

Dotace pro biopaliva a aktuální vývoj v roce 2015

SUBSIDIES FOR BIOFUELS AND CURRENT DEVELOPMENT IN 2015

Radek Jurčík – Mendelova univerzita v Brně

V rámci zemědělských, dopravních a environmentálních politik se prosazují různá legislativní opatření mající závažný dopad na charakter a strukturu zemědělství jako takového. Jednou z těchto oblastí je státní podpora biopaliv, která vychází z ekologických politik EU. Článek analyzuje regulaci veřejných podpor pro biopaliva v návaznosti na nový návrh novely zákona o spotřebních daních a aktuální vývoj v této oblasti v České republice a Evropské unii a rovněž se zabývá tím, zda je nezbytné tuto novelu přijmout. Nejprve je nutné připomenout, že různé pobídky, daňové úlevy a podobné nástroje jsou Smlouvou o fungování EU zakázány s tím, že sama tato Smlouva a sekundární právní předpisy stanoví mnoho výjimek z tohoto pravidla (1). Jednou z nich je směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, kterou se mj. změnila směrnice č. 98/70/ES, o jakosti benzínu a motorové nafty (2). Vzhledem k tomu, že směrnice stanoví pouze cíl, který má členský stát EU dosáhnout nástroji vnitrostátního právního řádu (a každý stát EU je tedy oprávněn použít jiné nástroje), přistoupila Česká republika k přípravě prodloužení podpor biopaliv první generace ve formě daňových úlev pro paliva obsahující biopaliva ve vyšším obsahu. V rámci přijaté nově navržené novely zákona o spotřebních daních (sněm. tisk. č. 418, dále jen novela), kterou přeložilo do Poslanecké sněmovny Ministerstvo zemědělství (a která má reálnou šanci na schválení), lze uvést, že je navrhováno prodloužení podpory biopaliv sloužící jako složka pohonných směsí na dobu pěti let. Tato novela dopadá na podporu poptávky po řepce olejné (slouží k výrobě MEŘO) a cukrové řepě (k výrobě bioetanolu), a tedy na dosažení povinného podílu biopaliv v pohonných hmotách, jak stanoví naše závazky z EU (3). Lze uvést, že současně platná právní úprava preferuje biopaliva vyrobená z řepkového oleje. Uvedený závěr plyne rovněž např. ze sdělení Ministerstva životního prostředí odboru ochrany vod (ZP93/94), které definuje bionaftu takto: „*Bionafta je směs metylesterů mastných kyselin, vyrobená metanolýzou řepkového oleje. Může obsahovat přísady pro zlepšení dominantních vlastností (depresanty). Je hořlavinou III. třídy nebezpečnosti ve smyslu ČSN 65 0201, s bodem vzplanutí nejméně 55°C. Vyrábí se ve dvou tržních druzích L a Z s určením hlavně jako ekologické palivo pro vznětové motory (ve srovnání s motorovou naftou vzniká při jejím spalování podstatně méně oxidů síry, aromatických uhlovodíků i dalších škodlivin). Pro Bionaftu L platí minimální dopravní a skladovací teplota -8°C, pro Bionaftu Z -20°C. Specifická hmotnost Bionafty je 869–900 kg.m⁻³ při 15°C a její rozpustnost ve vodě je uváděna jako „nerozpustná“.* Biopaliva jsou tvořena chemickou cestou (4).

Zajištění závazků České republiky ve vztahu k EU

V České republice je naplněn cíl EU ve vztahu k biopalivům následujícím způsobem. Podle § 1 odst. 2 písm. c) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů,

tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje mj. i nástroje ke snížení znečištění a znečišťování ovzduší. Podle § 8 uvedeného zákona a za účelem snížení celkové úrovně znečištění a znečišťování v České republice ministerstvo ve spolupráci s příslušnými ústředními správními úřady zpracovává Národní program snižování emisí České republiky. Národní program se zpracovává nejméně jednou za čtyři roky, schvaluje jej vláda. V § 16 a násl. jsou stanoveny povinnosti osob a kritéria udržitelnosti biopaliv.

Ustanovení § 19 cit. zákona s marginální rubrikou Povinnost zajištění minimálního obsahu biopaliv uvádí, že osoba uvádějící motorové benziny nebo motorovou naftu do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo osoba, která dodává na daňové území České republiky pro dopravní účely motorové benziny nebo motorovou naftu uvedené do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie (dodavatel pohonných hmot), je povinna zajistit, aby v těchto pohonných hmotách, které uvádí do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely za kalendářní rok nebo které byly uvedeny do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie a jsou dodávány na daňové území České republiky pro dopravní účely



Tab. 1. Rozdělení biopaliv

| Kategorie biopaliv | Popis |
|-----------------------|--|
| Biopaliva 1. generace | Jsou zemědělských plodin, např. bezvodý kvasný líh, míchaný do motorového benzínu v různých koncentracích. Už dnes se přidává do veškerého benzínu do 5% celkového objemu. Dále je v prodeji vysokoprocetní směs E85, tvořená 85% bioetanolu a 15% benzínu. |
| Biopaliva 2. generace | Na rozdíl od biopaliv 1. generace se nevyrábí z potravinářských plodin, ale využívá se zde zbytků dřeva, seno, sláma, rostlinný odpad nebo za tímto účelem speciálně pěstované energetické plodiny z lignocelulózových zbytků (dendromasa a zbytková biomasa). |
| Biopaliva 3. generace | Z řas a mikroorganismů – umožňují průběžnou sklizeň. |

Pramen: biopalivafrci.cz (7), vlastní zpracování

za kalendářní rok, bylo obsaženo i minimální množství biopaliva podle jiného právního předpisu upravujícího pohonnou hmotu:

- a) ve výši 4,1 % objemových z celkového množství motorových benzínů přimíchaných do motorových benzínů,
- b) ve výši 6,0 % objemových z celkového množství motorové nafty přimíchaných do motorové nafty.

Tyto povinnosti lze splnit i uvedením čistého biopaliva nebo směsného paliva do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo dodáním čistého biopaliva nebo směsného paliva, které bylo uvedeno do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie, na daňové území České republiky pro dopravní účely.

Z výše uvedeného plyne, že Česká republika zajišťuje podporu biopaliv dvěma způsoby:

- globálním (povinným) způsobem – povinným nízkoprocetním obsahem biopaliva ve všech motorových benzínech a naftě,
- individuálním (nepovinným) způsobem – jde o podporu vysokoprocetních pohonných směsí.

Vývoj v Evropské unii

V rámci Evropské unie se diskutuje o podílu biopaliv 1. generace v pohonných hmotách a cíl, aby byl v roce 2020 zajištěn podíl nejméně ve výši 10 %, se má modifikovat. Dne 28. 4. 2015 schválil Evropský parlament změnu spočívající v tom, že se tento podíl má snížit na hranici 7 % biopaliv první generace a zbylá část biopalivy dalších generací. I z tohoto důvodu je tato novela kriticky diskutována v Poslanecké sněmovně, neboť na straně jedné naplňuje požadavky Evropské unie na obsah biopaliv v pohonných hmotách, na straně druhé jde o podporu biopaliv 1. generace (řepky, obilnin či cukrovky), které do značné míry konkurují zemědělským plodinám. Jinými slovy řečeno, nabízí se otázka, zda by nestačilo přijmout tuto novelu na kratší dobu. K posouzení dopadů uvedené novely, což je hlavním cílem článku, je nutné poukázat na historické souvislosti a primární důvody veřejných podpor biopaliv. Nutno uvést, že podpora biopaliv má původ v amerických státech (USA a některých státech Jižní Ameriky) s odůvodněním snížení závislosti na dovozu energetických surovin (tedy dovozu ropy). Jde o politické a geopolitické důvody. V rámci EU je naproti tomu podpora spojena s aktivním bojem proti globálnímu oteplování a s cílem snižování emisí skleníkových plynů. V obou případech není důvodem podpory biopaliv ekonomicky výhodnější výroba pohonných směsí, nýbrž jde v prvním případě o politické důvody (energetická nezávislost), v druhém o ekologickou politiku, byť v ČR má podpora biopaliv historické kořeny za tzv. 1. republiky.

Vzhledem k našemu členství v EU je pro nás závazná politika EU konkrétně se projevující zejména ve výše uvedené směrnici (5). Rozdělení biopaliv, pro úplnost, uvádí tab. 1.

Novela a její přijetí z pohledu EU

Jak již bylo výše naznačeno, novela se kriticky v Poslanecké sněmovně diskutuje z důvodu doby prodloužení podpor biopaliv první generace a dále z důvodu podnikatelských aktivit koncernu Agrofert ministra financí. Nabízí se tedy primární otázka. Máme povinnost stejnou či obdobnou podporu biopaliv přijmout? Odpověď na tuto otázku je kladná. Na podporu tohoto závěru se sluší poukázat např. na závěr žaloby podané Evropskou komisí dne 5. 7. 2013 na Kyperskou republiku, o které rozhodl Soudní dvůr EU rozsudkem pod sp. zn. C-386/13. Evropská komise navrhla určit, že Kyperská republika tím, že nepřijala veškeré právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu se směrnicí 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, nebo v každém případě tím, že tyto předpisy neoznámila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 27 odst. 1 této směrnice; a dále navrhla uložit Kyperské republice v souladu s čl. 260 odst. 3 SFEU denní penále ve výši 11 404,80 eur, a to ode dne vyhlášení rozsudku Soudního dvora a konečně navrhla uložit Kyperské republice náhradu nákladů řízení (6).

Ze stanoviska generálního advokáta Melchiora Watheleta předneseného 11. 12. 2014 ve věci řízení před soudem vedeném pod sp. zn. C-320/2013, Evropská komise proti Polské republice, se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Polská republika tím, „že nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, nebo že o nich v každém případě neuvědomila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. článku 27 odst. 1 uvedené směrnice“. Komise se dále na základě čl. 260 odst. 3 SFEU domáhá, aby Soudní dvůr uložil Polské republice povinnost zaplatit penále za každý den prodlení od data vyhlášení rozsudku v projednávané věci z důvodu, že nesplnila povinnost oznámit opatření provádějící směrnicí 2009/28. Navrhovaná částka, která byla původně stanovena ve výši 133 228,80 eur, byla nakonec v průběhu řízení snížena na 61 380 eur. V této věci má tedy Soudní dvůr poprvé příležitost podat výklad k tomuto novému mechanismu zavedenému Lisabonskou smlouvou, který Soudnímu dvoru umožňuje, aby uložil členskému státu peněžitou sankci již při

prvním odsouzení za nesplnění povinnosti oznámit opatření k provedení směrnice přijaté legislativním postupem. Generální advokát uvedl, že navrhuje, aby Soudní dvůr rozhodl takto: Polská republika tím, že k datu uplynutí lhůty, kterou Komise uložila v odůvodněném stanovisku, neoznámila Komisi právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu se směrnicí 2009/28/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 4. 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES ani je nepřijala, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 27 odst. 1 směrnice 2009/28. Polská republika tím, že k datu posuzování skutkového stavu neprovedla čl. 13 odst. 2, 4, 5 a 6; čl. 14 odst. 2, 5 a 6; čl. 17 odst. 3, 4 a 5 a čl. 18 odst. 1 směrnice 2009/28 ani Komisi neoznámila předpisy provádějící tato ustanovení, nesplnila svou povinnost a z toho důvodu se jí ukládá povinnost zaplatit Komisi na účet „vlastní zdroje Evropské unie“ penále ve výši 61 380 eur za každý den prodlení ode dne vyhlášení rozsudku, pokud nebude povinnost splněna ani ke dni jeho vyhlášení, a to až do doby, než Komisi oznámí předpisy, které zajišťují provedení směrnice 2009/28 (7). Rozhodnutí Soudního dvora vydáno dosud nebylo, povětšinou se však tento soud řídí stanoviskem generálního advokáta.

Z uvedeného důvodu je zřejmé, že v případě nepřijetí uvedené novely v navrhované či obdobné podobě by hrozilo zahájení sankčního řízení Evropské komise rovněž s Českou republikou.

Dopady novely zákona o spotřebních daních ve vztahu k podpoře biopaliv I. generace

Cílem návrhu zákona je implementace Víceletého programu podpory dalšího uplatnění udržitelných biopaliv v dopravě na období 2015–2020, který vypracovalo Ministerstvo zemědělství a který byl schválen vládou dne 6. 8. 2014 usnesením vlády č. 655 (viz i výše citovaná právní úprava). V návaznosti na připomínky Evropské komise v rámci notifikačního procesu Programu bylo nutno učinit změny ve výpočtech a následných výších daňových zvýhodnění. Hlavními cíli Programu je splnění závazného cíle nahradit alespoň 10 % konečné spotřeby energie v dopravě energií z obnovitelných zdrojů a splnění povinnosti snižování emisí skleníkových plynů na jednotku energie obsaženou v pohonné hmotě v jejím úplném životním cyklu. Do konce roku 2014 se požadovalo snížení emisí skleníkových plynů o 2 %, do konce roku 2017 o 4 % a do konce roku 2020 o 6 % ve srovnání se základní hodnotou emisí skleníkových plynů pro fosilní pohonné hmoty. Potřebná podpora čistých biopaliv a vysokoprocenních směsí biopaliv s fosilními palivy je navržena na jejich přiměřeném daňovém zvýhodnění, protože kotované burzovní ceny biopaliv jsou stále vyšší než paliv fosilních. Bez těchto daňových zvýhodnění by Česká republika podle Programu pravděpodobně nesplnila výše uvedené cíle, s čímž se autor ztotožňuje. Daňová regulace nadto dává možnost vyrovnat cenu paliv s vysokoprocenním obsahem biopaliv se standardními palivy (naftou a benzinem), které mají povinný nízkoprocenní obsah biopaliv 1. generace.

Pokud se týče dopadů novely, lze uvést, že předkladatel, Ministerstvo zemědělství, v rámci posouzení ekonomických dopadů na stát (procedura RIA) uvádí, že přijetí návrhu bude mít negativní vliv na inkaso veřejných rozpočtů v důsledku daňového zvýhodnění čistých biopaliv a vysokoprocenních směsí biopaliv

s tradičními fosilními pohonnými hmotami. Roční výše podpory se má pohybovat v rozmezí 1,5–1,8 mld. Kč tím, že do konce roku 2015 je odhadována na cca 700 mil. Kč. Kumulovaně má podpora v letech 2015 až 2020 dosáhnout přibližně 9 mld. Kč (3). Podle tohoto posouzení však má být tato veřejná podpora ve formě daňových úlev vyvážená vznikem nových pracovních příležitostí, z nichž bude do veřejných rozpočtů kumulovaně odvedeno mezi 14,6 až 16,2 mld. Kč, což jsou pracovní místa spojená s pěstováním zejména řepky. Závěrem je uvedeno, že tedy přijetí novely bude mít pozitivní dopady, k čemuž lze uvést, že výše uvedené daňové úlevy jsou jisté, přínosy v pracovních místech jsou nejisté a de facto neověřitelné. Pokud jde o vyhodnocení této novely, lze uvést, že prodlužuje zejména podporu biopaliv 1. generace, a tedy pěstování řepky, řepy a obilnin, a biopaliv ze surovin určených pro jiné než potravinářské účely.

Naše závazky z pohledu EU

V souvislosti s vyhodnocením dopadů návrhu zákona je nezbytné zkoumat jeho dopady ve vztahu k závazkům k EU. Pokud srovnáme evropské trendy vládní podpory produkce biopaliv 1. generace, ta se v září 2007 dočkala kritiky ze strany Organizace pro hospodářskou spolupráci v Evropě (OECD), podle níž veřejná podpora biopaliv 1. generace vede k prudkému růstu cen potravin a potenciálně i k devastaci přírody. Vládní subvence jsou podle OECD navíc i jednoduchou formou podpory domácího zemědělství, která je vzhledem k pokračujícím snahám o liberalizaci zemědělského trhu nežádoucí. Uvedené vede k přehodnocení výhodnosti podpory biopaliv 1. generace, což se projevilo tím, že ve výše uváděných 10 % obsahu pohonných směsí budou biopaliva 1. generace tvořit 7 % obsahu, zbylé 3 % budou biopaliva 2. generace. Nicméně autorovi nezbyvá než uzavřít, že v současné době neexistuje nástroj k naplnění závazků na minimální obsah biopaliv v pohonných směsích, neboť biopaliva 2. a 3. generace nejsou technologicky v rámci ČR v nutné míře zvládnuta a není vytvořen dostatečný právní rámec pro jejich uplatnění, což by měl český zákonodárce napravit. Do konce roku 2020 je Česká republika povinna dosáhnout podílu na obnovitelných zdrojích 20 % na celkové produkci energie, z toho v dopravě mají činit obnovitelné zdroje 10 % z celkového objemu. S tím je spojen cíl snížit o 6 % emise skleníkových plynů na jednotku energie u paliv používaných v dopravě do roku 2020. Uvedené je nezbytné nutně v současné době spojeno s využitím zemědělské půdy. Biopaliva byla přitom zamýšlena jako paliva vzniklá cílenou výrobou či přípravou z biomasy a biologického odpadu a představují jeden ze způsobů využití biomasy, na což by se měli čeští zemědělci a Česká republika výhledově zaměřit.

Shrnutí a závěr

Z výše uvedené analýzy plyne, že pokud bychom měli vyhodnotit dopady návrhu zákona, lze uvést, že forma podpory biopaliv je nezbytná, otázkou je, zda má být poskytována ve formě biopaliv 1. generace a daňových úlev a po celých pět let, tedy do roku 2020 a ne např. na poloviční období a připravit zákonnou podporu biopaliv 2. a 3. generace, které se jeví pro futuro perspektivnější. Jinak řečeno, podpora biopaliv 1. generace je odvislá od rozvoje biopaliv 2. a 3. generace, které

samy o sobě v současné době nejsou schopny naplnit naše závazky k EU. Udržením programu a podpor těchto paliv na trhu plní ČR tedy závazky EU při snižování emisí CO₂, která musí dodavatelé ropných paliv v celé EU snížit o 6 % v roce 2020. Biopaliva jsou největším prostorem pro plnění tohoto cíle. O skončení podpory se bude diskutovat v EU, jak bylo výše uvedeno. V rámci diskuse v Poslanecké sněmovně byly diskutovány otázky související se střetem zájmů firem skupiny Agrofert ministra financí, nicméně – odhlédnuto od této skutečnosti – je otázkou, zda Česká republika má jiné nástroje, jak zajistit svůj závazek z pohledu EU. Pokud by nebyla veřejná podpora pro tato paliva, velké ropné distribuční firmy budou muset tato paliva prodávat a uvádět je na trh zvýšenou cenou pohonných hmot, což by biopaliva cenově znevýhodnilo. Konkrétní přínos novely je tedy v tom, že nadále budeme plnit náš závazek daný EU, nicméně i v EU se diskutuje o změnách veřejných podpor. Ten závazek zřejmě neskončí v roce 2020, bude ve vyjednané formě pokračovat i nadále a např. ze strany severovýchodních zemí EU je tlak na vyšší obsah biopaliv. Dále se tedy povedou diskuse o skladbě biopaliv a jejich podpoře v jednotlivých zemích EU a tato oblast bude i do budoucna aktuální. Využívání biopaliv různých generací odvisí od technologické vyspělosti různých zemí EU a pro Českou republiku by bylo dobrou vizitkou, aby ve struktuře veřejných podpor byly podpory biopaliv 2. generace v širší míře než doposud. Závěrem lze dodat, že Evropská komise výše uvedenou formu veřejné podpory biopaliv (v obsahové podobě, v jaké je obsažena ve výše uvedené novele návrhu zákona) s technickými připomínkami notifikovala dne 12. 8. 2015 jako souladnou s pravidly EU

Souhrn

Článek analyzuje regulaci veřejných podpor pro biopaliva a aktuální vývoj v této oblasti v České republice a Evropské unii. Lze připomenout, že veřejné podpory jsou obecně Smlouvou o fungování EU zakázány s množstvím konkrétně stanovených výjimek. Jednou

z nich jsou daňové úlevy (zvýhodnění) pro biopaliva. Článek řeší, jaké dopady bude mít novela zákona o spotřebních daních, zakotvující veřejnou podporu ve formě daňových úlev pro biopaliva první generace, a rozebírá aktuální vývoj v Evropské unii v současné době a do budoucna ve vztahu k podílu biopaliv první, druhé a třetí generace v pohonných hmotách. Ve vztahu k Evropské unii lze konstatovat, že podpora biopaliv první generace je v určitém rozsahu nezbytná a v rámci Evropské unie lze sledovat trendy v zavedení podpor biopaliv druhé a třetí generace.

Klíčová slova: biopaliva, řepka olejná, veřejná podpora, daňové úlevy, Evropská unie.

Literatura

1. JURČÍK, R. ET AL.: *Právní úprava veřejné podpory v České republice – včetně úplného znění zákona o veřejné podpoře s komentářem a související judikatury*. Praha: Linde, 2001, 210 s.
2. KOLMAN, P.: Biopaliva a evropská legislativa. *Listy cukrov. řepař.*, 128, 2012 (1), s. 26–29.
3. PSP. *Poslanecká sněmovna. Projednávání novely zákona o spotřebních daních*. [online] http://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?o=7&T=418, cit. 30. 4. 2015.
4. CIONI, F.; TUGNOLI, V.; ZAVANELLA, M.: Cercospora leaf spot: the effects on sugar content reduction. In *Proc. 67th IIRB Congress*. Brussels: IIRB, 2004, s. 61–72.
5. OTERO, J. M.; PANAGIOTOU, G.; OLSSON, L.: Fueling industrial biotechnology growth with bioethanol. In OLSSON, L. (eds.): *Biofuels. Book Series: Advanced in Biochemical Engineering-Biotechnology*. Berlin: Springer-Verlag, 108, 2007, s. 1–40.
6. *Rozsudky Soudního dvora EU*. 2015, [online] <http://curia.europa.eu/>.
7. *Druhy biopaliv*. 2015, [online] <http://biopalivafrci.cz/co-jsou-to-biopaliva/druhy/>.

Jurčík R.: Subsidies for Biofuels and Current Development in 2015

The article analyzes the regulation of public subsidies for biofuels and current development in this area in the Czech Republic and European Union. It may be recalled that public support is generally prohibited by the Treaty on the Functioning of the EU with some defined exceptions. One of them is tax relief for biofuels. The article addresses the impact of the Excise Tax Act amendment that provides public support in the form of tax credits for first-generation biofuels. The paper also discusses development in the European Union in present and in the future in relation to the share of biofuels of first, second and third generation in fuel. In relation to the European Union it can be stated that the promotion of first-generation biofuels is to some extent necessary and trends in the introduction of biofuels of second and third generations can also be seen in the EU.

Key words: biofuels, oilseed rape, public support, tax concessions, European Union.

Kontaktní adresa – Contact address:

doc. JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph. D., Mendelova univerzita v Brně, Provozní ekonomická fakulta, Ústav práva a sociálních věd, Zemědělská 1, 613 00 Brno, Česká republika, e-mail: jurcik@mendelu.cz

