://ec.europa.eu/taxation_customs/commission-priorities-2019-24-and-taxation/european-green-deal-what-role-can-taxation-play_en

¹⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Energy_intensity

¹⁸ OECD, *Taxing energy use 2019*, říjen 2019.

dobropisy a snížení) činí 18 EUR/MWh¹⁹. V rámci posouzení dopadů svého návrhu na revizi směrnice o zdanění energie²⁰ Komise zveřejnila efektivní daňové sazby pro konkrétní paliva v některých odvětvích, nikoli však celkové *efektivní* daňové sazby pro jednotlivá odvětví.

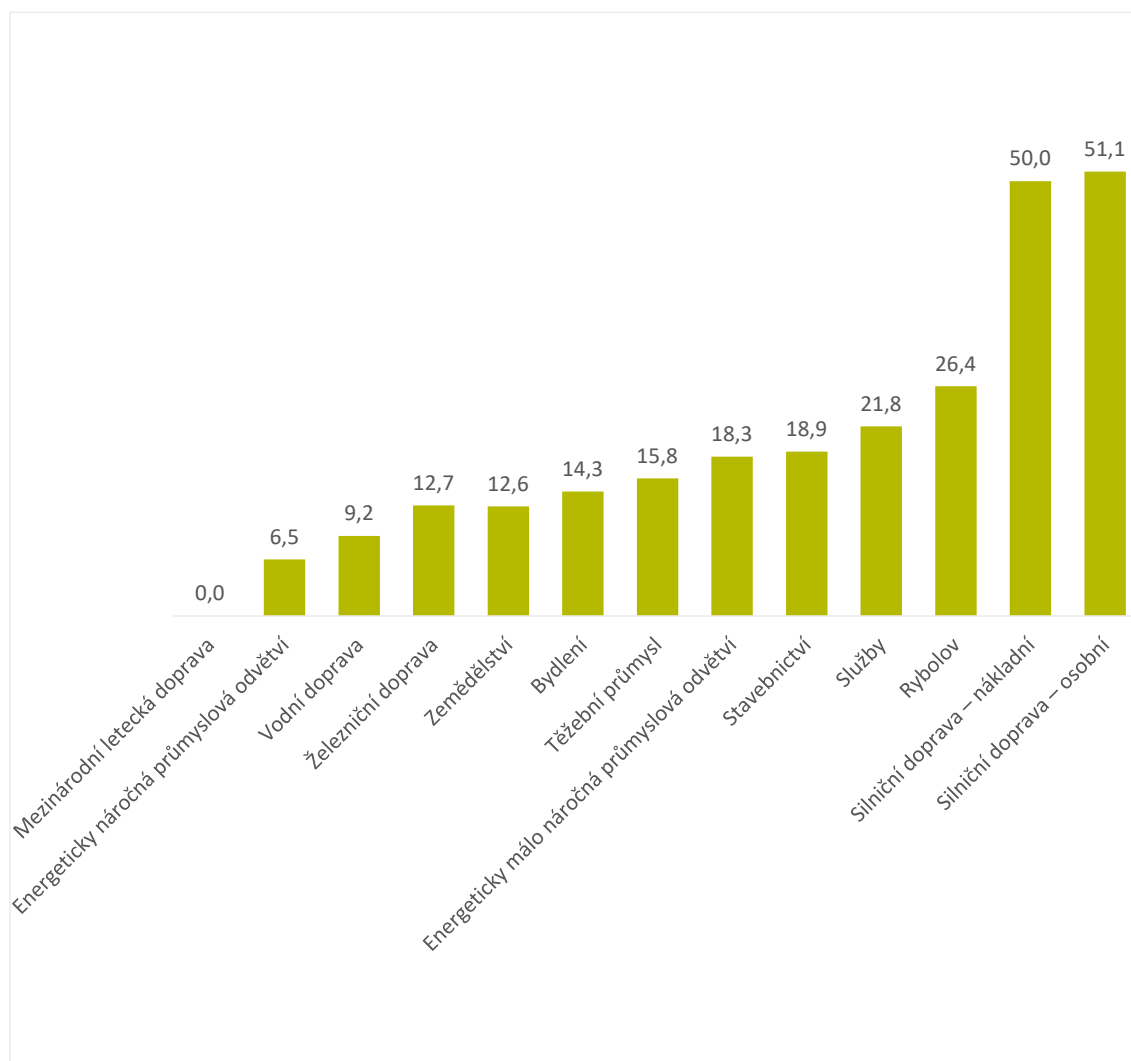
23 *Obrázek 4* ukazuje průměrnou daň z energií v jednotlivých odvětvích, která je vypočítána vydělením příslušných celkových příjmů z daně z energií celkovou spotřebou energie. Podle údajů ze zprávy společnosti Trinomics²¹ vypracované pro Komisi se průměrná energetická daň pohybuje v širokém rozmezí od nuly u mezinárodní letecké dopravy až po více než 50 EUR u silniční dopravy.

¹⁹ Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, říjen 2020.

²⁰ Návrh směrnice Rady, kterou se mění struktura rámcových předpisů Unie o zdanění energetických produktů a elektřiny (přepracované znění), COM(2021) 563 final.

²¹ Viz poznámka pod čarou č. 19.

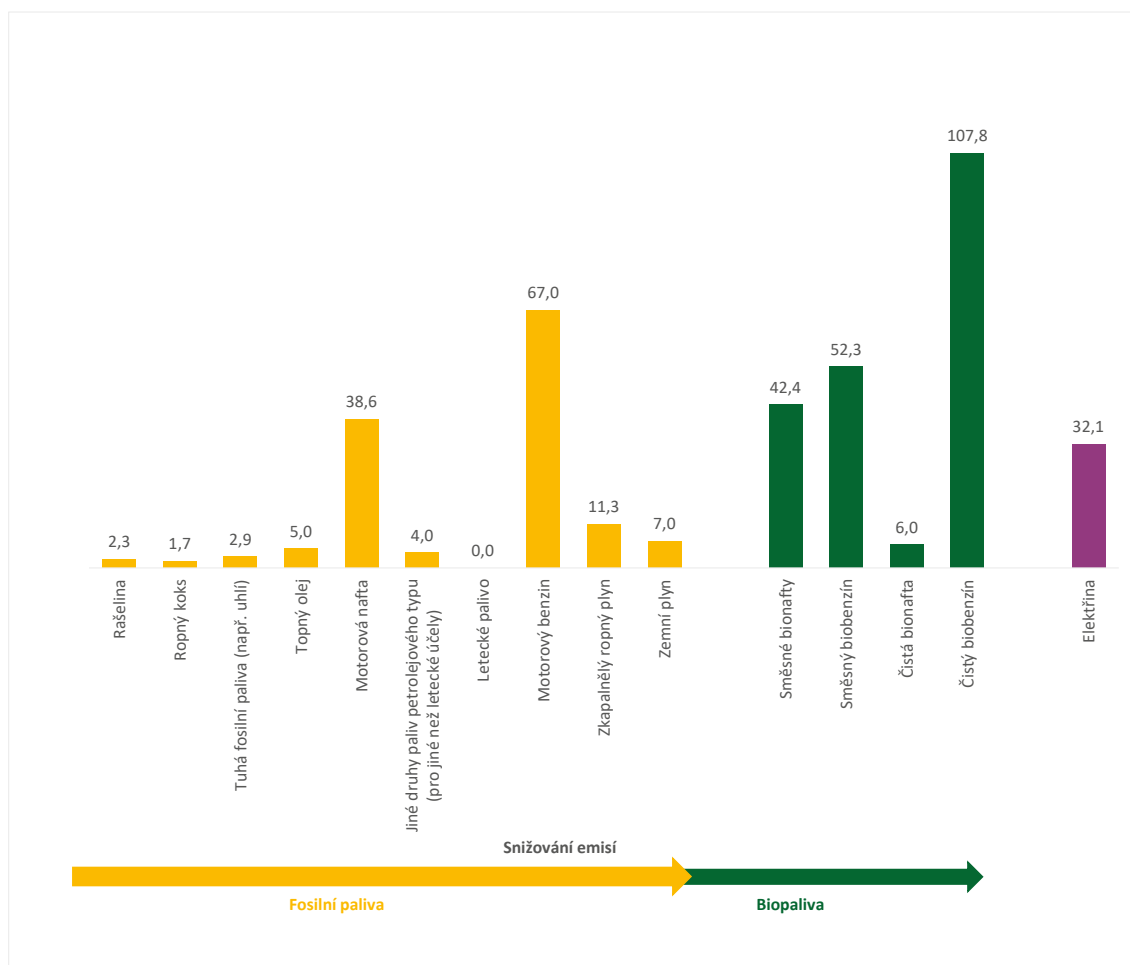
Obrázek 4 – Daně z energií podle odvětví v EUR/MWh



Zdroj: EÚD na základě dokumentu společnosti Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments - Final Report Energy Taxes*, říjen 2020, s. 22.

24 Průměrné daňové sazby pro energetické produkty se pohybují od 1,7 EUR/MWh do 107,8 EUR/MWh. (viz [obrázek 5](#)). Tyto rozdíly neodrážejí rozdíly v uhlíkové účinnosti. Uhlí je zdaněno méně než zemní plyn (který vykazuje větší uhlíkovou účinnost) a některá fosilní paliva jsou zdaněna podstatně méně než elektřina (kterou lze vyrábět z nízkouhlíkových zdrojů).

Obrázek 5 – Zdanění podle energetických produktů v EUR/MWh



Zdroj: EÚD na základě dokumentu společnosti Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments - Final Report Energy Taxes*, říjen 2020, s. 25.

Stanovení ceny uhlíku

25 Mezinárodní instituce²² upozorňují, že zavedení přiměřené ceny za emise uhlíku podporuje cíle v oblasti klimatu a může se stát účinným nástrojem snižování emisí. To také znamená, že znečišťovatelé zaplatí za náklady, které společnosti vznikají v důsledku emisí z využívání energie. Stanovit ceny za emise uhlíku lze prostřednictvím explicitních daní z emisí CO₂ a spotřebních daní (pro které lze vypočítat implicitní ekvivalent daně z emisí CO₂) nebo prostřednictvím systému obchodování s emisemi jako například EU ETS.

²² MMF, Fiscal Monitor, *How to mitigate climate change*, říjen 2019; OECD, *Effective Carbon Rates 2021*, květen 2021; IEA, Přehledy energetické politiky; Světová banka, [internetové stránky](#).

26 Ve své zprávě o udržitelném financování²³ jsme Komisi doporučili, aby provedla výběr dalších opatření s cílem zajistit, aby stanovování cen emisí skleníkových plynů lépe odráželo jejich environmentální náklady.

Odvětví zahrnutá do systému obchodování s emisemi dostávají bezplatné povolenky na část svých emisí

27 Systém EU ETS se vztahuje na odvětví výroby elektřiny a tepla, energeticky náročná průmyslová odvětví a obchodní leteckou dopravu v rámci EU. Omezuje celkové emise těchto odvětví. V rámci systému EU ETS musí společnosti získat emisní povolenky odpovídající jejich emisím skleníkových plynů. Standardní možností je jejich nákup v aukci. Některé povolenky jsou však bezplatně přidělovány energeticky náročným průmyslovým odvětvím (např. výroba oceli a cementu) a na modernizaci odvětví výroby energie v některých členských státech. Ve své zprávě o EU ETS z roku 2020²⁴ jsme uvedli, že přidělování bezplatných povolenek není dostatečně zacílené, aby odráželo riziko úniku emisí. Podle revidovaných právních předpisů o systému EU ETS z roku 2018 se systém přidělování bezplatných povolenek prodlužuje o dalších deset let²⁵.

Explicitní daně z emisí CO₂ jsou stále běžnější, v jednotlivých členských státech se však značně liší

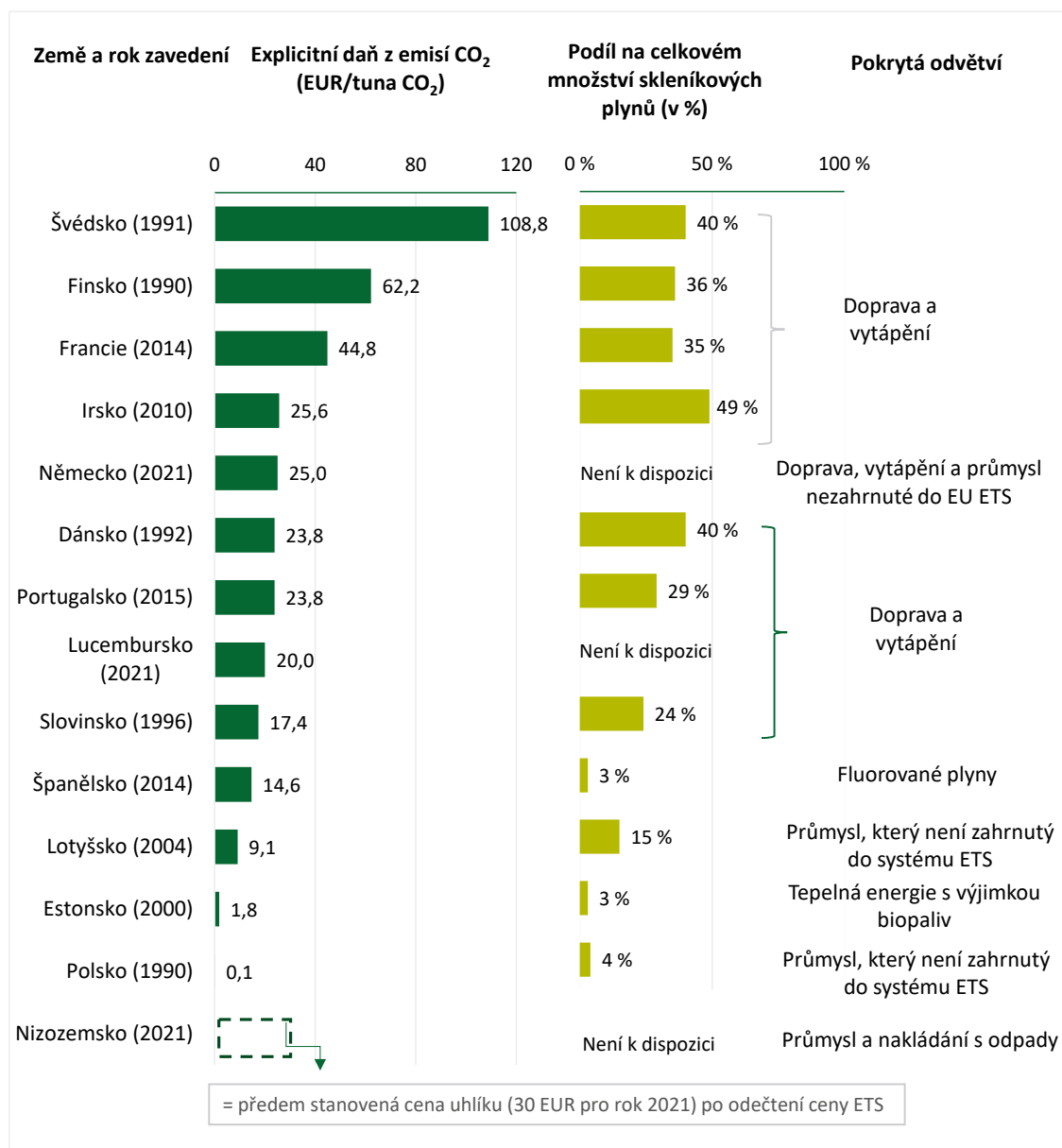
28 Používání explicitních daní z emisí CO₂, které přímo stanovují cenu za emise CO₂, se postupně zvyšuje. V roce 2008 vybíralo explicitní daň z emisí CO₂ sedm členských států. V současné době má tuto daň 14 členských států EU (viz [obrázek 6](#)); její výše se značně liší a pohybuje se od 0,1 EUR za tunu CO₂ v Polsku až po více než 100 EUR za tunu CO₂ ve Švédsku. Tyto daně se obvykle nevztahují na odvětví, která jsou již pokryta systémem EU ETS. Nejvyšší podíl na celkových emisích má Irsko (49 %), následuje Dánsko a Švédsko (40 %).

²³ EÚD, *zvláštní zpráva č. 22/2021: Udržitelné financování: jsou zapotřebí důslednější opatření EU, aby se finanční prostředky přesměrovaly k udržitelným investicím*, září 2021.

²⁴ EÚD, *zvláštní zpráva č. 18/2020: Evropský systém obchodování s emisemi: bezplatné přidělování povolenek bylo třeba lépe zacílit*, září 2020.

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814 (Úř. věst. L 76, 19.3.2018, s. 3).

Obrázek 6 – Explicitní daň z emisí CO₂ v EU



Poznámka: údaje o podílu pokrytých skleníkových plynů zatím nejsou k dispozici pro Německo, Nizozemsko a Lucembursko, které zavedly daň z emisí CO₂ v roce 2021.

Zdroj: EÚD na základě údajů z [Tax foundation](#) a [Databáze daní v Evropě](#) a OECD pro určení odvětví, na která se vztahuje explicitní daň z emisí CO₂ pro [Estonsko](#) a [Polsko](#).

Referenční srovnávání jako nástroj pro hodnocení úrovně zdanění

Daňové systémy členských států a ceny povolenek ETS

29 OECD nedávno provedla referenční srovnání vnitrostátních cen uhlíku s různými uhlíkovými náklady²⁶:

- 30 EUR za tunu CO₂ – což je historicky nejnižší referenční cena. Ceny CO₂ pod touto referenční úrovní nevedou ke smysluplnému snižování emisí,
- 60 EUR za tunu CO₂ – střední odhad uhlíkových nákladů v roce 2020, který zároveň představuje nejnižší odhad nákladů na emise uhlíku v roce 2030. Cena uhlíku 60 EUR/t CO₂ v roce 2030 odpovídá pomalé dekarbonizaci,
- 120 EUR za tunu CO₂ – hlavní odhad ceny uhlíku, které je třeba dosáhnout v roce 2030, má-li dojít k dekarbonizaci do poloviny století. OECD konstatuje, že 120 EUR je spíše v souladu s nedávnými odhady celkových sociálních uhlíkových nákladů.

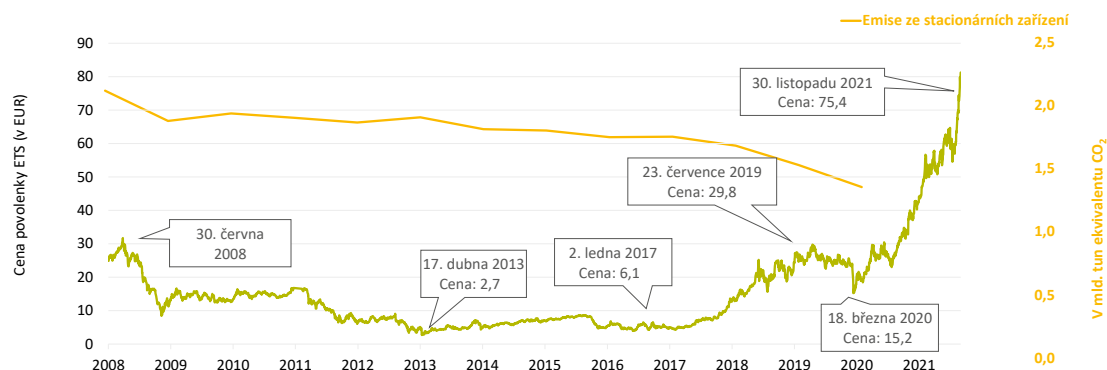
30 Úroveň zdanění v členských státech EU za jiné využívání energie než jako paliva pro silniční dopravu (viz [obrázek 4](#) a [obrázek 5](#)) je méně než 30 EUR za tunu CO₂, což je úroveň, na níž podle OECD začíná úsilí o snižování emisí.

31 Systém EU ETS je založen na dlouhodobém plánu postupného zpřísňování limitu celkových emisí pro odvětví spadající pod ETS. To s sebou nese očekávání zvýšení cen, které by mohlo přimět podniky jednat dříve. Cena emisních povolenek v rámci EU ETS se postupně výrazně měnila (viz [obrázek 7](#)). Mezi lety 2008 a 2020, přestože cena EU ETS byla nižší než nejnižší referenční hodnota OECD, klesly emise CO₂ zahrnuté do systému ETS přibližně o 40 %²⁷. Od té doby se cena v rámci systému EU ETS zvýšila: na konci listopadu 2021 dosáhla cena emisní povolenky více než 70 EUR.

²⁶ OECD, *Effective carbon rates 2021*, květen 2021.

²⁷ Na základě údajů EHP.

Obrázek 7 – Vývoj cen emisních povolenek



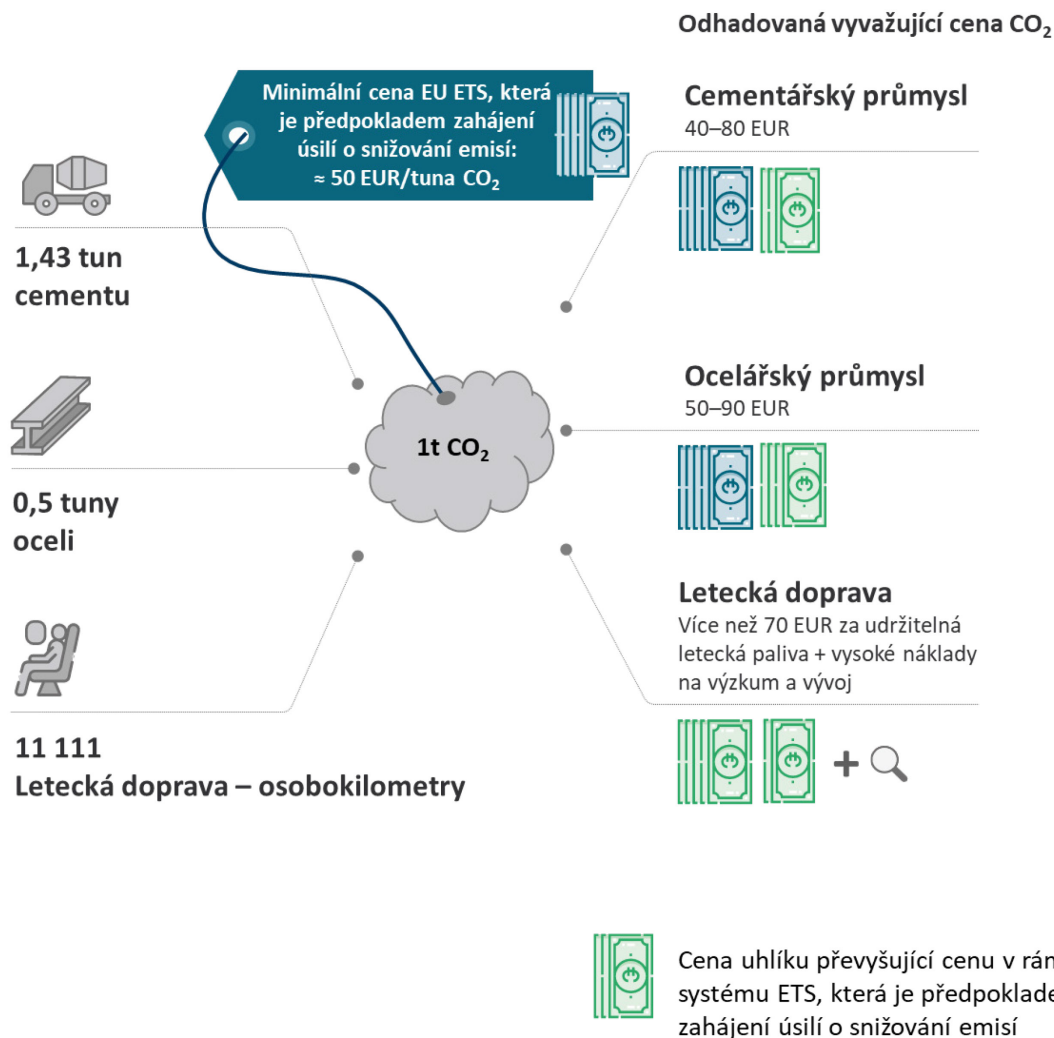
Zdroj: EÚD, na základě přehledu cen uhlíku Sandbag a přehledu údajů systému EU ETS.

Odvětví, v nichž je třeba cenu uhlíku zvýšit

32 Cena CO₂, která by snížila konkurenční výhodu fosilních paliv, se liší v závislosti na odvětví hospodářské činnosti a příslušné technologii (viz [obrázek 8](#)). Podle výpočtů ústavu *Institut du Développement Durable et des Relations Internationales* (IDDRI) by u nízkouhlíkových technologií pro cementářský průmysl bylo dosaženo ceny vyvažující konkurenční výhodu při ceně uhlíku 40 až 80 EUR za tunu CO₂, zatímco u oceli by tato sazba činila 50 až 90 EUR za tunu CO₂²⁸. Na základě údajů Mezinárodní energetické agentury jsme dospěli k odhadu, že vytvoření pobídky pro zavádění udržitelných leteckých paliv a investic do výzkumu a vývoje nízkouhlíkových technologií v letectví by vyžadovalo cenu uhlíku přesahující 70 EUR za tunu CO₂.

²⁸ IDDRI, *Decarbonising basic materials in Europe*, říjen 2019.

Obrázek 8 – Odhadovaná vyvažující cena CO₂ za účelem snížení konkurenční výhody fosilních paliv ve srovnání s nízkouhlíkovými technologiemi



Zdroj: stanovení ceny vyvažující konkurenční výhodu: EÚD na základě údajů systému Cordis, internetových stránek Komise a ICCT o intenzitě emisí skleníkových plynů průmyslových odvětví; údajů IDDRI a vlastních výpočtů založených na údajích agentury IEA, průměrné ceny ropy a průměrného směnného kurzu EUR/USD v červnu 2021.

33 Daňový systém je však pouze jedním z prvků reakce vnitrostátních vlád. V EU již existují odvětvová pravidla a předpisy, například normy kvality ovzduší a limity emisí z vozidel. Členské státy se snaží stát vstřícnějšími vůči klimatu prostřednictvím konkrétních politik, například Francie nedávno navrhla zakázat leteckou dopravu na krátké vzdálenosti tam, kde existují železniční alternativy.

Sociální hlediska zdanění

34 Dopad zdanění energie na domácnosti může být značný a může vyvolat odpor proti zdanění energie. Podle zjištění Komise se částky, které domácnosti vynakládají na energie (včetně vytápění a dopravy), značně liší. Nejchudší domácnosti v Lucembursku, na Maltě, ve Finsku a ve Švédsku, které patří do nejnižšího decilu příjmového rozdělení, vynakládají na energie méně než 5 % svých příjmů. V České republice a na Slovensku vynakládají na energie více než 20 % svých příjmů²⁹.

35 Aby se zmírnilo riziko odmítnutí daňových reforem, doporučují mezinárodní organizace³⁰ větší transparentnost ohledně důvodů daňových reforem a využití výnosů, snížení jiných daní a přerozdělovací opatření (viz také [rámeček 1](#)). Ze studií³¹ vyplývá, že účelové vázání příjmů může zlepšit přijímání daní z emisí CO₂.

Rámeček 1 – Odmítání reformy daní z energií

Francie zavedla v roce 2014 daň z emisí CO₂ na podporu svých cílů v oblasti klimatu, která zahrnovala harmonogram zvyšování daní. V roce 2018 se na základě rostoucích mezinárodních cen ropy prudce zvýšily ceny energií, což vedlo k občanským nepokojům v podobě hnutí „žlutých vest“. Vláda proto daň zmrazila. V jedné zprávě z roku 2019 francouzský účetní dvůr *Cour des comptes*³² doporučuje vrátit se k plánovanému zvýšení daně z emisí CO₂, podpořenému dalšími opatřeními, jako jsou kompenzace pro nejvíce postižené domácnosti.

²⁹ Pracovní dokument útvarů Komise SWD(2020) 951 final, *Energy prices and costs in Europe*, část 3/6, říjen 2020.

³⁰ OECD, environment working papers no 168, *Designing fossil fuel subsidy reforms in OECD and G20 countries: A robust sequential approach methodology*, říjen 2020; Středisko pro ekonomiku a politiku v oblasti změny klimatu a Granthamův výzkumný ústav pro změnu klimatu a životní prostředí, *How to make carbon taxes more acceptable*, prosinec 2017 a internetové stránky Evropské komise – konference o ekologickém zdanění.

³¹ Tamtéž.

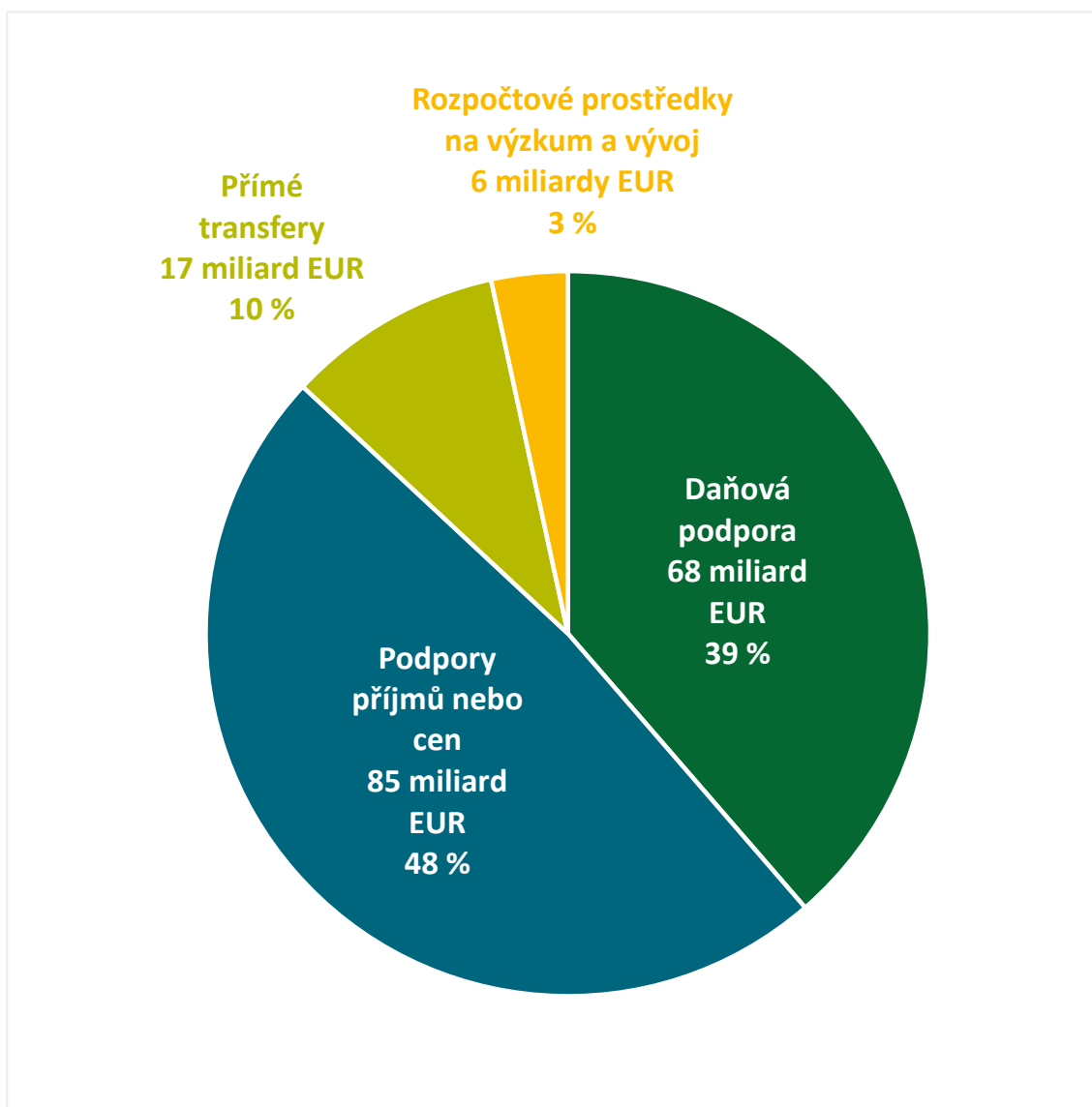
³² Cour des comptes, *Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique - Synthèse*, září 2019.

Dotace na energie

Druhy dotací na energie

36 Dotace na energie mohou mít různou podobu: daňové podpory (např. daňový dobropis a odpočty z daní), podpory příjmů nebo cen, přímých transferů nebo financování výzkumu a vývoje (viz též bod **04**). Dotace na energie pocházející z daňových opatření, a tedy ovlivňující efektivní daňovou sazbu, představovaly v roce 2019 39 % celkových dotací na energie – 68 miliard EUR z celkových 176 miliard EUR (viz **obrázek 9**).

Obrázek 9 – Dotace na energie v roce 2019 podle kategorií



Zdroj: EÚD na základě dokumentu *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, – závěrečná zpráva, říjen 2021.

37 Za schvalování některých dotací je odpovědná Komise (například opatření na osvobození biopaliv od daně³³). To platí i pro selektivní opatření, která lze považovat za státní podporu a na něž se nevztahují obecná pravidla pro blokové výjimky³⁴ nebo pravidla *de minimis*³⁵ (částka nižší než 200 000 EUR za tři roky) a která nejsou poskytována v rámci některého režimu podpory už schváleného Komisí. Komise stanovila pravidla k podmínkám, za nichž může podporu pro oblast energie a životního prostředí považovat za slučitelnou se Smlouvou. V červnu 2021 zveřejnila návrh pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, energetiky a životního prostředí³⁶. Několik nevládních organizací vyjádřilo obavy ohledně možných mezer v nově zavedených ustanoveních o uzavírání uhelných dolů a rizika zvýšené podpory fosilního zemního plynu³⁷.

38 V minulosti se ukázalo, že v pravomoci Rady je rozhodnout o zvláštních pravidlech umožňujících členským státům poskytovat státní podporu, a tím neutralizovat hodnotící pravomoc Komise, jako tomu bylo v případě usnadnění uzavírání uhelných dolů³⁸.

³³ Internetové stránky Komise – zpráva ze 3. září 2021 týkající se státní podpory.

³⁴ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (Úř. věst. L 187, 26.6.2014, s. 1).

³⁵ Nařízení Komise č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis* (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 352, 24.12.2013, s. 1).

³⁶ Sdělení Komise, *Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*.

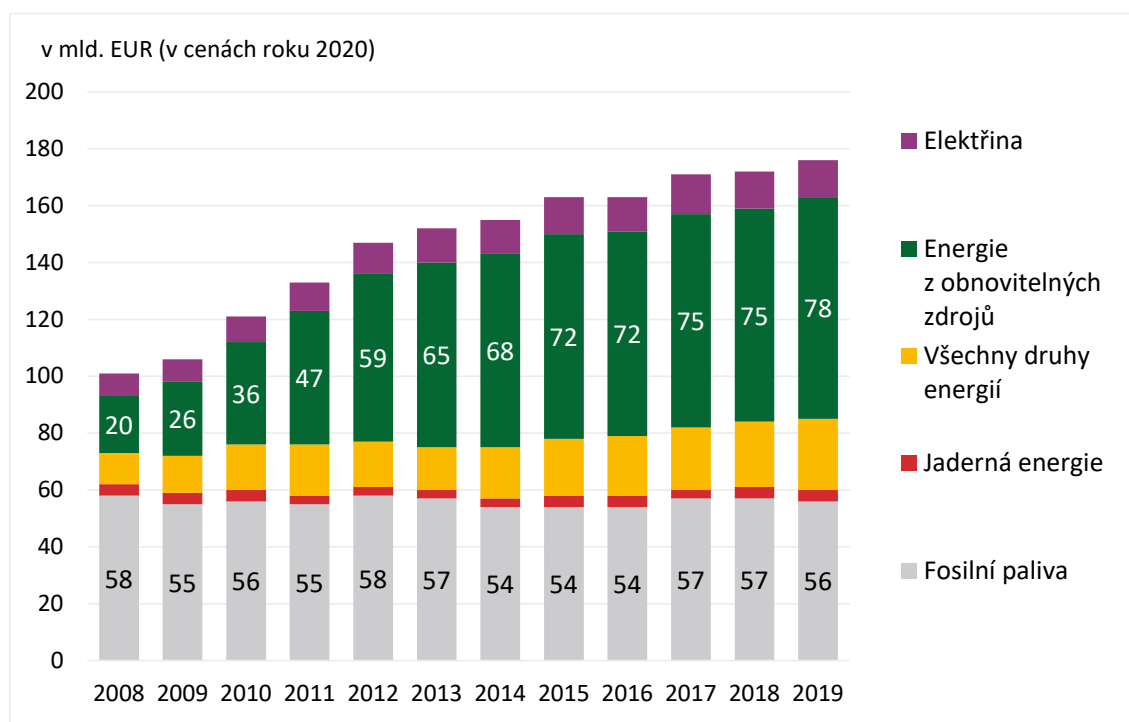
³⁷ Revize Pokynů týkajících se podpory v oblasti klimatu, energetiky a životního prostředí – *NGO letter on fossil fuels*.

³⁸ 2010/787/EU: *Rozhodnutí Rady* ze dne 10. prosince 2010 o státní podpoře k usnadnění uzavírání nekonkurenceschopných uhelných dolů (Úř. věst. L 336, 21.12.2010, s. 24).

Dotace na obnovitelné zdroje energie

39 Dotace na energie se postupně zvyšují, což je způsobeno nárůstem dotací na obnovitelné zdroje energie, které v období 2008–2019 vzrostly 3,9krát³⁹ (viz [obrázek 10](#)).

Obrázek 10 – Dotace na energie v letech 2008 až 2019 podle kategorií



Zdroj: EÚD na základě dokumentu *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, říjen 2021.

40 Dotace na obnovitelné zdroje energie mohou členské státy využít k podpoře svých cílů v oblasti klimatu. Mohou mít podobu financování počátečních investic, které vyžaduje využívání obnovitelné energie; mezi další formy patří cenové záruky, tarify výkupních cen a osvobození od daně.

41 Využívání obnovitelné energie pro výrobu elektřiny se v posledním desetiletí zvýšilo ve všech členských státech. Růst dotací na obnovitelné zdroje energie přispěl ke zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie v EU z 12,6 % v roce 2008 na 19,7 % v roce 2019, což se blíží cíli 20 %⁴⁰ pro rok 2020.

³⁹ Viz Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, říjen 2020.

⁴⁰ Údaje Eurostatu, *Share of renewable energy in gross final energy consumption (T2020_31)*.

Dotace na energetickou účinnost

42 Dotace lze využít rovněž na podporu zvyšování energetické účinnosti. Dotace na energetickou účinnost se od roku 2008 více než zdvojnásobily⁴¹, přičemž vzrostly ze 7 miliard EUR v roce 2008 na 15 miliard EUR v roce 2018. Na energetickou účinnost bylo v roce 2018 poskytnuto přibližně 9 % celkových dotací EU v oblasti energetiky; největšími příjemci byly domácnosti.

43 Členské státy každoročně podávají Komisi zprávu o pokroku dosaženém při plnění vnitrostátních cílů v oblasti energetické účinnosti. Ve zprávě vyčíslují dopad opatření zaměřených na úspory energie. Podle odhadů Komise, jak vyplývají z jejího hodnocení těchto zpráv, se na celkových úsporách energie vykázaných členskými státy podílejí dotace ve formě daňových pobídek a režimů financování přibližně z 20 %⁴².

Dotace na fosilní paliva

44 Dotace na fosilní paliva mohou mít podobu osvobození od daně, snížení daňové sazby, rozpočtových transferů, podpory příjmů a cen a podhodnocených cen výrobků. Představují významné riziko tím, že⁴³:

- oslabují účinnost signálů o cenách uhlíku, a tím brání transformaci energetiky,
- přispívají k poškozování veřejného zdraví, neboť jsou hlavním zdrojem znečištění ovzduší,
- zvyšují riziko „uzamčení“ vysoce uhlíkově náročných investic a investic do aktiv, která je třeba vyřadit z provozu před koncem doby životnosti,
- narušují trh a činí technologie čisté energie a energetické účinnosti poměrně dražší.

⁴¹ Viz Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, říjen 2020.

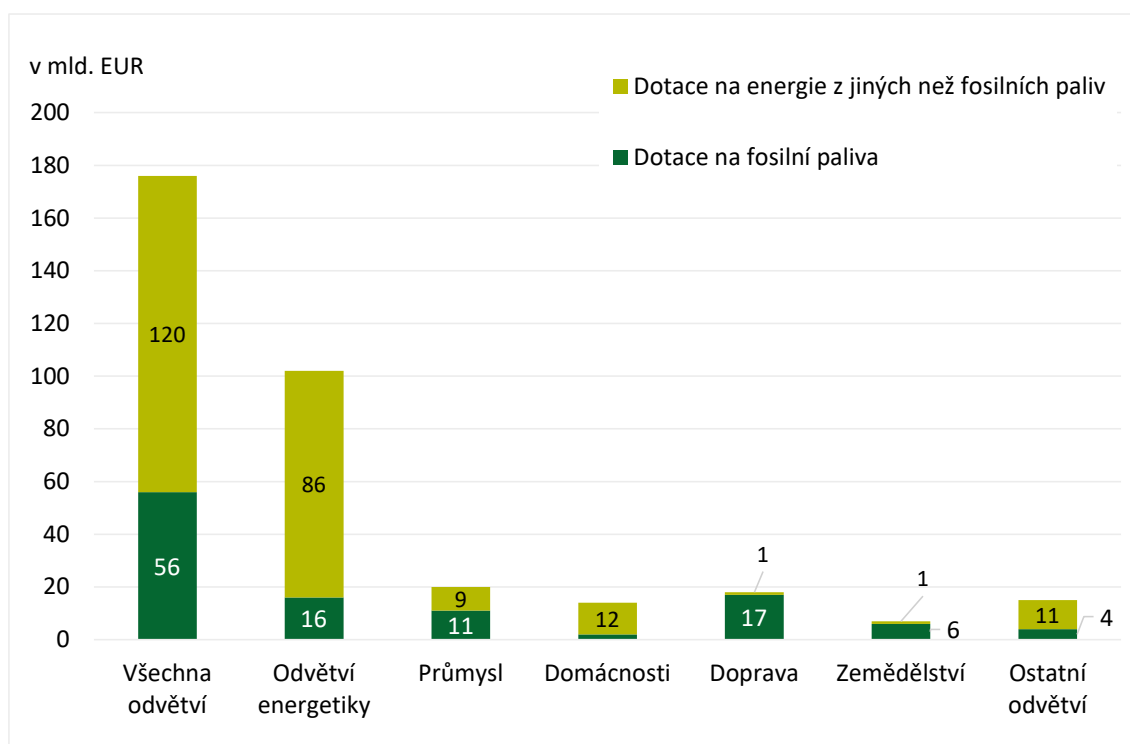
⁴² Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě, *Posouzení pokroku dosaženého členskými státy za rok 2020 při provádění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti a zavádění budov s téměř nulovou spotřebou energie a nákladově optimálních minimálních požadavků na energetickou náročnost v EU v souladu se směrnicí 2010/31/EU o energetické náročnosti budov*, COM(2020) 954 final, říjen 2020.

⁴³ ODI, *Fossil fuel subsidies in draft EU National Energy and Climate Plans*, září 2019.

45 Z nedávné zprávy o dotacích na energie vypracované pro Komisi⁴⁴ vyplývá, že dotace na fosilní paliva od členských států EU setrvaly v letech 2008 až 2018 na relativně stabilní úrovni přibližně 55–58 miliard EUR ročně. Dvě třetiny těchto dotací (35 miliard EUR v roce 2018) poskytly členské státy ve formě osvobození od daně nebo snížení daňové sazby; zbývající třetinu (8,5 miliardy EUR) tvořily tarify výkupních cen, výkupní bonusy, závazky v oblasti obnovitelných zdrojů a režimy podpory cen pro výrobu elektřiny v rámci kombinované výroby tepla a elektřiny využívající fosilní paliva⁴⁵.

46 Všechna odvětví dostávají dotace na fosilní paliva (viz [obrázek 11](#)). Energetický průmysl dostává jak nejvíce dotací na energie, tak v absolutních číslech nejvíce dotací na fosilní paliva. Dotace na fosilní paliva představují většinu dotací na energie ve třech odvětvích: průmysl, doprava a zemědělství.

Obrázek 11 – Dotace na energie a fosilní paliva podle odvětví v roce 2019



Zdroj: EÚD na základě dokumentu *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, říjen 2021.

⁴⁴ *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, říjen 2021.

⁴⁵ Viz Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, říjen 2020.

47 V naší zprávě o systému EU ETS jsme uvedli⁴⁶, že členské státy, které využívají bezplatné povolenky ETS pro odvětví výroby energie, snížily související uhlíkovou náročnost méně než členské státy, které na bezplatné povolenky ETS nárok neměly. Bezplatné povolenky ETS, které pokrývají emise skleníkových plynů převážně z využívání fosilních paliv, a mohou tedy být považovány za dotace na fosilní paliva, proto zavádění nízkouhlíkových technologií zpomalují.

48 V souladu s nařízením o správě jsou členské státy povinny ve svých vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu podávat zprávu o národních cílech týkajících se postupného snižování dotací na energie, zejména pak dotací na fosilní paliva, a o pokroku, kterého bylo v tomto postupném snižování dosaženo. Evropský právní rámec pro klima dává Komisi pravomoc stanovit jednotné požadavky na formát podávání zpráv o postupném snižování dotací na energie, zejména dotací na fosilní paliva. Komise nás informovala, že mechanismus podávání zpráv bude stanoven v roce 2022 prováděcím aktem.

49 Komise ve svém hodnocení vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu⁴⁷ dospěla k závěru, že hlavní překážku nákladově efektivní energetické a klimatické transformace a fungujícího vnitřního trhu představují i nadále dotace na fosilní paliva. Tři členské státy (Dánsko, Itálie a Portugalsko) provedly komplexní inventuru dotací na fosilní paliva, dvanáct členských států uvedlo, že hodlají připravit plány jejich postupného zrušení, a šest z nich předložilo časový plán tohoto postupného zrušení. Ve zprávě o stavu energetické unie za rok 2021⁴⁸ Komise zopakovala, že dotování fosilních paliv by mělo být ukončeno.

50 Mezinárodní organizace pravidelně upozorňují na úlohu dotací na fosilní paliva. Mezinárodní energetická agentura ve svých přehledech energetické politiky (2016–

⁴⁶ EÚD, *zvláštní zpráva č. 18/2020: Evropský systém obchodování s emisemi: bezplatné přidělování povolenek bylo třeba lépe zacílit*, září 2020.

⁴⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů *Celounijní posouzení integrovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu – Prosazování zelené transformace a podpora hospodářského oživení prostřednictvím integrovaného plánování v oblasti energetiky a klimatu*, COM(2020) 564 final, září 2020.

⁴⁸ Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru REGIONŮ, Zpráva o stavu energetické unie 2021 – *příspěvky k realizaci Zelené dohody pro Evropu a oživení Unie*, COM(2021) 950 final, říjen 2021.

2021) doporučila, aby byly dotace na fosilní paliva zrušeny⁴⁹ a aby byly pobídky a cenové signály sladěny s klimatickými cíli⁵⁰. OECD ve svých přehledech vlivu hospodářské činnosti na životní prostředí⁵¹ a v národních hospodářských průzkumech⁵² vyzvala ke snížení dotací na fosilní paliva a k vzájemnému sladění znečištění a zdanění.

51 Ve zprávě o systému EU pro obchodování s emisemi za rok 2020⁵³ jsme předložili doporučení, aby byla přehodnocena úloha bezplatných povolenek a aby byly lépe zacíleny. Komise toto doporučení přijala a informovala nás, že jeho plnění sleduje. Konstatujeme, že opatření v této oblasti by rovněž přispěla ke snížení dotací na fosilní paliva.

Srovnání dotací na fosilní paliva a dotací na obnovitelné zdroje energie

V patnácti členských státech dotace na fosilní paliva převyšují dotace na obnovitelné zdroje energie

52 Porovnali jsme dotace na fosilní paliva a dotace na obnovitelné zdroje energie (viz [obrázek 12](#)). Celkově jsou v celé EU dotace na obnovitelné zdroje energie vyšší. Souhrnné údaje však skrývají významné rozdíly mezi jednotlivými členskými státy. Patnáct členských států přiděluje více dotací na fosilní paliva než na obnovitelné zdroje energie. Členské státy, které vydávají na dotace na fosilní paliva více, než je průměr EU, vykazují obecně přebytek dotací na fosilní paliva nad dotacemi na obnovitelné zdroje energie.

⁴⁹ Např. Belgie (2016); Německo (2020); Polsko (2016).

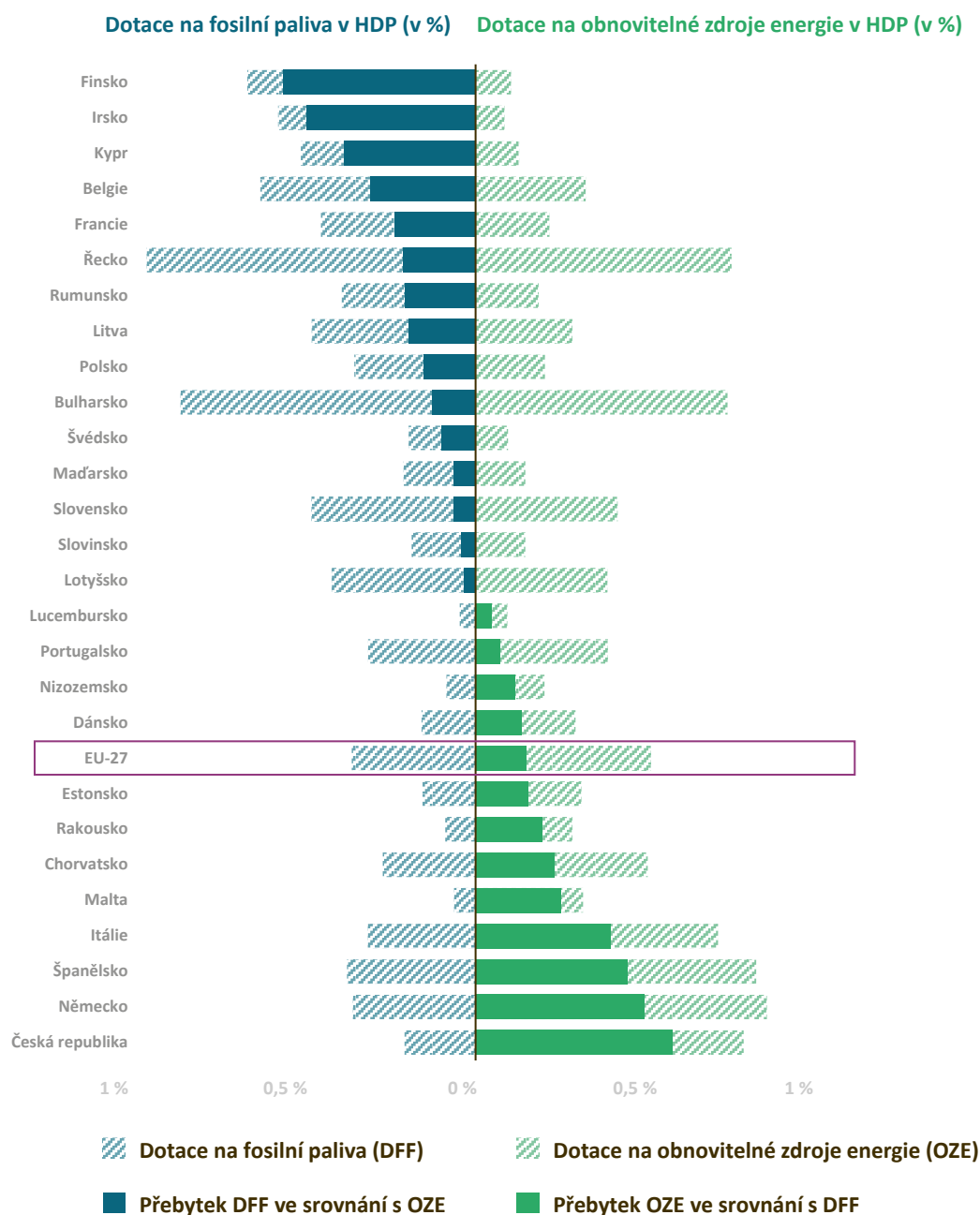
⁵⁰ Např. Rakousko (2020); Slovensko (2016); Finsko (2018); Evropská unie (2020).

⁵¹ Česká republika, Maďarsko.

⁵² Česká republika, Dánsko, Německo, Řecko, Španělsko, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Slovensko.

⁵³ EÚD, *zvláštní zpráva č. 18/2020: Evropský systém obchodování s emisemi: bezplatné přidělování povolenek bylo třeba lépe zacílit*, září 2020.

Obrázek 12 – Výše dotací na fosilní paliva ve srovnání s dotacemi na obnovitelné zdroje energie



Zdroj: EÚD na základě dokumentu společnosti Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, říjen 2020.

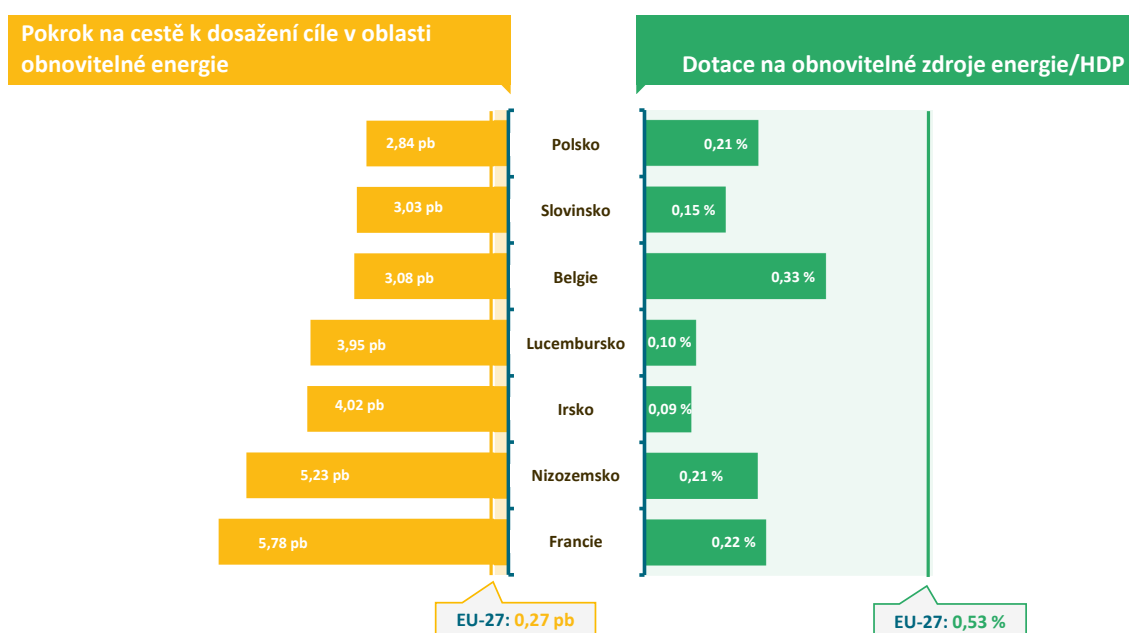
Členské státy, které zaostávají v plnění cílů v oblasti obnovitelná energie, přidělují méně prostředků na energii z obnovitelných zdrojů.

53 Zaměřili jsme se na sedm členských států, které v letech 2018 a 2019 zaostávaly za svými cíli v oblasti obnovitelné energie pro rok 2020 o více než dva procentní

bodů⁵⁴. Poukazujeme na to, že v těchto členských státech je podíl dotací na obnovitelné zdroje energie na HDP pod průměrem EU (viz [obrázek 13](#)).

Obrázek 13 – Pokrok na cestě k dosažení cíle v oblasti obnovitelné energie a výše dotací na obnovitelné zdroje energie

Členské státy, které zaostávaly za svým cílem
v oblasti obnovitelné energie na rok 2019 o více
než dva procentní body



Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu *Share of renewable energy in gross final energy consumption* (T2020_31) a Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, říjen 2020.

⁵⁴ Definováno ve [směrnici Evropského parlamentu a Rady \(EU\) 2018/2001](#) ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. L 328, 21.12.2018, s. 82).

Směrnice o zdanění energie – stanovení spodní hranice zdanění energie

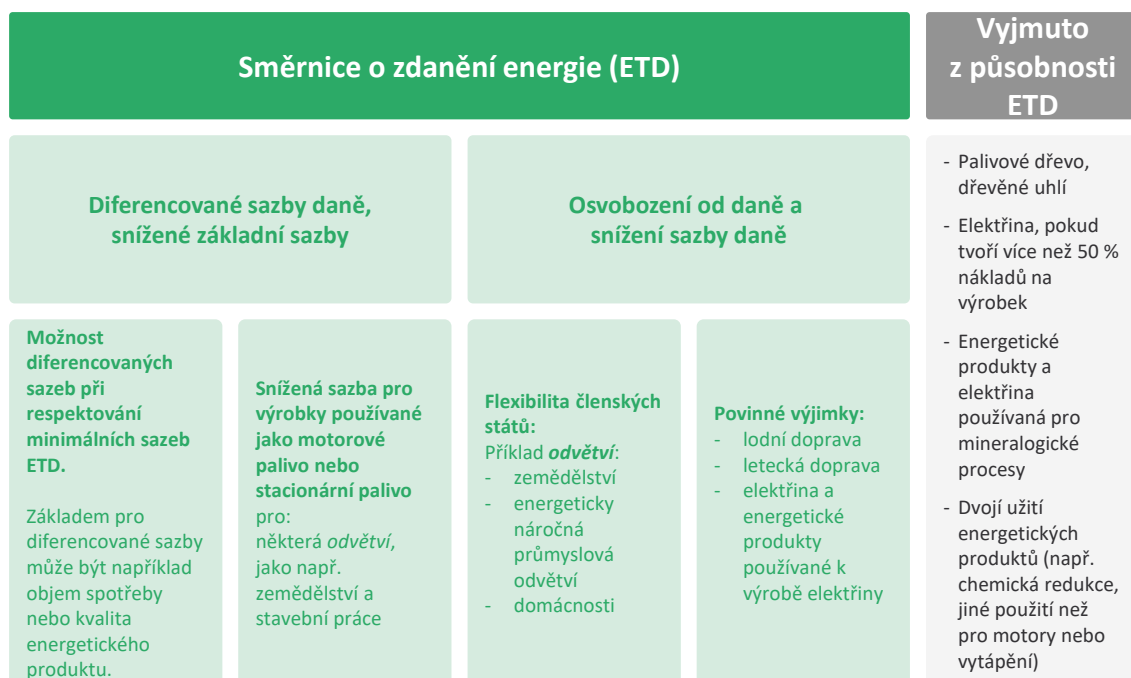
Stávající směrnice o zdanění energie

Cílem směrnice o zdanění energie je především podpora vnitřního trhu

54 Hlavním cílem směrnice o zdanění energie z roku 2003 je zajistit řádné fungování vnitřního trhu. Vymezuje minimální úroveň zdanění pro energetické produkty a elektřinu s cílem harmonizovat vnitrostátní právní předpisy a zabránit narušení vnitřního trhu. Podporuje také další politiky, jako je ochrana životního prostředí, konkurenceschopnost hospodářství EU a sociální rozměr. Od jejího vstupu v platnost došlo v EU k významným změnám, jako jsou větší ambice v oblasti klimatu, technologický pokrok a aktualizace právních předpisů. Od roku 2003 se v úpravách směrnice o zdanění energie odrážejí pouze formální změny prostřednictvím prováděcích rozhodnutí Rady, jako je revize kombinované nomenklatury, která slouží k definování zdanitelných energetických produktů.

55 Mnoho uživatelů, na které se vztahuje směrnice o zdanění energie, může využívat diferencované sazby daně, snížení daňové sazby nebo osvobození od daně, o nichž rozhodují členské státy. Na [obrázku 14](#) uvádí příklady takovýchto flexibilních úprav umožněných směrnici o zdanění energie.

Obrázek 14 – Rámec směrnice o zdanění energie



Zdroj: EÚD na základě [směrnice o zdanění energie](#).

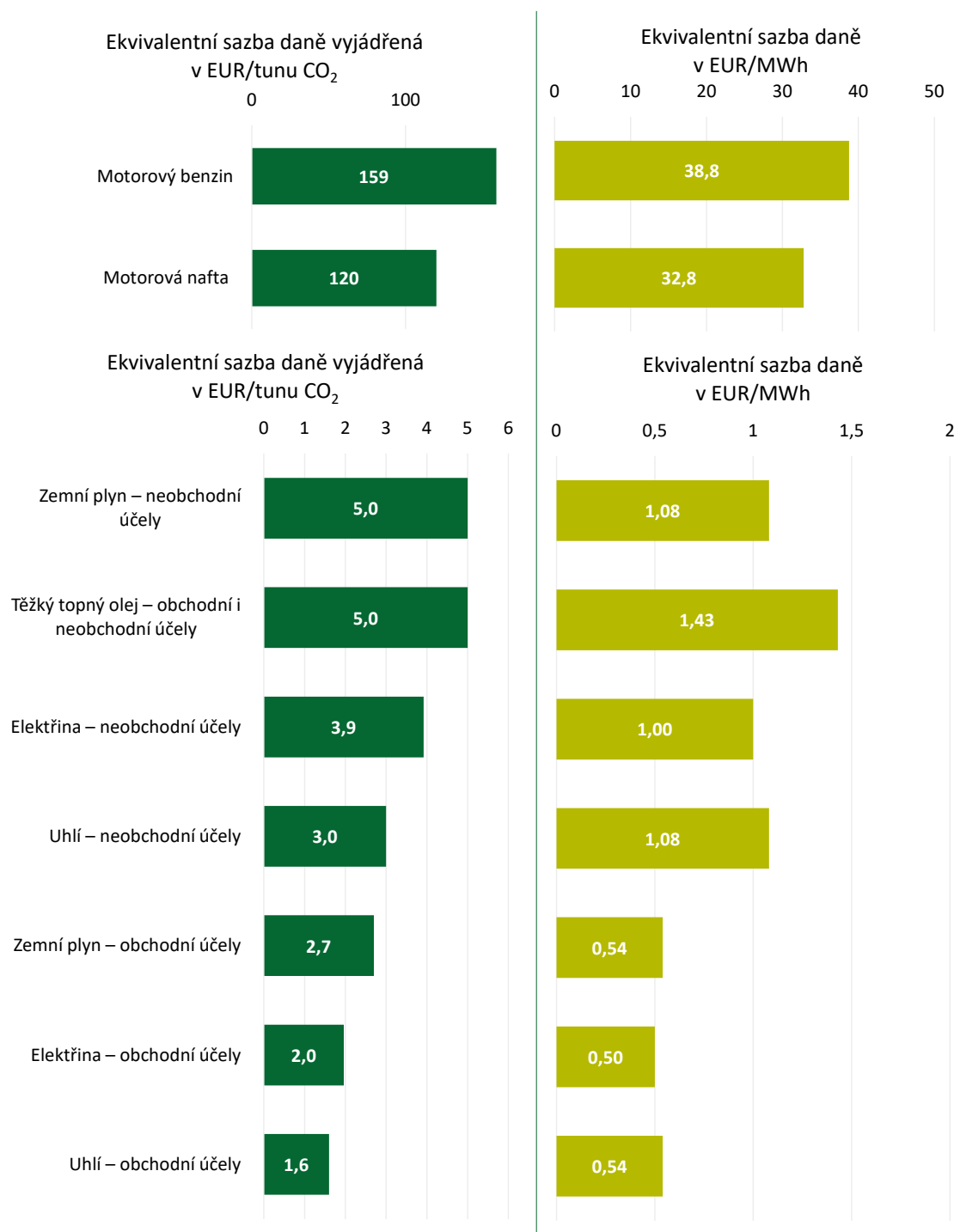
56 Komise ve svém hodnocení směrnice o zdanění energie⁵⁵ dospěla k závěru, že směrnice nepodporuje zavádění nízkouhlíkových alternativ, nestanovuje dostatečnou cenu za některá paliva s vysokou uhlíkovou náročností a nenabízí jednoznačná právní ustanovení pro některé nové energetické produkty, jako jsou alternativní paliva, e-paliva, syntetická paliva, biometan či obnovitelná paliva nebiologického původu. Kromě toho minimální sazby zdanění stanovené ve směrnici nadále neplní svou původní konvergenční úlohu. Minimální zdanění bylo zavedeno s cílem snížit rozdíly ve výši vnitrostátních daní z energií. Postupně většina členských států zvýšila daňové sazby výrazně nad minimální sazbu daně z energií. Tato situace může vést k narušení vnitřního trhu.

⁵⁵ Pracovní dokument útvarů Komise, *Evaluation of the Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*, SWD(2019) 329 final.

Minimální úrovně zdanění energie nemotivují k využívání čistších zdrojů energie

57 *Obrázek 15* prezentuje souhrn ekvivalentu minimální sazby daně z emisí CO₂ vypočtený Komisí. Vyplývá z něj, že minimální daňová sazba pro nejvíce znečišťující zdroj energie, uhlí pro podnikatelské účely, je jedna z nejnižších.

Obrázek 15 – Minimální zdanění vybraných energetických produktů



Poznámka: Údaje o ekvivalentní dani z emisí CO₂ za elektřinu vycházejí z [průměrné intenzity emisí skleníkových plynů při výrobě elektřiny v EU](#), která je závislá na zdroji energie, který byl použit k výrobě elektřiny. Emise CO₂ se pohybují od přibližně [1 tuny CO₂ na MWh u uhelných elektráren](#) po [nulu u elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů](#), jako jsou solární a větrné elektrárny nebo jaderné elektrárny.

Zdroj: EÚD na základě [hodnocení systému ETD vypracovaného Komisí](#).

58 Stávající směrnice o zdanění energie poskytuje členským státům prostor pro částečné nebo úplné osvobození obnovitelných zdrojů energie od zdanění energie a

pro úplné osvobození od zdanění v případě elektřiny pocházející z obnovitelných zdrojů energie. Komise konstatuje⁵⁶, že tato flexibilita nezajišťuje, aby obnovitelná energie měla celkově nižší efektivní daňovou sazbu ve srovnání s některými zdroji fosilních paliv.

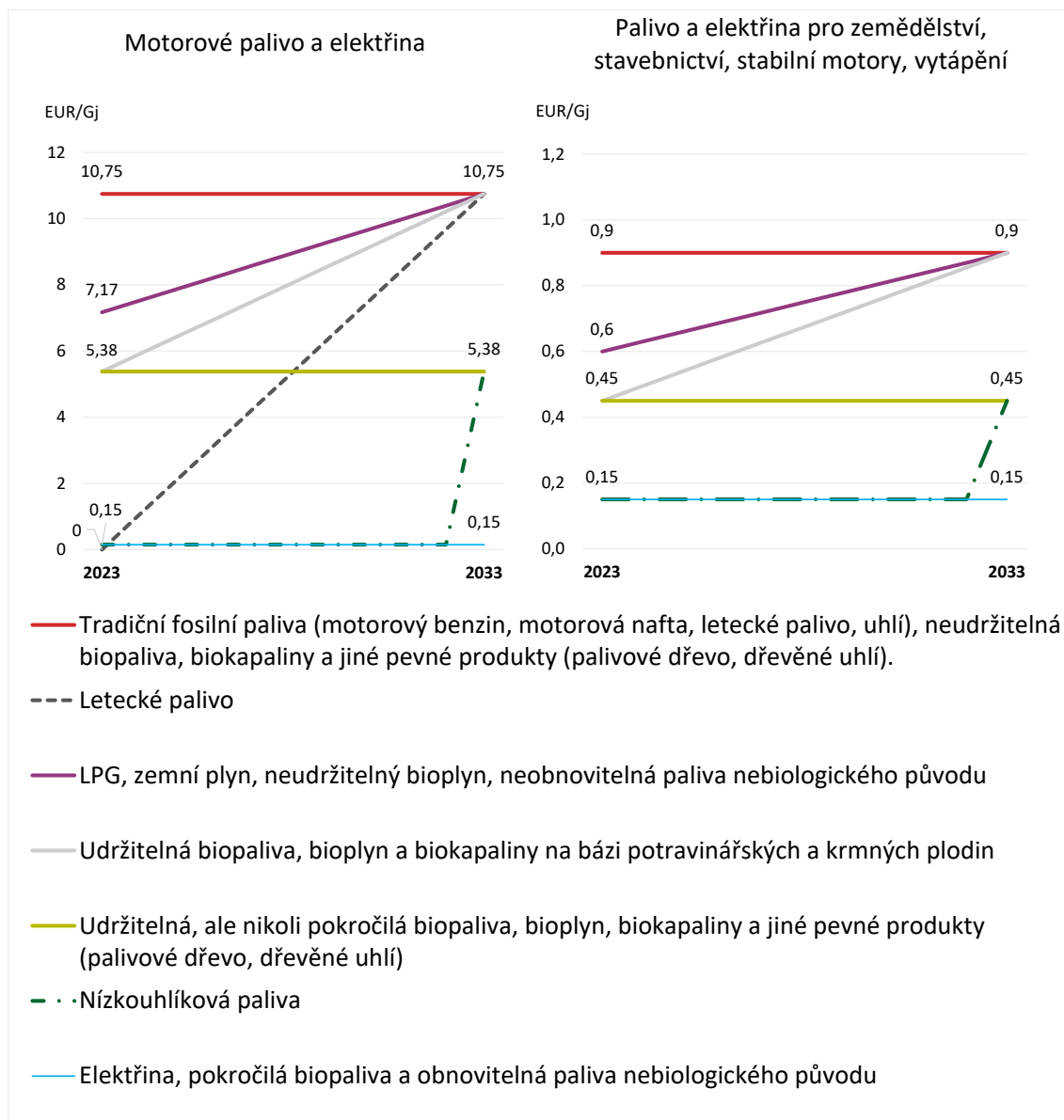
Legislativní návrhy balíčku „Fit for 55“ pro zdanění energie

Komise navrhla nové daňové sazby založené na energetickém obsahu

59 Komise předložila novou strukturu sazeb daně v rámci návrhu nové směrnice o zdanění energie (viz [obrázek 16](#)).

⁵⁶ Viz poznámka pod čarou č. 55.

Obrázek 16 – Navrhované sazby daně z energie (neindexované)



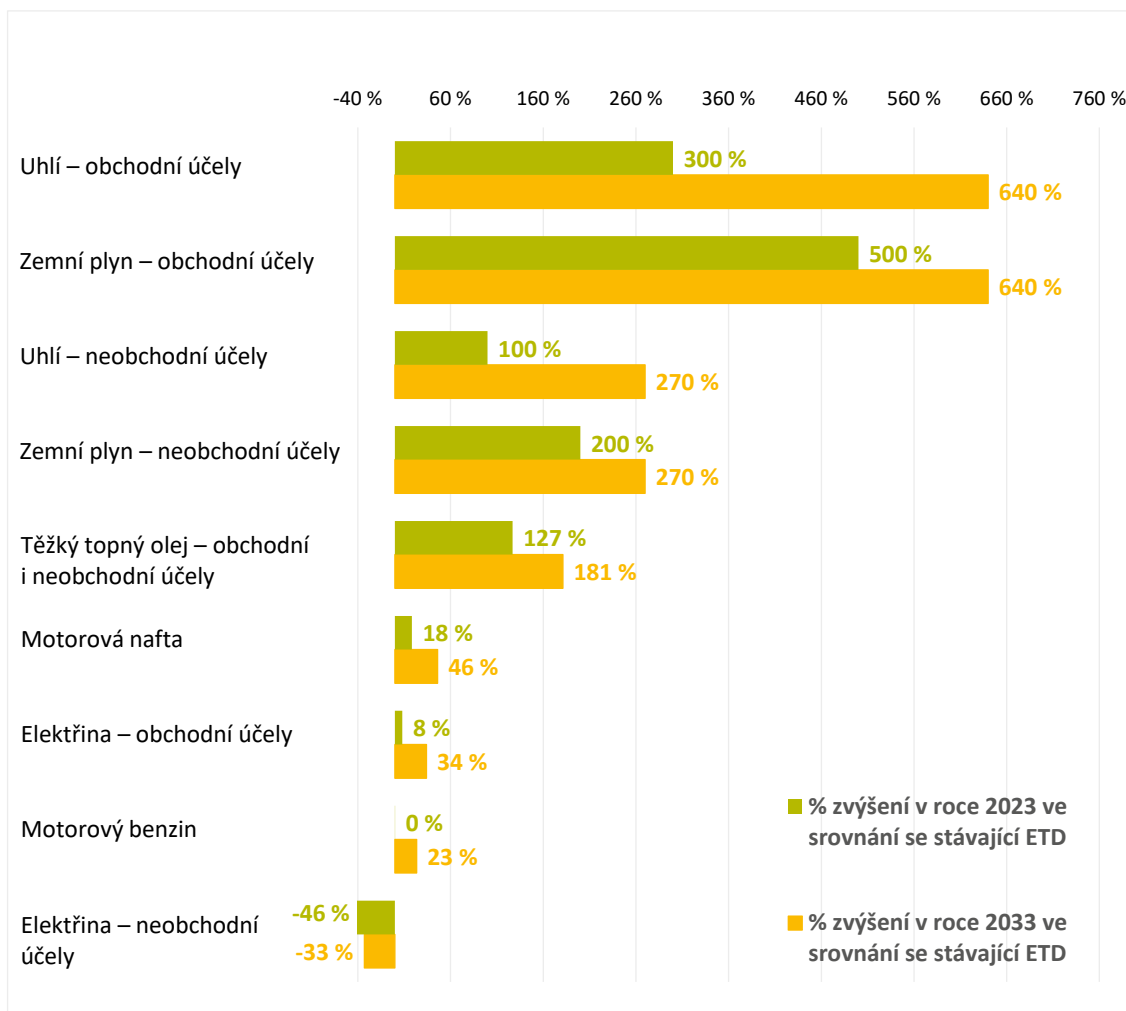
Zdroj: EÚD na základě údajů Evropské komise ze *směrnice Rady, kterou se mění struktura rámcových předpisů Unie o zdanění energetických produktů a elektřiny (přepřracované znění)*, COM(2021) 563 final, červenec 2021.

60 Navrhované změny zahrnují:

- Zavedení nových sazeb daně na základě energetického obsahu a environmentální a klimatické výkonnosti:
 - přechod od zdanění na základě množství ke zdanění na základě energetického obsahu (EUR/Gj),
 - klasifikace a stanovení minimálního zdanění různých energetických produktů podle vlivu na životní prostředí,

- zvýšení minimálních sazeb daně pro motorová a topná paliva a snížení minimální daně u elektřiny pro neobchodní účely (viz [obrázek 17](#)),
- Odstranění zvýhodněného zacházení s některými odvětvími nebo palivy a rozšíření působnosti směrnice o zdanění energie:
 - odstranění zvýhodněného zacházení s motorovou naftou ve srovnání s benzinem,
 - zrušení osvobození od daně u paliva používaného v osobní letecké dopravě a těžkého oleje v námořní dopravě pro cesty uvnitř EU,
 - zrušení možnosti členských států zcela osvobodit od daně spotřebu energie energeticky náročných podniků a zemědělství nebo snížit jejich daňové zatížení pod minimální sazby,
 - rozšíření působnosti směrnice na rašelinu, palivové dřevo, dřevěné uhlí a alternativní paliva (např. vodík),
 - stanovení různých minimálních sazeb daně z energií pro různé kategorie biopaliv,
 - odstranění rozdílu mezi obchodním a neobchodním využitím,
- Přechodná ustanovení:
 - postupné zvyšování daně z energií u některých paliv a využití během desetiletého přechodného období mezi lety 2023 a 2033, aby se usnadnil přechod ze stávající plné výjimky. Přechodná období se v první řadě týkají domácností a odvětví letectví,
 - indexace minimálních daňových sazeb podle inflace,
- Zachování možnosti členských států uplatňovat osvobození od daně a její snížení ze sociálních důvodů nebo z důvodu ochrany životního prostředí.

Obrázek 17 – Změny sazeb daně z energií ze současných minimálních úrovní na navrhovanou minimální úroveň v roce 2033 (neindexované podle inflace)



Poznámka: přepočítací faktory použité pro přepočítání sazeb na základě objemu vycházejí z hodnocení dopadu vypracovaného Komisí.

Zdroj: EÚD na základě *směrnice Rady, kterou se mění struktura rámcových předpisů Unie o zdanění energetických produktů a elektřiny (přepřacované znění)*, Evropská komise COM(2021) 563 final, červenec 2021, a hodnocení dopadu této směrnice.

Další návrhy Komise týkající se energetiky a klimatu

61 Balíček „Fit for 55“ zahrnuje rovněž:

- návrh na změnu systému ETS zařazující námořní dopravu do systému ETS a zpřísnění stropů pro povolenky.
- samostatný, ale navazující systém obchodování s emisemi pro používání paliv pro spalování v odvětví silniční dopravy a budov.

- Sociální fond pro klimatická opatření – finanční prostředky určené občanům, kteří chtějí financovat investice do energetické účinnosti, nových systémů vytápění a chlazení a do čistší mobility.
- mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích. Navrhovaná pravidla ukládají dovozcům zboží povinnost platit za certifikáty mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích částku, jež odpovídá emisím skleníkových plynů, které obsahují. Navrhuje se sleva za emise, na které se vztahuje mechanismus stanovování cen skleníkových plynů v zemi původu. Komise navrhuje zavádět mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích postupně, a to v návaznosti na rušení bezplatných povolenek v rámci EU ETS;
- Iniciativa *ReFuelEU Aviation* pro udržitelná letecká paliva – nařízení, kterým se stanoví zvýšení objemu udržitelných leteckých paliv používaných pro trysková paliva čerpaná do letadel na letištích EU;
- Iniciativa *FuelEU Maritime* pro udržitelná paliva v námořní dopravě – nařízení, jehož cílem je podpořit zavádění udržitelných námořních paliv a bezemisních technologií a které stanoví maximální strop pro intenzitu emisí skleníkových plynů z energie použité loděmi, které vplouvají do evropských přístavů;
- aktualizace směrnice o energetické účinnosti a směrnice o obnovitelných zdrojích energie.

Závěrečné připomínky

62 Komise označila zdanění energie za jeden z klíčových faktorů úspor energie. Členské státy ve svých vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu uvádějí, že zdanění významně přispěje k budoucím úsporám energie.

63 Úroveň zdanění se v jednotlivých odvětvích a u jednotlivých energetických nosičů značně liší. V režimu stávající směrnice o zdanění energie mohou být zdroje energie, které více znečišťují ovzduší, daňově zvýhodněny oproti uhlíkově účinným zdrojům energie.

64 I když většina členských států uvaluje na paliva daně, které výrazně překračují minimální úroveň stanovené ve směrnici o zdanění energie, v několika členských státech se daně blíží minimální úrovni. Tato situace může vést k narušení vnitřního trhu.

65 Systém obchodování s emisemi EU a vnitrostátní daně z emisí CO₂ doplňují rámec EU pro zdanění energie. Bezplatné emisní povolenky však umožňují některým účastníkům trhu neplatit za část svých emisí CO₂. Tento stav bude ve stávajícím desetiletí pokračovat.

66 Dotace na fosilní paliva představují překážku při dosahování cílů v oblasti klimatu, protože brání zelené transformaci energetiky. Celkově dosahují dotace členských států na fosilní paliva více než 55 miliard EUR ročně. V posledním desetiletí zůstaly více méně beze změny navzdory výzvám k jejich postupnému zrušení. Některé členské státy vynakládají na dotace na fosilní paliva více než na zelené dotace.

67 V červenci 2021 Komise v rámci legislativního balíčku „Fit for 55“ zveřejnila návrh revize směrnice o zdanění energie. Jejím cílem je řešit nedostatky stávajících právních předpisů týkající se energetických daní a zejména pak těsněji sladit úroveň zdanění s energetickým obsahem a environmentální výkonností energetických nosičů. I po revizi je zachována možnost členských států snížit sazby daně z energií pro některá odvětví, a to z důvodů energetické účinnosti nebo ochrany životního prostředí nebo z důvodů energetické chudoby.

68 Součástí legislativního balíčku je také návrh na rozšíření systému obchodování s emisemi na námořní dopravu; v tomto balíčku je rovněž zaveden samostatný systém obchodování s emisemi pro silniční dopravu a bydlení. Postupné rušení bezplatných

povolenelek spojených s rizikem úniku uhlíku je doprovázeno navrhovaným postupným zaváděním mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích.

69 V souhrnu by tyto návrhy vedly ke zdanění spotřeby energie a stanovení ceny emisí skleníkových plynů v širším rozsahu než v režimu stávající právní úpravy.

70 Jednou z výzev, před níž tvůrci politik EU stojí, je nalezení způsobu, jak sladit zdanění energie v EU s cíli politiky v oblasti klimatu. Nízké ceny uhlíku a nízké zdanění fosilních paliv zvyšují relativní náklady nízkouhlíkových technologií a oddalují zelenou transformaci energetiky. Jak jsme už dříve uvedli, bezplatné povolenky poskytované na výrobu elektřiny v některých členských státech zpomalily zavádění zelených technologií.

71 Daňová politika není jediným nástrojem, který ovlivňuje spotřebu energie, a nalezení správné skladby regulačních a finančních opatření je náročným úkolem. Dobře zacílené dotace a řádně definované regulační technické normy mohou sloužit k doplnění a posílení daňové podpory zelenější energie a úspor energie.

72 Dotace na fosilní paliva naopak brání transformaci energetiky či zvyšují její náklady. Jejich postupné zrušení do roku 2025, k němuž se EU a její členské státy zavázaly, bude představovat náročnou sociální a ekonomickou transformaci.

73 Sociální dopad jednotlivých iniciativ může být značný a může mít nepříznivý dopad na přechod k zelenější ekonomice, pokud by zůstal neřešen. Pocit nespravedlivého zacházení s některými skupinami nebo odvětvími může vést k odporu vůči pokroku v této oblasti.

74 Tyto výzvy bude třeba řešit v institucionálním kontextu jednomyslnosti, jež je vyžadována v daňových otázkách.

Tento přezkum přijal senát I, jemuž předsedá Samo Jereb, člen Účetního dvora,
v Lucemburku dne 15. prosince 2021.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner LEHNE
předseda

Slovníček

Balíček „Fit for 55“: legislativní balíček EU pro splnění klimatických cílů, zejména pro snížení emisí skleníkových plynů v EU alespoň o 55 % do roku 2030.

Biobenzin: kapalné biopalivo, které je vhodné jako příměs do benzínu nebo jako jeho náhrada.

Bionafta: kapalné biopalivo, které je vhodné jako příměs do benzínu/nafty fosilního původu nebo jako jejich náhrada.

Biopalivo: palivo vyrobené ze sušiny organického původu nebo spalitelných rostlinných olejů.

Dekarbonizace: přechod na hospodářský systém se sníženými emisemi oxidu uhličitého (CO₂) a dalších skleníkových plynů.

Konečná spotřeba energie celkové množství energie spotřebované koncovými uživateli, jako jsou domácnosti, průmysl a zemědělství, bez započtení spotřeby energie v samotném odvětví energetiky.

Obsah uhlíku: CO₂ a další skleníkové plyny s rovnocenným účinkem jako CO₂, které se uvolňují při spalování nebo oxidaci fosilních paliv nebo které jsou spojeny se spalováním nebo oxidací fosilních paliv používaných k výrobě elektřiny.

Skleníkový plyn: plyn v atmosféře, například oxid uhličitý nebo metan, který pohlcuje a emituje záření, zadržuje teplo a ohřívá zemský povrch prostřednictvím tzv. skleníkového efektu.

Spotřeba primární energie: celková poptávka po energii, včetně spotřeby energie v samotném odvětví energetiky, ztrát při přeměně a distribuci energie a konečné spotřeby energie, avšak bez využití energetických nosičů pro neenergetické účely (např. ropa pro výrobu plastů).

Státní podpora: přímá či nepřímá státní podpora pro podnik nebo organizaci, která je zvýhodňuje před konkurencí.

Systém obchodování s emisemi: systém pro plnění cílů snižování emisí plynů v určitých odvětvích, v jehož rámci je pro celkový objem emisí stanoven limit a podniky a další účastníci systému mohou nakupovat a prodávat povolení k vypouštění emisí ve formě emisních povolenek.

Tarif výkupních cen: politický mechanismus, jehož prostřednictvím jsou výrobcům po určitou dobu nabízeny pevné ceny za každou jednotku energie dodanou do sítě.

Únik uhlíku: zvýšení emisí skleníkových plynů v důsledku přesunu výroby ze země s přísnými emisními omezeními do země, kde nejsou předpisy tak přísné.

Výkupní bonus: politický nástroj, z něhož jsou výrobcům elektřiny vypláceny bonusy nad rámec tržní ceny.

Zkratková slova a zkratky

DPH: daň z přidané hodnoty

ETD: směrnice o zdanění energie – směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny (Úř. věst. L 283, 31. 10. 2003, s. 51).

ETS: systém obchodování s emisemi

EÚD: Evropský účetní dvůr

Gj: gigajoule

IDDRI: Ústav pro udržitelný rozvoj a mezinárodní vztahy – neziskové výzkumné středisko v Paříži

IEA: Mezinárodní energetická agentura

kWh: kilowatthodina

MMF: Mezinárodní měnový fond

MWh megawatthodina = 3,60 Gj

NECP: vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu

NO nevládní organizace

OECD: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

SAF: udržitelné letecké palivo

SDG: cíle udržitelného rozvoje

Toe: tuna ropného ekvivalentu (*tonne of oil equivalent*) = 41,8 Gj

Tým EÚD

Tuto zprávu přijal senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá člen EÚD Samo Jereb. Tento úkol vedl člen EÚD Viorel Ștefan a podporu mu poskytovali vedoucí kanceláře Roxana Bănicaová a tajemník kanceláře Olivier Prigent, vyšší manažer Emmanuel Rauch, vedoucí úkolu Lucia Roșcaová, auditoři Josef Edelmann a Anna Zalegová.

Grafickou podporu zajišťovala Marika Meisenzahlová.



Viorel Ștefan



Roxana Bănicaová



Olivier Prigent



Emmanuel Rauch



Lucia Roșcaová



Josef Edelmann



Anna Zalegová



Marika Meisenzahlová

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2022.

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných údajů a o opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znamená, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Uživatel nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení dokumentů. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Jste povinni vypořádat další práva, pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo obsahuje díla třetích stran. Je-li povolení poskytnuto, ruší toto povolení výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškeré omezení týkající se použití.

K reprodukci obsahu, který není vlastnictvím EU, musíte žádat o povolení přímo od držitelů autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny a není vám k nim poskytnuta licence.

Soubor internetových stránek orgánů a institucí Evropské unie využívajících doménu europa.eu obsahuje odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga Evropského účetního dvora

Logo Evropského účetního dvora nesmí být použito bez předchozího souhlasu Evropského účetního dvora.

Obsahem této zprávy je hodnocení, jak odpovídají daně z energií, stanovení ceny uhlíku a dotace na energie cílům EU v oblasti klimatu. Zdanění energie může podpořit úsilí o ochranu klimatu, ale stávající výše daní neodráží míru znečištění z jednotlivých zdrojů energie. Dotace na obnovitelné zdroje energie se v letech 2008–2019 více než zčtyřnásobily, zatímco dotace na fosilní paliva zůstaly na stejné úrovni. Patnáct členských států vydává na fosilní paliva více než na dotace na obnovitelné zdroje energie. V polovině roku 2021 zveřejnila Komise návrh na revizi směrnice o zdanění energie. V této zprávě uvádíme přehled výzev, kterým čelí tvůrci politik při aktualizování politik upravujících zdanění energie a dotace v této oblasti: zajištění konzistentnosti zdanění energie napříč odvětvími a energetickými nosiči, snížení dotací na fosilní paliva a sladění cílů v oblasti klimatu se sociálními potřebami.

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



**EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR**