

Koncepce reformy poplatků z těžby nerostných surovin

srpen 2000

Zpracoval Vojtěch Kotecký
Vydalo Hnutí DUHA v srpnu 2000
ISBN 80-902056-9-0

Hnutí DUHA, Bratislavská 31, 602 00 Brno
tel.: 05-4521 3802, 4521 4431
fax: 05-4521 4429
email hduha@ecn.cz
www.duhafoe.cz

Hnutí DUHA patří mezi přední české ekologické organizace. Prosazuje veřejný zájem na zdravém životním prostředí, ochraně přírody a krajiny. Metody jeho práce sahají od jednání s úřady i politiky, přes legislativní návrhy, informování a zapojování veřejnosti, působení na spotřebitele a průmysl, výzkum či právní kroky až po spolupráci s obcemi. Působí na národní, místní i mezinárodní úrovni. Zastupuje Českou republiku ve Friends of the Earth International, největší světové federaci ekologických organizací se členy v 61 zemích.

Obsah

1. Úvod a shrnutí	7
2. Stávající poplatky z těžby nerostných surovin	9
2.1. Úhrada za vydobyté nerosty	9
2.2. Úhrada z dobývacího prostoru	11
3. Role ekonomických nástrojů	12
3.1. Ekologické dopady těžby a potenciál jejich snížení	12
3.2. Účel reformy ekonomických nástrojů	13
4. Hlavní aspekty reformy	16
4.1. Reformě podléhající suroviny	16
4.2. Daň, nebo poplatek	20
4.3. Základ daně či poplatku	21
4.4. Výše sazby	22
4.5. Diferenciace sazeb	23
4.6. Export a import	24
4.7. Vznik daňové povinnosti	24
4.8. Využití výnosu	25
5. Varianty reformy	27
6. Literatura	29

1. Úvod a shrnutí

Těžba nerostných surovin patří mezi největší problémy, kterým čelí česká krajina. Paradoxně jsou to především některé chráněné krajinné oblasti, zejména České středohoří, Český kras či Třeboňsko, které se nacházejí pod silným tlakem lomů a pískoven. Dobývání stavebního kamene, vápenců a štěrkopísků zde likviduje cenné přírodní biotopy, stanoviště ohrožených druhů a rostlin, narušuje krajinný ráz a obtěžuje život obyvatel dotčených obcí prachem, hlukem i otřesy.

Vážné jsou ale také dopady těžby mimo CHKO, například na kopci Tlustec v blízkosti České Lípy, na řadě lokalit v okolí Prahy či na jižní Moravě. Ačkoli obce v Podkrušnohoří již chrání územní ekologické limity, okolní krajinu nadále devastují povrchové hnědouhelné lomy. Lokální problémy vyvolává rovněž těžba dalších nerostů, rozesetá po území republiky - kaolínu, sklářských písků, cihlářských surovin.

V řadě případů přitom dobývání vůbec není nezbytné. Právě u stavebních surovin je to zvláště patrné. Sekundární materiály by podle studie Hnutí DUHA mohly během dekády substituovat zhruba 10-20% této těžby. Například asi 4 milióny tun využitelných druhů stavebního a demoličního odpadu, které každoročně končí na skládkách, by mohly nahradit více než trojnásobek těžby čediče v Českém středohoří. Míra jejich recyklace se u nás pohybuje kolem 10%, zatímco v některých zemích Evropské unie již přesáhla 80 procent. Podobných zdrojů je k dispozici více.

Efektivnímu využívání surovin ale brání ekonomické prostředí. Především vzájemný poměr cen přírodní suroviny a potenciálních substituentů spolu se skutečností, že těžební společnosti neplatí plnou hodnotu dopadů dobývání nerostů, znevýhodňuje alternativní zdroje. Příčinou jsou extrémně nízké poplatky z těžby, které podporují využívání primárních materiálů.

Soustava poplatků z dobývání nerostných surovin proto musí projít hlubokou reformou, která změní jejich sazbu i strukturu. Například Státní program ochrany přírody a krajiny ČR požaduje „*postupně promítnout náklady související s těžbou nerostných surovin do ceny neobnovitelných přírodních zdrojů*“ (4.3.7.) a v této souvislosti mezi prioritními úkoly požaduje „*zvýšit poplatky a úhrady...za těžbu vybraných nerostných surovin tak, aby stimulovaly uvážlivé využití těchto neobnovitelných nerostných zdrojů*“ (5.3.3.) [1].

Tato analýza diskutuje význam stávajících poplatků z dobývání nerostů, účel reformy ekonomických nástrojů v těžbě surovin a její hlavní aspekty včetně několika variantních řešení.

Poplatky by měly zajistit částečnou internalizaci některých externích nákladů těžby nerostů, především v ochraně přírody a krajiny. Především ale musí stimulovat efektivní nakládání se surovinami a podporovat využití sekundárních materiálů.

Prioritou reformy se musí stát tři suroviny, u kterých využití ekonomických nástrojů bude nejúčinněji působit na snížení environmentálních negativ těžby: stavební kámen, štěrkopísky a vápenec. Hnutí DUHA není apriorním oponentem jejího rozšíření na další nerosty, varuje však před tím, že by ekonomické a politické diskuse o zpoplatnění především uhlí mohly ohrozit tento krok tam, kde je potřeba podstatně více.

Sazba využitého ekonomického nástroje by se měla asi po deseti letech postupného navyšování dostat na hodnotu kolem 100 Kč/tunu. Výhodnější než klasický poplatek se přitom jeví použití ekologické daně, které umožňuje využít mechanismu fiskálně

neutrální reformy a zajistit tak dodatečná sociální i hospodářská pozitiva, snížit politická rizika a vyhnout se nadměrnému finančnímu zatížení ekonomiky. Na druhé straně ovšem potom není možné využít výnosu k podpoře opatření, jež by zvýšila účinnost stimulačního působení, například recyklačních projektů či výzkumu. Mezi diskutovanými alternativami je proto i možnost kombinace poplatku - optimálním řešením je modifikace existující úhrady z dobývacího prostoru - a daně, příliš komplikovaná jen na první pohled.

Podobným dilematem je otázka, co by mělo být základem daně nebo poplatku. Z environmentálního hlediska představuje optimální řešení plocha území zasaženého těžbou (například velikost dobývacího prostoru), účinné stimulaci efektivního využívání surovin ale více přispěje zaměření na množství vytěžené suroviny. Tato alternativa je rovněž méně náročná administrativně.

Měla by být stanovena dvojnásobná sazba pro těžebny zahrnující nebo zasahující environmentálně senzitivnější území (chráněné krajinné oblasti, přírodní parky, prvky ÚSES). Na hlubinné dobývání by se měla vztahovat nulová nebo velmi nízká (maximálně 20%) sazba. Hnutí DUHA silně preferuje fiskálně neutrální reformu nebo model, při kterém bude snížením sazeb sociálního pojištění kompenzována výrazná část (minimálně 80%) výnosu. Konkrétní řešení zde závisí především na volbě konkrétního ekonomického nástroje nebo nástrojů.

2. Stávající poplatky z těžby nerostných surovin

Těžba nerostných surovin je v současné době subjektem dvou poplatků: úhrad za vydobyté nerosty a z dobývacího prostoru.

Vedle toho stát dobývání nerostných surovin ovlivňuje rovněž zákonem stanovenou povinností ukládané finanční rezervy na sanace, rekultivace a důlní škody. Ty ovšem nepatří mezi klasické poplatky - jde spíše o normativní nástroj, který má zajistit, že důlní společnost po ukončení těžby skutečně zaplatí. Příjemcem také ostatně není stát.

2.1. Úhrada za vydobyté nerosty

Úhrada za vydobyté nerosty je poplatek, který má funkci royalty - podílu na získané surovině, který těžební společnost platí státu jako majiteli. Vztahuje se proto pouze na nerosty, které vlastnictvím státu jsou, tedy na vyhrazené a teoreticky rovněž na výhradní ložiska nerostů nevyhrazených.

Těžební společnost státu platí pevně určenou relativní část tržní ceny nerostu, která ze zákona nesmí překročit 10 procent. Sazby jsou určeny vyhláškou a pohybují se podle druhu suroviny mezi 0,5 a 10 procenty. Mezi suroviny s nejnižší sazbou patří radioaktivní nerosty, zbytkové zásoby ropy, rudy s výjimkou zlata, hlubinně dobývaný kaolín pro výrobu porcelánu a rovněž podzemní těžba uhlí. Nejvýše, totiž maximální částkou, je zpoplatněný vysokoprocentní vápenec, magnezit, kamenná sůl a drahé kameny.

Institut úhrady za vydobyté nerosty, zavedený novelou horního zákona v roce 1991, předpokládá výhradně majetkoprávní, nikoli environmentální funkci poplatku. To se odráží rovněž ve výši sazeb, která aspekt ochrany životního prostředí reflektuje pouze diferencí mezi povrchovou a hlubinnou těžbou několika vybraných nerostů - uhlí, kaolínu pro výrobu porcelánu a keramických či žáruvzdorných jílu a jílovců.

Roční výnos poplatku, který těžební společnosti odvádějí obvodním báňským úřadům, se pohybuje kolem 450 milionů korun ročně [2]. Nejvyšší hodnoty - 468 milionů korun - dosáhl hned po svém zavedení, v roce 1993, nevykazuje však stabilní pokles, nýbrž spíše oscilace [3].

Zdaleka největší část poplatků pochází přirozeně z těžby uhlí. Ostatně vypovídající je skutečnost, že v roce 1998 z 9 obvodních báňských úřadů pouhé tři, které kontrolují uhelné revíry (Ostrava, Most, Sokolov), vybraly přes 80% celkem zaplacených úhrad [4].

Prostředky z úhrady se rozdělují tak, že 50% výnosu plyne obcím, na území kterých těžba probíhá, a druhá polovina do státního rozpočtu. Zákon výslovně ukládá příjem státu využívat k „nápravě škod na životním prostředí způsobených dobýváním výhradních ložisek“ [5]. Ministerstvo průmyslu a obchodu získané finance rozděluje ve formě dotace, téměř výhradně mezi uhelné společnosti: společnost OKD samotná z nich v letech 1995-95 získala asi 49% [6].

Diskuse o reformě poplatku

Koncem roku 1997 ministerstvo životního prostředí zpracovalo interní materiál, který diskutoval možnosti úprav poplatku [7]. Předpokládal zachování jeho formy, avšak

počítal s částečným promítnutím environmentálních aspektů do sazby pro některé nerosty. Zvýšit se měla výše úhrady pro povrchovou i hlubinnou těžbu uhlí a dobývání zlata (kde mělo rovněž dojít k rozlišení hlubinné a povrchové těžby), kaolínu pro výrobu porcelánu, vápenců, vysokoprocentních vápenců a skupiny tvořené ropou, hořlavým zemním plynem a bituminosními horninami. Úvaha se setkala s opozicí těžebních společností a ministerstva průmyslu a obchodu, diskutované úpravy se nikdy nedočkaly realizace a návrh byl fakticky odložen ad acta.

V březnu 1998 potom MPO připravilo návrh novely vyhlášky, která určuje sazby poplatku z vydobytých nerostů [8]. Návrh předpokládá dvě významné reformy:

- dojde ke změně způsobu výpočtu: namísto relativních sazeb, představujících podíl na tržní hodnotě suroviny, budou stanoveny pevné částky,
- bude zpoplatněna těžba výhradních ložisek nevyhrazených surovin.

Návrh ve svém stávajícím znění nepředpokládá jednotný trend změny sazeb. Zatímco výše některých se víceméně udrží na současné hladině, jinde dojde ke zvýšení, u jiných zase ke snížení [9] [10] [11].

S ohledem na objem vybíraných prostředků jsou nejvýznamnější dvě změny: zvýšení sazby u hnědého uhlí, které má mj. „*příspěť i k pokrytí internalizace části ekologických externalit*“ [12], a její snížení v případě uhlí černého. Ve druhém případě ministerstvo průmyslu a obchodu jako důvod uvádí konkurenční tlak polského uhlí [13].

V případě zde diskutovaných surovin se odhady různí. Podle oficiálních údajů by se v případě vysokoprocentních vápenců výše poplatku měla víceméně udržet na stejné hodnotě (zvýšení ze 4,90 Kč/t na 5 korun), u vápenců ostatních a cementářské suroviny potom ministerstva uvádějí růst reálné sazby z 1,50 na 2 koruny [14] [15]. Studie zpracovaná pro MPO předpokládá rovněž určitý růst hrazených částek [16].

Pozoruhodné je, že teoreticky by trend uváděný u vysokoprocentních vápenců neměl být možný: v současné době činí sazba 10% ceny, tedy legální maximum, a posun výše, byť o pouhých deset haléřů, tedy právně vzato měl být neuskutečnitelný.

Fakticky nejvýznamnější změnou je ale zpoplatnění vyhrazených ložisek nevýhradních nerostů. Tyto těžebny úhradu neodvádějí víceméně omylem, díky chybné právní formulaci horního zákona. Podle kalkulací Hnutí DUHA v letech 1993-99 tímto způsobem veřejné rozpočty přišly o 884 miliónů korun (tab. 1). Návrh novely horního zákona, který by mimo jiné umožnil tento legislativní nedostatek napravit, však Poslanecká sněmovna v červenci 2000 zamítla.

Tabulka 1. Ztráty poplatku za vydobyté suroviny z vyhrazených ložisek nevýhradních nerostů (mil. Kč)

rok	ztráta
1993	137,6
1994	128,8
1995	122,4
1996	141,2
1997	138,4
1998	112,4
1999	102,6

Zdroj: kalkulace Hnutí DUHA z objemů těžeb a navrhovaných sazeb poplatků v novele vyhlášky č. 617/1992 Sb.

Poznámka: Kalkulace vychází z návrhu novely vyhlášky, připraveného ministerstvem průmyslu a obchodu v roce 1998. MPO po jeho dokončení usoudilo, že namísto dvou různých sazeb za dobývání štěrkopísků, které

se měly lišit podle způsobu využití konkrétní suroviny, použije pouze jednu, univerzální. Doposud ale nerozhodlo, jakou částku zvolí. Výpočet pracuje s nižší z původně navržených (5 Kč/t). Skutečný objem ztracených prostředků tedy nakonec může být vyšší.

Ministerstvo životního prostředí předpokládá, že „[d]ojde...ke snížení tlaku na otevření nových těžeben“ [17]. Ve skutečnosti bude ovšem tento vliv zanedbatelný. Při zvýšení ceny štěrkopísků v průměru asi o 5%, což je relace, ve které se připravený návrh novely vyhlášky zhruba pohybuje, lze předpokládat snížení spotřeby o 1-1,7% [18]. Pozitivní vliv na substituci přírodních surovin druhotnými materiály by tento efekt patrně poněkud zvýšilo, přesto se nedá očekávat dramatická změna. Přitom v celkovém objemu spotřeby dochází v posledních letech pravidelně k meziročním změnám přesahujícím 5% [19]. Růst ceny stavebního kamene má být ještě podstatně menší. Například ovlivnění trhu ve prospěch stimulace využívání sekundárních zdrojů bude tedy minimální.

Hnutí DUHA je přesvědčeno, že by si úhrada z vydobytých nerostů měla zachovat dosavadní formu poplatku majiteli suroviny, který nemá ekologický účel. Neznamena to, že by sazby za žádných okolností nesměly v konkrétní situaci reflektovat například dopady těžby na krajinný ráz nebo lokální environmentální projevy. Tyto aspekty by se ovšem neměly stát určujícím faktorem. Naopak významnější roli při určování sazby by měla mít stimulace šetrného nakládání se surovinovým zdrojem, která majetkoprávnímu významu úhrady odpovídá.

2.2. Úhrada z dobývacího prostoru

Funkce úhrady z dobývacího prostoru se prakticky omezuje na formu administrativního poplatku.

Poplatek se vztahuje na všechny stanovené dobývací prostory, nepodléhají mu tedy nevyhrazené nerosty. Jeho výše se stanovuje v závislosti na ploše: těžební společnost, které je dobývací prostor stanoven, platí každoročně 10.000 korun za každý byt jen započatý čtvereční kilometr jeho rozlohy. V případě dobývacích prostorů, které nedosahují plochy 2 hektarů, se úhrada snižuje na 2000 korun.

Roční výnos poplatku se pohybuje kolem 20 miliónů korun. Vybírají jej opět obvodní báňské úřady, celý je však převáděn dotčeným obcím. Rozhodující měrou se na něm podílejí nerosty s velkými dobývacími prostory: černé a hnědé uhlí a zemní plyn. V regionech obvodních báňských úřadů Most, Ostrava a Brno vzniká přes 60% hrzených prostředků [20].

Reálný vliv této úhrady na ekonomiku těžebních společností je při podobné sazbě prakticky nulový. Na větším ložisku stavebního kamene například znamená zvýšení ceny o xxxxxx. Rovněž v rozpočtu obcí nehraje díky své sazbě příliš významnou roli. Jeho skutečný význam je proto z hlediska plátců i příjemců spíše marginální.

3. Role ekonomických nástrojů

3.1. Ekologické dopady těžby a potenciál jejich snížení

Těžba stavebních surovin vyvolává řadu negativních environmentálních dopadů, které se podstatně liší charakterem. V zásadě lze rozlišit na ty, které ovlivňují bezprostřední okolí, a dopady nikoli výrazně lokálního významu. Takové rozdělení je však nutně poněkud arbitrární a není možné popsat jednoznačnou, zřetelnou hranici mezi oběma skupinami.

Životní prostředí a majetky obyvatel dotčených obcí poškozují především:

- prašnost, jež vzniká při drcení suroviny, manipulaci s ní, při dopravě, popřípadě na samotné odhalené ploše těžebny
- hlučnost, zejména z drcení stavebního kamene, v menší míře rovněž z transportu a manipulace se surovinou
- otřesy při odstřelech, které poškozují budovy
- emise atmosférických polutantů (NO_x , troposférický ozón), v první řadě z automobilové přepravy vytěžených surovin
- ovlivnění hydrologického režimu (především pokles hladiny podzemních vod, ztráty vody ve studních) v důsledku těžby
- zatížení a poškozování místní silniční sítě automobilovou dopravou
- změny mikroklimatu v okolí těžebny.

Další dopady jsou svojí formou rovněž místní, s ohledem na hodnotu dotčeného území ale mohou mít regionální, národní či dokonce mezinárodní význam. Vznikají mohou při samotné těžbě nebo doprovodnými aktivitami, například ukládáním odpadních materiálů:

- zábor území, spojený s poškozením či likvidací cenných přírodních lokalit - biotopů, stanovišť chráněných či ohrožených druhů, geologických a geomorfologických jevů nebo paleontologických nalezišť. Například kolem 45% české těžby vápenců probíhá v chráněných krajinných oblastech [21].
- zásah do krajinného rázu, včetně například odtěžování soliterních elevací, silných pohledových změn, poškozování významných krajinných útvarů apod.
- úbytek zemědělské či lesní půdy.

Potenciál snížení ekologických dopadů

Environmentální dopady dobývání stavebních surovin ovšem lze významnou měrou limitovat. Substituce environmentálně příhodnějšími alternativami, recyklace či jiné využití odpadů, efektivní nakládání se stavebními materiály a další opatření mohou podle výzkumu Hnutí DUHA během této dekády v českých podmínkách snížit spotřebu zhruba o 10-20 procent, v dlouhodobější perspektivě i více [22].

Například míra recyklace stavebního a demoličního odpadu se u nás pohybuje kolem 10%, ačkoli v některých zemích Evropské unie překračuje 80 procent. Množství využitelných materiálů, které tak každoročně končí na skládkách, přesahuje trojnásobek těžby stavebního kamene v CHKO České středohoří. Elektrárenské popílky lze využít jako méně kvalitní stavební materiál a jako substituent plniva či pojiva v betonu:

potenciálně tak lze spotřebovat asi 1,5-2,4 miliónu tun těchto odpadů ročně. Minimálně kolem 3 miliónů tun štěrkopísků a stavebního kamene by realisticky mohlo během 10 let nahradit umělé kamenivo z popílku. Využití metalurgických strusek a přetěžování starších zásob na skládkách by každoročně přineslo odhadem 1,5 miliónu tun kvalitní suroviny. Volba alternativní koncepce výstavby dálnic a rychlostních silnic zajistí potřebnou dopravní síť a ušetří v průběhu své realizace asi 20 miliónů tun štěrkopísku a stavebního kamene, stejně jako kolem miliónu tun cementu.

V řadě případů - typický představuje například využití odpadních popílků k výrobě umělého kameniva - však využití tohoto potenciálu brání ekonomické prostředí. Především vzájemný poměr cen přírodní suroviny a potenciálních substituentů spolu se skutečností, že těžební společnosti neplatí plnou hodnotu dopadů dobývání nerostů, znevýhodňuje alternativní zdroje.

Milióny tun kvalitního materiálu, který by mohl nahradit přírodní suroviny a snížit tak dopady těžby, proto končí na skládkách a dál prohlubují environmentální negativa.

Regulační mechanismy, zejména normativní nástroje a územní plánování, zde nehrají významnější roli. Podílejí se spíše na limitování negativních dopadů jednotlivých lomů a pískoven, umožňují vyloučit těžbu v extrémně cenných lokalitách a určují limity dobývání, celkovou zátěž ovšem nesníží. Výjimky, jakou může být například případné povinné využívání sekundárních materiálů ve státních zakázkách, mají nepopiratelný, přesto však spíše marginální význam.

Tento problém by mohla řešit propracovaná soustava ekonomických nástrojů, jež by účinně stimulovaly efektivní nakládání se stavebními materiály a využití druhotných surovin. Stávající úhrady ale tuto funkci neplní.

Brání tomu dva důvody: nízké sazby a forma poplatků.

Sazba poplatků je příliš nízká, než aby mohla trh jakkoli reálně ovlivnit. Zejména to platí pro úhradu z dobývacího prostoru, která se přitom svou vazbou na těžebními pracemi dotčenou plochu přímo nabízí jako ekonomický nástroj environmentální politiky. Částky, které těžební společnosti platí, však představují prakticky nulovou motivaci. Ale také v případě úhrady za vydobyté nerosty zákonný desetiprocentní limit účinně brání jejímu zvýšení na hodnotu, jež by měla zaznamenáníhodný efekt.

Druhou příčinou je forma obou poplatků, která dostatečně neodráží environmentální priority. Způsob výpočtu minimálně diskriminuje podle dopadů těžby, například kvality dotčeného území.

Pokud se proto ekonomické nástroje mají stát účinným prostředkem environmentální politiky v oblasti těžby stavebních surovin, musí dojít k jejich zásadní reformě. Tato analýza shrnuje názory Hnutí DUHA na takovou reformu a diskutuje možné alternativy úprav, ke kterým by mohlo dojít.

Ekonomické nástroje ovšem nemohou zůstat izolované. Musí tvořit součást funkční soustavy efektivně působících prostředků, společně s normativními prostředky a územním plánováním.

3.2. Účel reformy ekonomických nástrojů

Důvody pro reformu soustavy ekonomických nástrojů, které těžbu ovlivňují, mohou ale být širší než pouhá stimulace efektivního nakládání se surovinami. Riley identifikoval tři potenciální cíle:

- zajištění daňového výnosu státu
- internalizaci externalit těžby
- snížení ekologických dopadů prostřednictvím stimulace využívání druhotných surovin [23].

Daňový výnos

Zvýšení příjmů státu je přirozeným důsledkem zavedení nového poplatku nebo daně. Riley poznamenává, že takový cíl

„není příliš populární v environmentálních kruzích a sám o sobě by k získání podpory veřejnosti nové dani [z těžby stavebních surovin] či k omezení kritiky [návrhu daně]. Neměli bychom na něj ale předem rezignovat: vlády musí prostředky získávat, a měly by tak činit způsobem, který přinese nejmenší škody.“ [24]

Jinými slovy, záleží na účelu reformy, respektive od něj odvozeného postupu.

Teoreticky by bylo možné zavést například daň z těžby nerostných surovin, která by měla za cíl pouze zvýšit příjmovou stránku státního rozpočtu. Takový krok by patrně měl i vedlejší pozitivní účinky, například právě stimulaci využívání druhotných surovin. Na druhé straně by ale zvýšení celkového daňového zatížení mohlo způsobit neúnosný zásah do ekonomiky.

Nabízí se ale rovněž jiný přístup: takový, při kterém by vyšší daňové zatížení bylo úplně nebo částečně kompenzováno recipročním snížením jiných titulů. Cíl by v takovém případě zůstal stejný, tedy zajistit příjem státního rozpočtu, pouze by se změnil zdroj těchto příjmů.

Daň by se tak stala součástí přesunu daňového zatížení z pozitiv, ze kterých jsou konvenčně daně vybírány (majetek, zisk, práce prostřednictvím DPH, pracovní místa prostřednictvím plateb důchodového či zdravotního pojištění), na negativní jevy (znečištění, snižování biologické diverzity, změny krajinného rázu, spotřeba přírodních zdrojů). V takovém případě nelze očekávat negativní hospodářské dopady. Naopak, sociální a ekonomické projevy by patrně byly pozitivní (podrobněji tuto otázku diskutujeme v kap. 4.8.). Daňová soustava by se tak stávala smysluplnější, neboť zatížení čehokoli daní pochopitelně tento předmět penalizuje, byť neúmyslně. Stát někde finanční prostředky získávat musí. Nechť je tedy získává daňovým zatížením negativ, nikoli pozitiv.

Právě o tento model se opírá koncept ekologické daňové reformy. Ten však má především environmentální cíle. Detailní konstrukce jednotlivých daní se proto řídí především environmentálními požadavky.

Riley navrhuje „neřezignovat předem“ na možnost tento mechanismus využít k cílům primárně ekonomickým, nikoli environmentálním. Hlavním účelem takové daně se stane naplňování státní pokladny, pouze se mění předmět zdanění. Shodou okolností to má rovněž environmentální implikace, ty však nejsou hlavní motivací.

Volba formy daně či poplatku výhradně podle fiskálních kritérií by nicméně omezila účinnost jejího environmentálního efektu. Přitom za podmínky minimálně fiskální neutrality zůstává funkce zajištění příjmové stránky státního rozpočtu nedotčena bez ohledu na konkrétní formu daně. Ta by proto měla být podřízena především environmentálním

kritériím. Proto je Hnutí DUHA přesvědčeno, že by cíl zajištění příjmů státního rozpočtu neměl při diskusi o reformě hrát rozhodující roli.

Znečišťovatel platí

Environmentální negativa, která s sebou těžba nerostných surovin přináší, jsou diskutována v kapitole 3.1. Existující normativní opatření a prostředky územního plánování se pokoušejí některá z nich řešit. Zaměřují se však v první řadě na lokální, limitovatelné problémy technického rázu a dočasného charakteru, například prašnost, hluk, otřesy a projevy dopravy surovin.

Naproti tomu dlouhodobější a obtížně napravitelné škody, především zábor území, likvidace cenných přírodních ploch (stanovišť ohrožených druhů i biotopů) a změna krajinného rázu, jsou postiženy podstatně méně. Na nich se totiž podepisuje více objem dobývaných surovin a méně technologické postupy používané při těžbě, které legislativa především reguluje. Navíc povaha administrativních opatření do značné míry možnosti jejich využití k řešení tohoto typu škod limituje.

Právě ekonomické nástroje by se mohly stát klíčovým prostředkem k tomu, aby externí náklady, především potom tohoto typu, byly ve větší míře internalizovány do ceny stavebních surovin.

Jsou tedy dobré důvody pro využití ekonomických nástrojů k realizaci principu „znečišťovatel platí“, tj. především k větší internalizaci doposud minimálně pokrývaných externalit zejména v ochraně přírody a krajiny.

Velikost těchto externalit se evidentně liší podle místa a technologie těžby. Například škody způsobené těžbou rostou s kvalitou území. Podobně hlubinné dobývání má většinou menší negativní dopady než povrchové.

Jedním z cílů reformy poplatků by měla být jejich diferenciací podle velikosti externalit, které těžba způsobuje.

Stimulace efektivního nakládání se surovinami

Právě neadekvátní soustava poplatků z těžby patří mezi hlavní příčiny málo efektivního nakládání se surovinami. Zatímco přírodní stavební kámen, štěrkopísky či vápence slouží jako stavební hmoty nebo surovina k jejich výrobě, milióny tun často stejně kvalitně využitelných materiálů končí jako nevyužitý odpad. Mimořádné je rovněž množství materiálu ztraceného či zničeného na stavbách.

Náprava není možná bez úpravy cenových relací. Extrémně nízké poplatky způsobují, že cena přírodních surovin nejen nezahrnuje externality jejich dobývání, ale rovněž znevýhodňuje, v řadě případů dokonce de facto znemožňuje využití druhotných materiálů.

Dokumentace ekologických vlivů surovinové politiky, zpracovaná pro ministerstvo průmyslu a obchodu, proto mj. doporučuje reformovat soustavu ekonomických nástrojů tak, že bude

„stimulovat efektivní využívání primárních surovin v různých fázích zpracování a odstraní bariéry limitující větší využití sekundárních zdrojů“ [25].

Stimulace využívání odpadů ve stavebnictví a efektivního nakládání s primárními i sekundárními surovinami by se proto měla stát klíčovým cílem reformy poplatků z těžby. Právě jeho účinnému splnění má být podřízena volba nových sazeb.

Zatímco diferenciací sazeb - tedy vzájemné rozdíly mezi sazbami - by měla odrážet v první řadě velikost externalit a působit ve prospěch technologií a lokalit, kde dobývání působí menší škody, jejich výše má být upravena tak, aby vyrovnala cenové hladiny ve prospěch alternativních zdrojů.

Navíc, vedle bezprostředního efektu samotné sazby, perspektiva jejího zvyšování působí sama o sobě jako specifický nezanedbatelný stimul a dále zvyšuje pozitivní účinek [26].

Daň tak působí na postupné zvyšování materiálové efektivity ekonomiky.

Někteří autoři, zejména potom reprezentanti těžebního průmyslu, pochybují o účinnosti ekonomických nástrojů. Elasticita poptávky po stavebních surovinách je podle jejich názoru příliš malá, než aby daň postačovala ke snížení environmentálních dopadů [27]. Tyto argumenty ovšem čelí několika nedostatkům.

Především předpokládají nerealisticky nízké sazby. Výzkum Ecotec, diskutovaný detailněji v kapitole 4.4., ukazuje, že daň ze stavebních surovin může být při vhodné volbě sazby účinná - aniž by přitom nasazovala absurdně vysoké, inhibiční částky [28].

Za druhé tyto autoři nepočítají s potenciálem náhrady přírodních zdrojů druhotnými. Pearce se ve studii, financované asociací těžebního průmyslu, výslovně domnívá, že poptávka vykazuje malou cenovou elasticitu, protože „*primární a sekundární stavební suroviny nejsou dobré [vzájemné] substituenty*“ [29]. Potenciál substituce těžených surovin například recyklovanými materiály je přitom ve skutečnosti značně vysoký i v britském kontextu, kterého se Pearceho poznámka týká [30], nemluvě již o českém. Mohou nahrazovat i poměrně kvalitní aplikace - komparativní analýza různých prací ukázala, že pevnost tlaku je u betonu z recyklátu průměrně o pouhých 5% nižší než v případě materiálu s přírodním kamenivem, pevnost v tahu klesá o 6% a modul pružnosti jen o 12% [31]. Možnosti dále rozšiřuje využití pro méně náročné účely, které ovšem rovněž znamená úsporu těžby. Tarmac, druhý největší český producent těchto materiálů, poznamenává, že „*inovativní zpracování recyklovatelných zdrojů může zajistit kvalitní stavební suroviny, které vyhovují širokému spektru účelů, a ušetřit tak zásoby primárních surovin*“ [32].

Třetí omyl představuje statické uvažování. Efekt zdanění je přitom dynamický: stimuluje technologické inovace, které dále přispívají k růstu trhu druhotných surovin. Právě podhodnocené přírodní suroviny blokují rozvoj tohoto moderního odvětví.

4. Hlavní aspekty reformy

Reforma poplatků z těžby nerostných surovin má řadu aspektů různé povahy. Klíčové z nich proto individuálně diskutujeme v této kapitole. Rozhodující problémy, které musí být vyřešeny před tím, než bude možné přistoupit k diskusi konkrétních modelů reformy, jsou:

- suroviny, zpoplatnění kterých bude reformě podléhat
- volba mezi daní a poplatkem
- konkrétní předmět zdanění
- výše sazeb
- diferenciací sazeb
- využití výnosu.

4.1. Reformě podléhající suroviny

V České republice se dobývá široké spektrum nerostných surovin. Asi 85% se na celkovém objemu těžby podílejí dvě skupiny: stavební suroviny (stavební kámen, štěrkopísek, cihlářská surovina) a uhlí [33]. Tento kvantitativní význam je rovněž příčinou jejich rozhodujícího podílu na negativních environmentálních dopadech těžby - a potažmo klíčového postavení při jejich snižování.

Zbytek potom tvoří poněkud nesourodá směsice různých surovin, převážně průmyslových nerud, jako jsou vápence, kaolín, sklářské a slévárenské písky, živce, grafit, jíly aj. Patří sem ale rovněž například uran a zlato, dekorační kámen či zemní plyn.

Mezi těmito surovinami jsou ovšem značné rozdíly, nejen v charakteru těžby a jejich environmentálních dopadů. Podstatně se liší především ekonomické prostředí, dané když ničím jiným, potom zcela odlišnými cenami (rolí ale hraje rovněž například význam dopravních nákladů, koncentrace těžeben, charakter trhu aj.). Bylo by proto patrně obtížné hledat univerzální sazbu nebo strukturu poplatků či daní, které by stejně efektivně ovlivňovaly například těžbu stavebního kamene, hnědého uhlí, kaolínu, grafitu a zlata.

Vedle ekonomického prostředí důležitou roli hraje též počet a geografické rozložení těžeben, charakter environmentálních dopadů dobývání a dostupnost alternativ.

Přírozeně jsou tedy odlišné rovněž mechanismy, kterými lze nejefektivněji omezovat environmentální negativa těžby. Například v mnoha případech se české zásoby omezují na několik ložisek, ať již těžených (řada průmyslových nerud), nebo nikoli (zlato). Potom je ovšem obtížné vytvořit plošně působící nástroj a rozhodování se proto bude patrně ubírat spíše více cílenou, administrativní cestou územního plánování a legislativního rámce.

Jiný případ představuje uhlí, kde rozhodující roli hraje určení priorit energetické politiky, na která se potom váže víceméně administrativní rozhodování (postup útlumu, územní ekologické limity severočeských povrchových dolů). Stejně tak uran, pro který je klíčová výše státních dotací - a potažmo průběh útlumového programu.

Navíc - zůstaneme-li u klíčového uhlí - hlavní alternativou zde není náhrada paliva obnovitelnými zdroji, nýbrž substituce samotné elektřiny energetickou efektivností. Účinnější je proto zdanění samotné energie a osvobození produkce z obnovitelných zdrojů od této daně. Právě tento model zavádí připravovaná ekologická daň z energie. Nelze však a priori zamítnout argument, podle kterého pokrytí uhlí daní reflektuje specifické externality těžby, zatímco daň z energie se zaměří především na emise oxidu uhličitého.

Využití plošně působících ekonomických nástrojů má nicméně smysl především tam, kde je dobývání rozloženo do velkého množství těžeben a využití získávaných surovin není omezeno na specifický, poměrně úzký účel. Tyto podmínky v českém případě splňují především stavební suroviny.

Hnutí DUHA je proto přesvědčeno, že právě stavební suroviny - z výhradních i nevýhradních ložisek - by měly být hlavním cílem reformy zpoplatnění těžby. Paušální sazby a strukturu ekonomických nástrojů, které by účinně působily na všechny u nás těžené nerosty, je obtížné najít. Na snížení environmentálních dopadů dobývání jiných surovin, především uhlí, je efektivnější působit jinými nástroji. Například rozhodujícím prostředkem pro omezení negativ těžby hnědého uhlí jsou územní ekologické limity rozvoje dolů v severních Čechách.

Přitom ovšem Hnutí DUHA není principiálním oponentem rozšíření spektra surovin, jež budou předmětem reformy. Vyšší zpoplatnění těžby by umožnilo částečnou internalizaci externalit, které při dobývání například právě uhlí vznikají. Pravděpodobně by rovněž stimulovalo efektivnější nakládání s tímto nerostem. Nebude však patrně hrát determinující roli pro míru environmentálních dopadů těžby (pokud by ji prakticky nezneumožnilo, což ovšem není účelem poplatků). Jedinou - ovšem zaznamenáníhodnou - výjimkou je možnost prostřednictvím ekonomických nástrojů upřednostňovat hlubinné dobývání před povrchovým. Za ještě podstatnější považujeme možnost využít poplatků k internalizaci externalit a stimulaci efektivního nakládání v případě některých rozšířenějších průmyslových nerud, především kaolínu i sklářských a slévárenských písků.

Stavební suroviny však Hnutí DUHA považuje za hlavní prioritu reformy. Orientace na ně celý proces, nebo alespoň jeho první fázi, podstatně zjednoduší po administrativní, ekonomické i politické stránce.

Považujeme navíc za praktické do skupiny stavebních surovin zařadit rovněž vápence. V mnoha ohledech, především charakterem těžby, celkovým objemem dobývání, environmentálními dopady, převažujícím způsobem využití a ekonomickým prostředím (cena suroviny) se především stavebnímu kameni v mnoha ohledech podobají. Navíc mají mezi průmyslovými nerudami zcela specifické postavení: každoroční těžbou přes 10 miliónů tun několikanásobně převažují kterýkoli jiný nerost z této skupiny, včetně nejvýznamnějších kaolínu (kolem 5 miliónů tun) a sklářských písků (kolem 1 mil.) [34]. Rovněž environmentální dopady jejich dobývání jsou srovnatelné se stavebním kamenem, mimo jiné v důsledku zvláštních kvalit území, ve kterých se lomy většinou nacházejí: téměř polovina vápenců je těžena v chráněných krajinných oblastech.

Z opačných důvodů je na místě zvážit, zda by z této skupiny naopak neměla být vyřazena cihlářská surovina. Malé objemy dobývání v jednotlivých těžebnách, které se průměru pohybují kolem 50.000 tun [35], relativně menší negativní dopady a rovněž poměrně malé konflikty s potřebami ochrany přírody a krajiny činí tuto surovinu méně environmentálně senzitivní. Na druhé straně ale platí, že přes její menší relativní význam je vhodná pro využití plošně působícího nástroje a vyšší zpoplatnění by pozitivně působilo na efektivnější využívání.

Hnutí DUHA je proto přesvědčeno, že prioritou reformy ekonomických nástrojů by měly být tři suroviny:

- stavební kámen
- štěrkopísky
- vápence vysokoprocenní i ostatní.

Neoponuje v zásadě reformě soustavy poplatků rovněž v případě dalších nerostů, nepovažuje ji ale za prioritu. Rovněž považuje za důležité, aby politické diskuse, které pravděpodobně nastanou především nad zpoplatněním těžby uhlí, nepříznivě neovlivnily postup reformy u stavebních surovin.

Sklářské a slévárenské písky

Specifický případ představují sklářské a slévárenské písky, a to i v případě, že se reforma zaměří na tři klíčové suroviny.

Existují dobré argumenty proti jejich zdanění: sklářské písky představují surovinou základu tradičního odvětví, malý počet ložisek umožňuje upřednostňovat cílená opatření. Případný efekt na stimulaci recyklace skla by bylo nezbytné zkoumat. Lze soudit, že nebude vysoký, protože v ceně materiálu (skla) hraje přírodní surovina podstatně méně významnou roli než například u drceného kameniva. Není však možné jej a priori zavrhnout.

Hrozí ovšem, že bude docházet k využívání této cenné suroviny k méně ušlechtilým účelům - jako stavebního písku [36]. Zvýšením ceny štěrkopísků a ponecháním stávající výše poplatků u písků sklářských a slévárenských se může tento problém ještě zhoršit. Řešením může být jejich zahrnutím do reformy a vrácením daně či poplatku subjektům, které písek využijí jako sklářskou či slévárenskou surovinu.

Dekorační kámen

Dekorační kámen je specifický druh suroviny, který by neměl být předmětem zdanění či nového poplatku, pokud se omezí na prioritní nerosty.

Odpady z těžby

Ideální by bylo nezařazovat odpady z těžby surovin mezi předměty zdanění nebo zpoplatnění a podpořit tak jejich využívání.

Reálně ovšem hrozí, že takové řešení povede v řadě případů k zařazení méně kvalitní suroviny mezi odpady. Producenti se tak budou vyhýbat zdanění či zpoplatnění a zvýší se rovněž podíl vydobytých nerostů, které skončí jako odpad. Jeho efekt tak bude kontaproductivní. Zpoplatnění proto musí podléhat veškerá vydobytá surovina.

V každém případě by zdaněn neměl být odpad ze zpracování dekorativního kamene, který může být využíván jako stavební surovina, pokud se předmětem nestane surovina samotná - v tomto případě obcházení hrozit nebude. Řada provozovatelů dříve stavěla u lomů malé drtičky, které zpracovávaly odpadový materiál z těžby bloků a drobný odpad z ruční kamenické výroby - roční produkce se pohybovala kolem 5.000 tun. V 70. letech provedené pokusy s jejím obnovením na lomech těžících žulu jako dekorativní kámen kvůli nerentabilitě ztroskotaly. [37] Stejný režim by se měl vztahovat na odpadní suroviny z těžby či zpracování jiných nerostů, například písek z plavení kaolínu, meziložní písky hnědouhelných povrchových dolů aj.

Stejně tak by se zpoplatnění či zdanění nemělo vztahovat na surovinu, která již byla použita - například na recyklaci drceného kameniva z kolejového lože železničních tratí. Vyjmuty by měly být rovněž suroviny vytěžené z trasy nebo plochy staveniště při budování staveb, například komunikací.

Vyhrazené a nevyhrazené suroviny

Nově aplikovaný ekonomický nástroj má environmentální účel. Není proto důvod, aby rozlišoval podle majitele dobývané suroviny. Měl by tedy pokrývat těžbu výhradních i nevyhradních ložisek.

4.2. Daň, nebo poplatek

Volba, zda bude k reformě využito daně, nebo poplatku, bude další významnou otázkou.

Poplatek

Výhody poplatku jsou tři. Především je legislativně jednodušší: není nezbytná rozsáhlá reforma stávající soustavy, dokonce nemusí ani být zaváděn nový titul. Stačí modifikovat sazbu a strukturu některého ze stávajících poplatků - přirozeným kandidátem je úhrada z dobývacího prostoru.

Výtěžek, nebo alespoň jeho část, lze cíleně využít. Může se stát například příjmem Státního fondu životního prostředí nebo dokonce konkrétního programu, zaměřeného třeba na podporu rozvoje využití druhotných surovin. Efektivnost působení celého nástroje by se tak výrazně zvýšila, neboť by vedle negativní stimulace získal rovněž pozitivně působící prvek. Ve Velké Británii bude část výtěžku daně z těžby stavebních surovin ukládána do zvláštního fondu, určeného ke snižování negativních dopadů dobývání na dotčené obce [38].

Určité pozitivum představuje rovněž možnost využít k výběru sítě obvodních báňských úřadů, které mají s výběrem poplatků za dobývání nerostných surovin zkušenosti, znají těžební společnosti i poměry jednotlivých ložisek.

Výraznou nevýhodou poplatku je ovšem limitovaná výše. Teoreticky pochopitelně není jeho sazba nijak omezena. V praxi by ale výraznější zvýšení znamenalo značný nárůst celkového *daňového* zatížení ekonomiky. Vedle ekonomického dopadu, který nelze zcela podceňovat, může tato skutečnost znamenat rozhodující politickou překážku.

Prakticky to znamená, že výše sazby takového poplatku je značně omezená. To se může negativně podepsat na efektivitě, s jakou bude působit, především potom stimulat využití druhotných surovin.

Příjemcem výnosu z úhrady z dobývacího prostoru jsou dnes obce. Pokud by došlo k výraznému zvýšení tohoto poplatku, měl by se výnos z něj stát převážně (pravděpodobně 90%) příjmem státu, který jej může využít k podpoře efektivního využívání surovin.

Daň

Rovněž daň má nezanedbatelné nevýhody. Značná je především komplikovanost jejího zavedení: dopad na celý komplex ostatních prvků daňové soustavy a jejich vzájemná provázanost musí být zvažován ještě podstatně pečlivěji, než v případě poplatků. Musí být zaveden zcela nový daňový titul, což je spojeno s administrativními obtížemi.

Daně naplňují příjmovou stránku státního rozpočtu. Nelze proto ve větší míře předpokládat využití výnosu k financování pozitivních programů, zvyšujících efektivitu stimulačního působení daně, nebo například k pokrytí nápravy environmentálních externalit způsobených těžbou nerostů. Nelze je ale a priori odmítat, ačkoli by to vyžadovalo alespoň částečně narušit princip fiskální neutrality.

To může mimo jiné znamenat přinejmenším významné časové zdržení celé reformy.

Vedle těchto nedostatků má ale daň výhodu, která se může ukázat klíčovou: umožňuje zvolit fiskálně neutrální model. Adekvátně ke zvýšení daňového zatížení novým titulem bude snížena sazba daně jiné, nejpravděpodobněji dávek sociálního pojištění. V takovém případě se přinejmenším eliminuje negativní ekonomický dopad zvýšení celkové daňové zátěže - a potažmo politická bariéra, kterou představuje. Navíc je pravděpodobné dokonce její obecně pozitivní ekonomické a sociální působení. Tuto otázku podrobněji diskutujeme v kapitole 4.8.

To zároveň znamená, že sazba daně není výrazně limitována ohledy na celkový ekonomický dopad, pokud bude stanovena tak, aby například neblokovala stavební aktivity jako takové - jinými slovy, pokud nebude stanovena extrémně vysoká, inhibující výše. To může významně pozitivně ovlivnit její efektivnost (výšku sazby diskutujeme v kapitole 4.4.).

Tento moment je pravděpodobně rozhodující pro účinnost a tedy smysluplnost celé reformy. Hnutí DUHA proto dává přednost využití daně před poplatkem.

Praktickým řešením, které by spojovalo obě pozitiva, by potom mohla být reforma úhrady z dobývacího prostoru, jež by po nějaké době - například po 2 letech - byla doplněna daní. Tato forma je poněkud komplikovaná jen na první pohled. Ve skutečnosti může naopak znamenat značné zjednodušení celé diskuse a v důsledku toho rovněž provedení reformy. Nezanedbatelným pozitivem této kombinací varianty je také skutečnost, že spojuje daň, stimulační výškou sazby využití sekundárních materiálů, a poplatek, zaměřený na šetrné nakládání s územím.

4.3. Základ daně či poplatku

Významnou otázkou je konkrétní základ zdanění či zpoplatnění. Nabízí se několik variant.

První možností je zdanění ad valorem - relativním podílem z ceny, podobně jako třeba u DPH. Tak je doposud konstruována úhrada z vydobytého nerostu. Takové řešení má smysl, pokud existuje přímá korelace mezi cenou a environmentálními dopady. To ovšem v tomto případě není pravda. Poplatek či daň tohoto typu by proto nebyl příliš environmentálně efektivní.

Vedle toho lze volit mezi dvěma realističtějšími variantami základu: plochou území dotčeného těžbou a objemem vytěžených materiálů.

Plocha území je předmětem existující úhrady z dobývacího prostoru. Lépe reflektuje environmentální dopady těžby, především potom ty, internalizaci kterých má reforma

zajistit (zábor území, ničení cenných přírodních biotopů, zásah do krajiny), a stimuluje šetrnější využití území. Přírozeným kandidátem na základ je v tomto případě plocha stanoveného dobývacího prostoru.

Obtíže ovšem nastanou v případě nevýhradních ložisek, u kterých podobná zřetelně definovaná plocha neexistuje.

Kvantita vydobytých nerostů je standardním základem v těch evropských zemích, kde těžba stavebních surovin dani podléhá (Dánsko, Švédsko, Velká Británie) [39] [40]. Při stanovení daně z dobývání neobnovitelného přírodního zdroje je tato volba poněkud pochopitelnější. Především ale umožňuje stanovení sazeb, které budou cíleně reflektovat hlavní účel reformy, totiž stimulaci efektivního využívání surovin a podpory recyklace surovin druhotných. Má-li tento cíl být naplněn, musí daň nebo poplatek účinně ovlivňovat cenu přírodní suroviny. Nástroj, zaměřený na objem, tedy bude efektivněji plnit stimulační funkci.

Na druhé straně ovšem tato varianta zohledňuje především lokální dopady těžby, které jsou ovlivněny zejména objemem těženého materiálu, a jsou převážně řešeny jinými (normativními) nástroji.

V takovém případě je možné zdaňovat hmotnost, nebo objem vytěženého materiálu. Objem více koreluje s environmentálními dopady. Vhodnější volbou ovšem bude hmotnost, neboť je prakticky příhodnější - především představuje základ úhrady z vydobytých nerostů v připravované novele příslušné vyhlášky. Významně se tak zjednoduší administrativní řešení. Rovněž další evropské země, které zdaňují těžbu stavebních surovin, zvolily za předmět hmotnost.

Rovněž v tomto případě se rýsuje možné řešení, které do jisté míry spojuje výhody obou variant. Základem daně či poplatku může být plocha dobývacího prostoru, ale sazba být stanovena s ohledem na průměrné zpoplatnění či zdanění vytěženého množství nerostu, aby účinně stimulovala například využití druhotných surovin. Otázkou ovšem je, nakolik lze takovou sazbu sestavit. Předpokládá to alespoň hrubou korelaci mezi plochou dobývacího prostoru a objemem těžby. Rovněž otevřená zůstává otázka, jak řešit těžbu nevýhradních ložisek.

4.4. Výše sazby

Poplatek nebo daň bude mít dva hlavní účely: stimulovat efektivní využívání surovin včetně druhotných a zajistit internalizaci externalit.

Exaktně určit velikost externích nákladů je komplikované, zejména proto, že u řady z nich prakticky není možné vyčíslit jejich hodnotu. Tato otázka souvisí se širším a poměrně obsáhle zkoumaným problémem kvantifikace externalit. Snaha stanovit sazbu poplatku či daně podle velikosti environmentálních dopadů by nutně byla velmi arbitrální. Ve Velké Británii se oponenti i zástanci daně ze stavebních surovin shodli, že zde použitá metoda netržního oceňování není příliš přesný způsob zjištění externalit [41]. Mimo jiné totiž nedokáže měřit hodnotu některých z nich, především změn ekosystémů, biologické diverzity či krajinného rázu, jejichž velikost nelze ani vyjádřit metricky, a minimálně by tedy neměla být výlučným způsobem ohodnocování. Arbitrální stanovení může vést k evidentně problematickým výsledkům, jako bylo ohodnocení dopadů uzavření pouhých sedmi z celé řady lomů v britských národních parcích jako ekvivalentního zdanění 1443 lomů mimo tato chráněná území [42].

Stanovení sazeb by proto mělo být odvozeno především z účinnosti, s jakou ovlivňují efektivnost využívání surovin. Mělo by umožnit postupné vyrovnání cen přírodních materiálů a druhotných zdrojů. Prioritní by měla být konkurenceschopnost dvou hlavních potenciálních sekundárních substituentů stavebního kamene a štěrkopísků: recyklace stavebního a demoličního odpadu a výroby umělého kameniva z odpadních popílků.

Výzkum britské konzultační společnosti Ecotec dospěl v případě stavebního kamene a štěrkopísků k závěru, že ceny vykazují poměrně malou cenovou elasticitu. Jakkoli tento výsledek není zcela přesný, protože nepočítá se substitucemi druhotnými surovinami, poskytuje určité orientační vodítko. Například zdanění, které způsobí zvýšení cen o 10%, se by se tak mělo projevit poklesem poptávky o pouhá 2% v případě štěrkopísků, respektive 3% u stavebního kamene. Pokud tedy má být poplatek nebo daň ve snižování spotřeby přírodních surovin - a tedy rovněž environmentálních dopadů těžby -, respektive podpoře využívání sekundárních zdrojů skutečně efektivní, musí být sazba podstatně vyšší. V případě, že její výše činí 100% původní ceny, dosahuje se podle kalkulace Ecotec dlouhodobého snížení spotřeby o 14% u štěrkopísků, respektive 19% v případě stavebního kamene. Krátkodobá změna bezprostředně po zavedení daně je poněkud vyšší (22%, respektive 29%), posléze se ale opět poněkud vrací směrem k původnímu stavu. [43]

Nicméně tato analýza odpovídá odhadu, podle kterého pokud má být stimulace využití druhotných surovin skutečně účinná, vyžaduje to zvýšení ceny přírodních materiálů zhruba na dvojnásobek, tedy při současných cenách asi o 100 korun za tunu. Bude-li daň či poplatek stanoven z plochy těžbou zasaženého území (například dobývacího prostoru), má vést k zatížení řádově této velikosti.

Poplatek či daň by neměl být stanoven od počátku v definitivní sazbě, ale postupně navyšován. Za realistický považujeme náběh na definitivní sazbu během 10 let s tím, že k navyšování bude docházet lineárně (vždy o stejnou částku), s frekvencí jednoho nebo dvou let. Postupný růst zvyšuje stimulační efekt, neboť při perspektivě zvyšující se daně působí stávající sazba účinněji. Zároveň se postupným zaváděním zmírňuje dopad a průmysl tak dostává časový prostor pro modernizaci, technologické inovace a zvýšení efektivity.

Toto řešení by znamenalo, že za předpokladu udržení dnešního objemu těžby se 10 let po zavedení daně či poplatku vybere z těžby stavebního kamene, štěrkopísků a vápenců kolem 6,2 miliardy korun. Tato úvaha ovšem není realistická, neboť reforma ve skutečnosti bude působit na snížení spotřeby surovin a substituci druhotnými materiály - je to ostatně její účel. Výnos proto bude ve skutečnosti podstatně menší.

4.5. Diferenciace sazeb

Účinnost, se kterou bude reformovaný nástroj snižovat environmentální negativa těžby nerostných surovin, záleží mj. na rozdílech v sazbách mezi jednotlivými těžebními.

Nejjednodušším řešením, které se přirozeně nabízí, je jednotná plošná sazba. Druhou variantu potom představuje diferenciace sazeb podle kvalit těžbou dotčeného území, popřípadě technologie dobývání.

V zájmu vyšší efektivnosti by sazby měly určité diferenciaci podléhat. Na druhé straně však musí být poměrně jednoduchá, aby nedošlo ke vzniku komplikovaného systému sazeb, poměrně jemně reflektujícího různé aspekty dopadů těžby, ale administrativně náročného a nepřehledného.

Optimálním řešením by proto bylo patrně stanovit vyšší (zřejmě dvojnásobnou) výši sazby u dobývacích prostorů či nevýhradních ložisek, která splňují některé ze dvou kritérií:

- celé nebo částí své plochy se nacházejí v chráněné krajinné oblasti nebo přírodním parku,
- do plochy kterých zasahuje některý prvek územního systému ekologické stability.

V maloplošných chráněných územích a národních parcích, ostatně stejně jako v I. zónách CHKO, je těžba nerostných surovin zákonem zcela vyloučena [44].

Zároveň by od platby měly být osvobozeny jakékoli suroviny dobývané hlubinnou těžbou, nebo by měla být zatížena podstatně nižší (maximálně 20%) sazbou. Tento prvek je relevantní prakticky jen v případě, že by se poplatek vztahoval rovněž na jiné než stavební suroviny. Přinejmenším jako symbolický, deklarativní stimul, jakkoli se třeba neprojeví v praxi, by ale měl být v sazbách zahrnut v každém případě. Minimálně tak vytvoří precedent pro případ budoucího rozšíření na další nerosty.

Další možností by byla dodatečná diferenciací rovněž podle velikosti těženého území (velikost těžbou zasažené plochy či dobývacího prostoru). Sazby by byly stanoveny v několika kategoriích podle odstupňované velikosti plochy. Řešení by stimulovalo šetrné využívání území a minimalizaci záborů. Hovoří proti němu ale skutečnost, že by se tak značně komplikovala struktura ekonomického nástroje. Přesto by jeho potenciál a možnosti využití měly být analyzovány.

4.6. Export a import

Exportované produkty bývají často osvobozovány od daní. V tomto případě se však takové řešení nejeví jako správné. Zdanění či zpoplatnění, jehož cílem je mimo jiné internalizovat externí náklady, by se mělo vztahovat na všechny těžby, bez ohledu na to, jak bude surovina využita. Rovněž není důvod stimulovat vývoz primární suroviny.

Podobně by měla být předmětem rovněž surovina importovaná. Substituce dováženými nerosty, kterou by jejich osvobození stimulovalo, pouze vede k přesunu environmentálních negativ z České republiky do zahraničí, nikoli k jejich snížení. Země přitom nese spoluodpovědnost za dopady získávání materiálů, které využívá ke své spotřebě, i když jsou těženy jinde. Navíc osvobození dovozu od zdanění by významně snížilo účinnost stimulace recyklace surovin a dalšího využití sekundárních materiálů.

Zdanění importované suroviny je v souladu s Římskou smlouvou, pokud bude provedeno při prvním prodeji či využití a předmětem tedy není fakt dovozu, nýbrž surovina samotná [45].

Zpoplatnění importu není pochopitelně z administrativních důvodů možné v případě, že se základem stane jakýmkoli způsobem vyjádřená plocha, neboť ji nelze hodnotit z dovážené suroviny.

4.7. Vznik daňové povinnosti

Daňová povinnost může teoreticky vznikat kdekoli od místa těžby po konečné využití.

Zdanění či zpoplatnění bezprostředně po odtěžení může představovat nezanedbatelný finanční problém pro těžební společnost, protože tak mohou být zatíženy třeba i poměrně dlouho udržované zásoby. Naopak posunutí mezi další subjekty bude značně komplikovat kontrolu a výběr. Optimálním řešením je proto vznik daňové povinnosti v okamžiku prvního prodeje, využití nebo přepravy materiálu z místa těžby.

Toto řešení také dává větší váhu principu „znečišťovatel platí“ v konstrukci ekonomického nástroje, neboť plátcem se stane samotná těžební společnost. Rovněž se tak posiluje tlak na efektivní využívání suroviny, neboť daň či poplatek působí již bezprostředně po vytěžení nerostu.

4.8. Využití výnosu

Způsob využití výnosu závisí v první řadě na formě ekonomického nástroje, který bude použit.

V případě, že jím bude poplatek, lze výnos využít ke specifickým účelům souvisejícím s předmětem zpoplatnění. Hnutí DUHA je přesvědčeno, že v takovém případě by měl být investován do podpory projektů využívání druhotných zdrojů a efektivnějšího využití odpadu z těžby, zvyšujících účinnost poplatku. Část může být použita rovněž na zahlazování starých důlních škod.

Je ale nepravděpodobné, že by poplatek, pokud by dosahoval výše navrhovaných sazeb, mohl ve své definitivní podobě (sazbě) být využit výhradně k tomuto účelu: získávaná částka by byla neúměrně vysoká. Je potom pravděpodobnější, že by se zbytek stal příjmem Státního fondu životního prostředí s apriorně neurčeným účelem.

Ale i potom by takové řešení znamenalo značné zvýšení daňového zatížení ekonomiky s příslušnými negativními dopady. Ze stejného důvodu narazí na značné politické překážky.

Právě zde je zřetelná hlavní výhoda využití daně namísto poplatku. Umožnila by adekvátně snížit sazbu jiných daní, respektive nejpravděpodobněji pojistného na sociální zabezpečení. To by vedlo k celkovému zlevnění pracovních míst a tedy tvorbě zaměstnanosti, podpořilo materiálově efektivní podnikatelské subjekty a vedlo tedy k modernizaci a vyšší konkurenceschopnosti ekonomiky.

Dopady zavedení daně z těžby stavebních surovin byly modelovány ve Velké Británii [46]. Studie ukázala, že daň, zvyšovaná o 1 libru za tunu ročně až do výše 13 liber (tedy mírně překračující rozměry navrhované zde v kapitole 4.4.), doprovázená adekvátním snížením sazby sociálního a zdravotního pojištění, by umožnila čistý zisk 82.000 nových pracovních míst. Nejvíce by se pozitivně (zisk pracovních míst, snížení nákladů) projevila v některých odvětvích služeb (42 tisíc pracovních příležitostí). Zajímavé ale je, že mezi sektory s největší redukcí nákladů patří podle výsledků také těžba uhlí, kde poklesnou o 0,7 procenta. Makroekonomický efekt není dramatický: dochází ke zvýšení HDP o 0,16 procenta. Rovněž stojí za zmínku, že tato daň patří mezi posuzovanými několika ekologickými daněmi mezi ty, které nejvíce zvyšují počet pracovních příležitostí.

Podobná data pochopitelně nelze srovnávat či automaticky přepočítávat na poměry v České republice. Poskytují však orientační představu o sociálních a ekonomických souvislostech podobné reformy.

V tomto kontextu se jako optimální řešení jeví rozdělení reformy na dvě fáze. První by bylo zavedení menšího poplatku (změna sazby a struktury úhrady z dobývacího

prostoru), výnos ze kterého by byl využíván k zvýšení jeho efektivity podporou využívání druhotných surovin. Po několika (pravděpodobně 2) letech by byl poplatek doplněn postupně navyšovanou daní tak, aby synergentní zatížení oběma nástroji dosáhlo během 10 let asi 100 korun za tunu přírodní suroviny, z toho asi 80% z daně.

Zároveň by byly sazby sociálního pojištění snižovány tak, aby zcela vyrovnaly výnos daně (nikoli ovšem poplatku). Za předpokladu, že se udrží dnešní objem těžby, by to při současném objemu plateb konkrétně pojistného na důchodové pojištění po 10 letech znamenalo jejich snížení o 3,98 procenta [47]. Jak ale již poznamenáváme v kapitole 4.4., ve skutečnosti taková úvaha není reálná, neboť působením reformy dojde ke snížení objemu těžby a tedy rovněž výnosu. Pochopitelně také určité dynamice podléhá velikost plateb důchodového pojištění a jiných sociálních dávek.

V takovém případě bude zajištěna účinnost reformy, kladný environmentální i sociální efekt, ekonomická únosnost (patrně mírně pozitivní dopad) a politická uskutečnitelnost.

V konečném důsledku to znamená, že veškerý zisk z reformy se vrátí zpět do ekonomiky - ať již snížením jiných daňových titulů, nebo investicemi do odvětví podporujících efektivní využívání surovin. Nepovede tedy k prostému zvyšování příjmů státní pokladny.

5. Varianty reformy

Diskuse jednotlivých aspektů v kapitole 4. ukazuje, že se nabízí několik různých variant reformy.

Úhrada z dobývacího prostoru: prostá změna sazby a struktury současné úhrady z dobývacího prostoru tak, aby se cena jedné tuny surovin zvýšila zhruba o 100 korun. Nedochozí tedy k zavedení nového titulu. Příjemcem většiny výnosu by se stal stát.

Daň z dobývacího prostoru: struktura i sazby zůstávají stejné, nástrojem je však v tomto případě daň, výhradním příjemcem státní rozpočet a reforma výnosově neutrální.

Daň z vytěžené suroviny: klasická daň z hmotnosti vytěžené suroviny, používaná v některých zemích Evropské unie. Sazba je postupně lineárně navyšována tak, aby po deseti letech dosáhla částky 100 korun za tunu. Příjemcem je státní rozpočet, daň bude fiskálně neutrální.

Kombinace úhrady z dobývacího prostoru a daně: kombinace obou nástrojů. První fází reformy je změna struktury a sazby úhrady z dobývacího prostoru, druhou potom zavedení daně z vytěžené suroviny. Oba nástroje by působily v synergenci. Souhrnná sazba by se pohybovala kolem 100 korun za tunu, podstatně větší část (asi 80%) by pokrývala daň.

Hnutí DUHA není apriorním zastáncem žádné z těchto variant. První z nich (prosté zvýšení úhrady dobývacího prostoru) je ovšem z ekonomických a politických důvodů obtížně uskutečnitelná, pokud by měla sazba dosáhnout dostatečně efektivní velikosti. Navíc alternativy, které předpokládají plochu jako hlavní daňový základ (úhrada z dobývacího prostoru, daň z dobývacího prostoru), vyžadují, aby existovala alespoň hrubá korelace mezi velikostí těženého území (DP aj.) a objemem těžby. Tato otázka musí být dále analyzována.

Kombinační alternativa, která by v sobě spojovala reformovanou úhradu z dobývacího prostoru a daň z objemu těžby, představuje pravděpodobně optimální variantu.

Vedle struktury jsou ostatní aspekty reformy všem variantám víceméně společné.

Ve všech případech by měla být stanovena dvojnásobná sazba pro těžebny zahrnující nebo zasahující environmentálně senzitivnější území (CHKO, přírodní parky, prvky ÚSES). Na hlubinné dobývání by se měla vztahovat nulová nebo velmi nízká (maximálně 20%) sazba. Přinejmenším v první fázi by se reforma měla zaměřit především na tři prioritní suroviny - stavební kámen, vápenec a štěrkopísky. Hnutí DUHA silně preferuje fiskálně neutrální reformu nebo model, při kterém bude snížením sazeb sociálního pojištění kompenzována výrazná část (minimálně 80%) výnosu. Konkrétní řešení zde závisí především na volbě konkrétního ekonomického nástroje nebo nástrojů.

6. Literatura

- [1] Mičoch, S., Hošek, J., et Pelc, F. (eds): Státní program ochrany přírody a krajiny, MŽP ČR, Praha 1998
- [2] Očekávané důsledky návrhu změny způsobu výpočtu úhrady z vydobytých nerostů, ViP pro MPO ČR, Praha 1998
- [3] Tamtéž
- [4] Hornická ročenka'98, Český báňský úřad/Zaměstnavatelský svaz důlního a nadtového průmyslu, Praha 1999
- [5] zákon č. 44/1998 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), v pozdějším znění, § 32a, odst. 4
- [6] Návrh na převod finančních prostředků z úhrad za vydobyté nerosty, které v současné době rozdělují MPO, MŽP ČR, duben 1999, č.j. 600/754/99
- [7] Analýza a návrh na zvýšení částky na úhradu za vydobyté nerosty, MŽP ČR, prosinec 1997, č.j. 600/2283/97, 630.1938/97
- [8] Návrh vyhlášky Ministerstva průmyslu a obchodu, kterou se mění vyhláška Ministerstva hospodářství České republiky č. 617/1992 Sb. o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých vyhrazených nerostů, MPO ČR, nedatováno
- [9] Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění zákona č. 543/1991 Sb., a zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Důvodová zpráva, MŽP ČR, nedatováno
- [10] Porovnání výše sazeb úhrady z vydobytých nerostů podle stávajícího a navrhovaného znění vyhlášky č. 617/1992 Sb., MŽP ČR, červenec 1999, č.j. 2552/320/2645/300/99
- [11] ViP, cit. 2
- [12] Návrh vyhlášky Ministerstva průmyslu a obchodu, kterou se mění vyhláška Ministerstva hospodářství České republiky č. 617/1992 Sb. o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých vyhrazených nerostů. Důvodová zpráva, MPO ČR, nedatováno
- [13] Tamtéž
- [14] MPO ČR, cit. 12
- [15] MŽP ČR, cit. 10
- [16] ViP, cit. 2
- [17] MŽP ČR, cit. 9
- [18] Environmental effectiveness of a tax on the supply of aggregates. A draft final report for the Quarry Products Association, Ecotec for QPA, London 1998
- [19] Surovinové zdroje České republiky. Nerostné suroviny (stav 1999), Geofond ČR/MŽP ČR, Praha 2000
- [20] ČBÚ/ZSDNP, cit. 4
- [21] Zpráva o stavu životního prostředí České republiky v roce 1998, MŽP ČR, Praha 1999
- [22] Potenciál alternativ k těžbě stavebního kamene, štěrkopísků a vápenců v České republice, Hnutí DUHA, Brno 2000
- [23] Riley, C.: The prospect of an aggregates tax, Department of the Environment,

- Transport and the Regions, London, nedatováno
- [24] Tamtéž
 - [25] Rosa, J., et al.: Posouzení koncepce Surovinové politiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů podle zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ViP pro MPO ČR, Praha 1999
 - [26] The pre-budget report 1999: pesticides, aggregates and the climate change levy. Select Committee on Environmental Audit fourth report, House of Commons, London 2000
 - [27] Pearce, D.: The economic benefits of environmental training and awareness programmes in the aggregates industry, Economics for the Environment Consultancy (EFTEC) Ltd. for EPIC/QPA 1999
 - [28] Ecotec, cit. 18
 - [29] Pearce, D., cit. 27
 - [30] Construction and demolition waste management practices, and their economic impact. Report to DGXI, Symonds for EC-DG ENV, Brussels 1999
 - [31] Vávra, V., Pytlík, P., et Vimmr, V.: Recyklace stavebních materiálů. Technické podmínky pro vyšší zhodnocení stavební suti, Centrum stavebního inženýrství pro MPO ČR, Zlín 1998
 - [32] Working together for the environment and the people, Tarmac 1999, citováno v: Memorandum from Wildlife and Countryside Link Minerals and Planning Group. Aggregates tax and the Quarry Product Association's New deal from the aggregates industry - a partnership for environmental improvement - the implications for the environment. Appendix B. An assessment of Professor David Pearce's report The economic benefits of environmental training and awareness programmes in the aggregates industry. Select Committee on Environmental Audit fourth report, House of Commons, London 2000
 - [33] Geofond ČR/MŽP ČR, cit. 19
 - [34] Tamtéž
 - [35] Šeděnka, K.: Těžební aktivity v oblasti nevyhrazených nerostů, Minerální suroviny 1 (1): 47-53, 1999
 - [36] MPO ČR, cit. 12
 - [37] Zámek, J.: Inventarizace hald okresu Příbram, Geoindustria pro Středočeský KNV, Praha 1985
 - [38] Tackling the environmental cost of quarrying, tisková zpráva HM Customs & Excise 5/00, London, 21.3.2000
 - [39] Economic instruments for pollution control and natural resources management in OECD countries: a survey, OECD, Paris 1999
 - [40] Finance Bill. Draft clauses/schedules. Chapter II. Aggregates levy, HM Treasury, London, nepublikováno, 15.6.2000
 - [41] The pre-budget report 1998. Select Committee on Environmental Audit fourth report, House of Commons, London 1999
 - [42] Pearce, D., cit. 27
 - [43] Ecotec, cit. 18
 - [44] zák. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
 - [45] Consultation on a potential aggregates tax. Summary of replies, HM Customs & Excise, London 1999
 - [46] Industrial benefits from environmental tax reform in the UK, Cambridge Econo-