

WP 6

Zmírňování dopadů a kompenzace

Mikael Skou Andersen

OECD rozlišuje mezi ex-ante opatřeními, které mají zmírnit dopad zvýšených cen energií a kompenzacemi, které jsou aplikovány ex-post. Zatímco mezi ex-ante opatření patří snížení jiných daní nebo modifikací daňové základny, kompenzace sahají za hranice daňové sféry a zmírňují dopad jinými politickými nástroji. Takovými mohou být například „recyklace daňových výnosů“, subvence a hraniční vyrovnávání daní („border tax adjustments“).

OECD tvrdí, že „zmírňování dopadů může vést ke snížení efektivity environmentálních daní tím, že se sníží intenzita některých podnětů ke změně spotřebního a investičního chování“. Toto tvrzení je diskutabilní. Přesto je na místě zmínit, že před slovo podněty bychom měli vložit slovo „finanční“, protože zmírňovací opatření se v některých případech zakládají i na jiných podnětech než finančních (například dohody mezi podniky a státní autoritou). Tam kde ex-ante opatření povedou ke změně daňových sazeb nebo daňové základny, dojde ke snížení efektivity snižování emisí. Naopak ex-post opatření mohou stále ještě zapůsobit prostřednictvím dodatečných podnětů a dosáhnout optimálního environmentálního cíle. Tvrzení o optimálním výstupu je však v tomto případě přinejmenším diskutabilní.

Dobrovolné dohody sektorů spočívají například v existenci společných smluv, které nutí firmy, aby zajistily určitou úroveň snížení emisí CO₂ stejně tak jako by vyplývalo z ekonomických podnětů. **Recyklace daňových výnosů**, například prostřednictvím podobně cílených subvencí energeticky efektivním opatřením mohou napomoci k snížení křivky mezních nákladů a zmírnit tak potřebu výraznějšího zvýšení daňových sazeb.

Obecně lze tedy říci, že zmírňující opatření jsou aplikována z důvodu obavy o ztrátu konkurenceschopnosti a tvrzení, že tato opatření snižují efektivitu dosažení environmentálních cílů, je příliš zjednodušující. Další obava se týká přesunu produkce spojené s emisemi uhlíku do zemí, kde je nižší míra environmentální regulace ve vztahu k těmto emisím. Tato obava vede k argumentům, že alespoň u energeticky nejnáročnějších odvětví je třeba určitého „vybalancovaného“ přístupu.

Šest členských států, které implementovaly EDR, zvolilo zcela rozdílná zmírňující opatření. Směrnice o zdanění energetických produktů (2003/96/ES) spolu s dalšími omezeními státní podpory ze strany EU regulují v posledních letech environmentální sektor. V rámci této regulace jsou výjimky ze zdanění brány jako potenciální forma státní podpory a je snaha nad nimi dohlížet a omezovat je. Přestože tedy existují různé přístupy k EDR a zmírňování jejich možných negativních dopadů, právo EU se snaží tato opatření víceméně regulovat.

Ex-post opatření (kompenzace)

Z velmi detailního popisu způsobů „recyklace příjmů“ z části 1.3 je možno vyzorovat následující:

- Švédsko a Finsko recyklovalo daňové výnosy prostřednictvím snížených daní z příjmů. Ve Švédsku bylo dlouhodobým politickým cílem snížit tlak daní z příjmů práce. Cílem daňových reforem v obou zemích bylo snížit přímé daně z příjmů a energetické daně sloužily k získání alternativních dodatečných daňových příjmů k částečnému pokrytí výpadku státního rozpočtu. Toto pozorování platí pro původní EDR ve Švédsku (1990) i pro její dosud poslední fázi (po roce 2001). Pro případ finských (komplexnějších) daňových přesunů zavedených od roku 1996 platí to samé. Recyklace daňových příjmů nebyly ve Finsku v úvodní fázi příliš transparentní. Pro obě země by bylo velmi těžké dodržet doporučení uváděná v literatuře, která nabádají ke snížení příspěvků na sociální zabezpečení (PSZ). V obou zemích jsou totiž PSZ velmi nízké.
- Dánsko a Velká Británie naopak tato doporučení dodržely, tj. dodatečné výnosy z energetických daní byly použity k snížení PSZ placené zaměstnavateli, tak aby se zabránilo inflačním tlakům. Nerovnováha byla v obou zemích zmírněna prostřednictvím mechanismů zaměřených na sektory těžkého průmyslu. Příkladem jsou dohody či snížené sazby daně. Skutečným smyslem výjimek bylo vyhnout se interakčním efektům daní (viz. Část 1.). V obou zemích bylo dále 5-20 % příjmů alokováno na subvence zlepšování energetické efektivity.
- Nizozemí a Německo implementovaly jakýsi mix. Nizozemsko snížilo v úvodní fázi daně z příjmu, zejména v důsledku sociálních otázek, což vedlo například k složitým formulacím výjimek u základní spotřeby plynu a elektřiny. (Vermeend and van der Vaart, 1998:11). V druhé fázi se poté Nizozemci přiklonily k literatuře a snížily PSZ zaměstnavatelů společně s daní z příjmu právnických osob. V Německu EDR snížila ve stejném měřítku PSZ zaměstnanců a zaměstnavatelů a rovněž stejně byla zaměřena na paliva a pohonné hmoty.
- Slovinsko neimplementovalo EDR jako takovou. Spíše restrukturalizovalo existující systém energetických daní na zdanění podle obsahu uhlíku. Ve slovinském případě tak nelze mluvit o „čisté“ recyklaci daňových příjmů.

Obecně lze tedy rozdělit výše uvedené země do tří skupin. Fiskálně konvenční (Velká Británie, Dánsko), fiskálně pragmatické (Švédsko a Finsko) a politicky pragmatické (Nizozemí a Německo).

Politickými pragmatiky jsou poslední dvě země nazvány z toho důvodu, že spíše než podle fiskální teorie zaměřily své reformy podle aktuálních obav v oblasti daňového systému a přání voličů.

Opatření ex-ante (zmírňování)

Směrnice zabývající se státní podporou nabízejí určité možnosti redukce daňových sazeb pro energeticky náročná odvětví, zejména poté, pokud jsou sazby vyšší než minimální sazby EU. Tyto možnosti jsou do určité míry odrazem dánského CO₂-daňového systému z roku 1995. Dánsko bylo prvním členským státem, který dostal od EK explicitní povolení realizovat svůj

„uhlíkově-energetický“ daňový systém. Systém byl založen na dohodách mezi energeticky náročnými odvětvími a státními autoritami.

Dánský systém společně se směrnicemi o státní podpoře poskytují škálu možných řešení při snahách o zmírnění dopadů. Tyto prvky se odráží v systémech Německa a Velké Británie. Není proto překvapující, že dohody hrají velmi důležitou roli jak v německém tak britském systému. Naopak nejsou použity ve švédském, finském a slovinském systému. Tyto systémy byly zavedeny ještě před vstupem těchto zemí do EU.

Ačkoli je Nizozemsko známé svými dlouhodobými dohodami o energetické efektivnosti, nejsou tyto dohody přímo spjaté s energetickými daněmi (jako kompenzační opatření). Nizozemci naopak zavedli svůj daňový systém jako odpověď na relativní kolaps těchto dohod při dosahování cíle redukovat emise CO₂ na kýženou úroveň.

Švédský a finský systém mají společný znak se systémem německým a nizozemským, a to sice určitý práh, nad kterým je (jsou) u subjektů aplikována snížená sazba (snížené sazby). Ve Finsku tento práh překročilo pouze 12 společností, zatímco v případě Německa je to až 1000. Směrnice o státní podpoře se o prazích a určování jejich velikostí víceméně nezmiňují.

Zdá se, že čtyři země zavedly své stropy s ohledem na své domácí průmyslové sektory a konvenční výběr paliv. Zatímco Finsko mělo obavy o svůj sektor výroby papíru a celulózy, v nizozemském případě lze najít snahu pomoci energeticky velmi náročnému chemickému průmyslu. Ve Švédsku a Německu poté byla předmětem větší škála energeticky náročných sektorů.

Narozdíl od předchozích zemí poskytují Velká Británie a Dánsko úlevy prostřednictvím snížené daňové sazby spektru sektorů a průmyslových procesů. Tyto snížené sazby jsou víceméně nezávislé na dohodách a indikativních cílech energetické efektivity. Velká Británie poskytuje sníženou sazbu daně z uhlí, plynu a elektřiny. Dánsko na druhou stranu umožňuje snížené sazby u všech paliv a elektřiny. Německo také nabízí snížené sazby pro průmyslové sektory, ale v tomto případě zde neexistují požadavky na nové dohody. Namísto toho platí závazky německého průmyslu z roku 1995.

V případě Německa jsou snížené sazby povoleny všem sektorům, nikoli procesům nebo vybraným sektorům jak je tomu v případě Dánska a Velké Británie. Německý nediskriminační systém implikuje, že zde nejsou žádné problémy se státní podporou. Přesto vyžití minimální sazby daně podle směrnice EU pouze u uhlí, a nikoli u ostatních paliv se jeví jakoby upřednostňovalo sektor výroby železa a oceli.

Zmírňování při kombinovaném systému EDR a ETS

Zavedení systému obchodovatelných povolení (ETS) v EU vytvořilo mnohem složitější prostředí regulace než doposud. Existují tak vedle sebe dva systémy, systém energetických daní a systém obchodovatelných povolení. ETS zahrnuje velké zdroje znečištění, tj. elektrárny s výkonem vyšším než 20 MW, rafinerie, a určitá energeticky náročná odvětví, zejména výrobu železných kovů, cementu, skla, keramických produktů, papíru a buničiny. Členské státy mohou rozšířit své ETS o další energeticky náročné sektory.

Průmyslovým sektorům vznikají náklady ze dvou různých směrů plynoucí z přidělování emisních povolenek. Přímé náklady mohou vzniknout z toho titulu, že průmyslové sektory potřebují získat povolenky pro dodatečné produkční aktivity. Nepřímé náklady vznikají z toho důvodu, že elektrárny promítají důsledky tohoto obchodování do vyšších cen elektřiny. Protože provozovatelé elektráren snáze přenášejí zvýšenou cenu vstupů do svých produktů, bylo jim v některých členských státech alokováno méně emisních povolenek než činily jejich historické emise.

Povolenky podle historických emisí poté byly aplikovány na ostatní průmyslové sektory. To implikuje, že hlavním faktorem, který ovlivňuje konkurenceschopnost v kontextu implementace ETS je schopnost sektorů promítnout ceny vstupů do cen své produkce. Schopnost takového přenášení nákladů zkoumaly četné studie. Pesimistické analýzy uvádějí možnost přenést cenu až na úrovni 100 procent. Stoprocentní přenesení lze předpokládat pouze v období, kdy poptávka po elektřině převyšuje zásoby a černo a hnědouhelné elektrárny určují marginální cenu. V případech, kdy marginální cenu určují vodní a jaderné elektrárny je toto nepravděpodobné. Jedna z analýz Německa a Nizozemí uvádí přesun ve výši 40-60 procent. IEA dále zdůrazňuje, že velká část evropského trhu s elektřinou není dosud plně liberalizována, a že cenové regulace omezí přesuny. (Reinaud, 2007). IEA nicméně vyzdvihuje severský trh s elektřinou, kde byl tento trh úspěšně liberalizován a kde lze do budoucna očekávat tyto přesuny spojené s ETS. Jedna finská studie (Honkatukia et. al., 2006) vyzdvihuje důležitost vodní a jaderné energie když tvrdí, že průměrná míra přesunu na severském trhu s elektřinou by se měla pohybovat v rozmezí 75-90 procent, například, tj. 7-9 EUR/MWh na 20 Eurovou povolenku.

Výše uvedené by znamenalo, že výsledky rozdílných studií a analýz trhu s elektřinou nabízejí výsledky od 0,4-0,9 centů/kWh. Pro současnou cenu ve výši 15 EUR/tCO₂ bude rozmezí mezi 0,3 – 0,7 centy/kWh. Tyto náklady přesunu mohou být porovnány s CO₂ daněmi na elektřinu ve výši 0,6-1,2 centů/MWh u menších provozů v Nizozemí, Velké Británii, Německu a Dánsku a 0,005 centů/kWh u velkých uživatelů (energeticky náročných odvětví). ETS by mohl od roku 2008 zvýšit u energeticky náročných odvětví náklady z CO₂ na kWh, a to i pro menší podniky.

V tomto ohledu se rozhořela debata o dvojí regulaci (v době kdy EK schválila směrnici o ETS) a v důsledku se objevily další snahy o zmírnění dopadů. Hlavní obavou je, zda je skutečně zapotřebí energetických daní, pokud existuje systém ETS. Systém ETS rozděluje stacionární zdroje emisí na dva sektory – ETS a ne-ETS. Argument proti dvojí regulaci tvrdí, že není třeba zavádět další daň, protože emise ze sektoru ETS jsou plně pokryty emisními povolenkami. ETS stanoví maximální úroveň emisí pro ETS sektor. Pokud emise tuto mez překročí, je třeba na trh uvést dodatečné povolenky.

Švédsko a Dánsko požádaly Komisi o potvrzení, že daně z emisí uhlíku nebudou dále zatěžovat zařízení, která pokrývá systém ETS. V Dánsku a Slovinsku již legislativa odráží tento požadavek. Stanovisko Komise je nicméně stále nejisté. Existují obavy o porušení pravidel státní podpory a možná porušení energetické směrnice. Směrnice o zdanění energetických produktů na jednu stranu předpokládá, že zařízení, která spadají pod ETS obdrží úplnou výjimku z minimálních sazeb, na druhou stranu však má širší pole regulace než zdanění uhlíku, když má za úkol zajistit dostatečnou nabídku energií a harmonizaci daňových sazeb. ETS systém vytvořil trh s velmi volatilními cenami, kde ceny jsou velmi závislé na regionálních specifikách trhu s elektřinou, a

tak tento systém jako takový velmi pravděpodobně nevytvoří pro každého stejné podmínky jako by přinesly minimální daňové sazby.

Závěry COMETRu se zabývají též velkými obavami nad možnými negativními dopady na konkurenceschopnost, která může být ohrožena v případě implementace energetických daní. Obecně lze říci, že přes aplikaci detailních vědeckých metod a dat nebyly vyvráceny pozitivní dopady spojené EDR a vlastnosti přesunu daňového břemene. Velká většina výsledků publikovaných v polovině 90. let byla založena na hrubých energetických modelech a parametrech, které byly předpokládány. E3ME model a techniky panelové regrese, které poskytují více konzistentní závěry, stále nepřinášejí jednoznačný důkaz.

Je třeba se obávat existence energetických daní vedle systému ETS pokud je záměrem dosáhnout cílům Kyótské úmluvy? Pokud by byly energetické daně zrušeny, dojde k dalším emisím, a to proto, že současný systém měl doposud na tyto emise vliv. Toto povede k horšímu plnění kyótských cílů. Ke snížení emisí na předchozí úroveň bude třeba dodatečných povolenek, které lze získat na trhu EU-ETS nebo mezinárodních trzích u flexibilních systémů. U některých firem může být nákladově efektivní koupit tyto povolenky. Nicméně z pohledu ekonomie blahobytu státu bude zapotřebí najít alternativní zdroj příjmů státního rozpočtu. Pokud je politickým cílem zvýšit daňové sazby s minimálními DWL, je třeba se mít na pozoru, není totiž jednoduché nalézt daně se stejně žádoucími vlastnostmi jako mají daně energetické. Opětovné zvýšení daní z příjmu též nebude žádoucí. Zdanění jiných skleníkových plynů bude pravděpodobně nejlepší variantou řešení. Pokud daný stát nenalezne alternativní zdroj příjmů, zvýší se jednak jeho náklady v souvislosti s dodatečnými emisními povolenkami a dojde též k nákladům spojeným se změnou relativních cen vstupů a změnou daňové základny. Nová daňová základna tak musí ve skutečnosti být „lepší“ než ta stávající, což znamená, že tato nová základna by měla být dostatečným zdrojem příjmů ke kompenzaci dodatečných nákladů povolenek.