



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 19.12.2007
KOM(2007) 826 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ

v souladu s čl. 19 odst. 1 směrnice Rady 2003/96/ES (odpadní oleje)

1. Úvod

Podle čl. 19 odst. 1 směrnice Rady 2003/96/ES¹, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny (dále jen „směrnice o energetické dani“ nebo „směrnice“), může Rada kromě ustanovení předchozích článků (zejména článků 5, 15 a 17) jednomyslně na návrh Komise povolit kterémukoli členskému státu, aby zavedl další osvobození od daně nebo snížení daně z důvodů zvláštní politiky.

Komise musí přezkoumat všechny žádosti, které od členských států obdrží. Následně buď předloží Radě návrh, nebo uvědomí Radu o důvodech, proč povolení tohoto opatření nenavrhuje.

V souvislosti s rozsáhlým přezkumem odchylek, jejichž platnost podle směrnice o energetické dani skončila ke konci roku 2006, podaly Itálie, Irsko, Rakousko, Portugalsko a Spojené království zvláštní žádost o povolení k tomu, odchýlit se počínaje rokem 2007 od požadavků směrnice týkajících se odpadních olejů, které jsou opakovaně použity jako palivo buď přímo po rekuperaci, nebo po recyklačním postupu. Tyto žádosti zaevidovalo generální ředitelství pro daně a celní unii².

Dopisem ze dne 19. prosince 2006 byly všechny dotčené členské státy vyzvány, aby své žádosti znovu přezkoumaly a aby v případě, že na nich trvají, předložily úplnou argumentaci z hlediska životního prostředí, odůvodňující přínos plánovaných opatření pro životní prostředí. V reakci na tuto výzvu poskytly Irsko, Itálie, Rakousko, Portugalsko a Spojené království další informace³. Dne 3. října 2007 Itálie rozsah své žádosti podstatně omezila⁴.

Účelem tohoto sdělení je uvědomit Radu o důvodech, proč Komise udělení požadovaných povolení nenavrhuje.

2. SHRUTÍ ŽÁDOSTI

2.1. Žádost předložená Itálií

Žádost předložená italskými orgány poukazuje na výhodnější daňový režim pro minerální oleje používané jako palivo, získávají-li se postupem regenerace odpadních olejů; na minerální oleje tohoto původu se odpovídající daňová sazba uplatňuje pouze z 50 %.

Žádost je opodstatněná z důvodů ochrany životního prostředí a důvodů hospodářských. Podle italských orgánů je cílem opatření vyrovnat dodatečné náklady spojené s konkrétním postupem výroby uvedených minerálních olejů, včetně nákladů na sběr odpadních olejů, nákladů na regeneraci a další úpravu vedlejších produktů, např. odsíření (které je nutné kvůli vysokému obsahu síry v těchto vedlejších produktech). Italské orgány zároveň zdůrazňují

¹ Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny (Úř. věst. L 283, 31.10.2003, s. 51); směrnice naposledy pozměněná směrnicemi 2004/74/ES a 2004/75/ES (Úř. věst. L 157, 30.4.2004, s. 87 a s. 100).

² Dopisy zaevidované dne 18. září 2006 (Rakousko), 16. října 2006 (Spojené království a Portugalsko), 17. října 2006 (Itálie) a 14. prosince 2006 (Irsko).

³ Dne 14. března 2007 (Irsko), 3. května a 29. května 2007 (Itálie), 27. června 2007 (Rakousko), 2. dubna 2007 (Portugalsko) a 24. ledna a 22. června 2007 (Spojené království).

⁴ Tuto změnu zaevidovalo generální ředitelství pro daně a celní unii dne 5. října 2007.

důležitost tohoto opatření vzhledem k vysokým nákladům na sběr, jež jsou dány hornatým rázem italského území, typem podniků (malých a středních podniků), jež na něm působí, a dostupností poněkud zastaralého technického vybavení.

Italské orgány dále zdůrazňují, že opatření je v souladu s ustanoveními směrnice 75/439/EHS⁵, že upřednostňuje regeneraci a že je důležitým prvkem integrované politiky, která podporuje sběr a regeneraci odpadních olejů. V této souvislosti italské orgány poukazují na velmi vysokou míru sběru odpadních olejů, které Itálie dosahuje.

V žádosti je uvedeno, že platnost odchylky by měla skončit dne 31. prosince 2012.

2.2. Žádost předložená Irskem

Irsko by chtělo uplatnit osvobození od daně z odpadních olejů, které jsou opakovaně použity jako palivo buď přímo po rekuperaci, nebo po recyklačním postupu.

Účelem opatření je snížit náklady spojené s možností opětovného získání paliva, a tím podnítit sběr odpadních olejů. Irsko je toho názoru, že bez výhodného daňového režimu by hospodářské subjekty čelily zvýšení nákladů na sběr a na dodržení předpisů. Irské orgány dále zdůrazňují, že regenerace odpadních olejů je neekonomická a v Irsku ji nelze pokládat za řešení šetrné k životnímu prostředí kvůli malé velikosti trhu a jeho zeměpisné izolaci od větších členských států. Podle Irska by musely být všechny v Irsku regenerované základové oleje vyvezeny k zahraničnímu výrobcí mazacího oleje, neboť v Irsku žádná taková zařízení k dispozici nejsou. Další náklady na dopravu by hospodářskou životaschopnost regenerace dále zhoršily a zvýšily zátěž, již odpadní oleje představují pro životní prostředí.

Irské orgány rovněž zdůrazňují, že další výhoda politiky podporující přepracování odpadních olejů v palivo spočívá v tom, že by zmenšila potřebu uspokojovat energetické požadavky Irska dovozem.

Irsko je konečně toho názoru, že vzhledem k nejistotě plynoucí z probíhajícího přezkumu právních předpisů ES o odpadech⁶ by bylo v této fázi předčasné měnit vnitrostátní postupy, které byly v minulosti povoleny udělením odchylky.

V žádosti není uvedeno žádné konkrétní datum konce platnosti.

2.3. Žádost předložená Rakouskem

Rakouské orgány by chtěly uplatnit osvobození od daně z odpadních olejů, které jsou opakovaně použity jako palivo buď přímo po rekuperaci, nebo po recyklačním postupu. Opatření je odůvodněno politikou v oblasti životního prostředí. Jejím cílem je podporovat sběr odpadních olejů. Podle rakouských orgánů by zdanění odpadních olejů používaných k topení vedlo k tomu, že by se větší množství tohoto odpadu nezákonně vypouštělo do životního prostředí. Rakouské orgány zdůrazňují, že tepelná úprava odpadních olejů mineralogickým postupem v autorizovaných zařízeních má minimální dopad na životní

⁵ Směrnice Rady 75/439/EHS ze dne 16. června 1976 o nakládání s odpadními oleji, Úř. věst. L 194, s. 23, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Srov. návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadech předložený Komisí [KOM(2005) 667 v konečném znění ze dne 21. prosince 2005].

prostředí. Na likvidaci odpadních olejů je již navíc uložen zvláštní poplatek, a proto by spotřební daň podle rakouských orgánů představovala dvojí zdanění.

Rakouské orgány rovněž zdůrazňují, že právní předpisy EU o odpadních olejích v současnosti procházejí důležitými změnami a že změna vnitrostátního předpisového rámce by tudíž v této fázi byla předčasná.

V žádosti není uvedeno žádné datum konce platnosti.

2.4. Žádost předložená Portugalskem

Portugalsko by chtělo uplatnit osvobození od daně z odpadních olejů, které jsou opakovaně použity jako palivo buď přímo po rekuperaci, nebo po recyklačním postupu, je-li opakované použití zdaněno.

Cílem opatření je podpořit odvětví průmyslu, které se stále vyvíjí a není dosud konsolidované. Zaměřuje se proto na tvorbu daňových i hospodářských podmínek, které mají zajistit, že se činnosti spojené se sběrem, úpravou, regenerací a recyklací odpadních olejů stanou hospodářsky životaschopnými.

Podle názoru portugalských orgánů se konec platnosti odchylky, které dosud požívaly, stane pro tuto činnost odrazující překážkou, jež může mít neblahé důsledky pro životní prostředí.

V žádosti je uvedeno, že platnost odchylky by měla skončit k 31. prosinci 2012.

2.5. Žádost předložená Spojeným královstvím

Spojené království by chtělo uplatnit osvobození od daně z odpadních olejů, které jsou opakovaně použity jako palivo buď přímo po rekuperaci, nebo po recyklačním postupu, je-li opakované použití zdaněno.

Spojené království tvrdí, že přechod na běžný daňový režim přináší v porovnání s náklady a jinými důsledky spojenými se skončením platnosti odchylky minimální výhody.

Spojené království se obává, že pokud by výhodný daňový režim již neplatil, mohlo by to ohrozit jeho politiku maximálního využívání sběru a opakovaného použití odpadních olejů. Podle názoru orgánů Spojeného království by uložení spotřební daně na odpadní oleje používané ke spalování mohlo ovlivnit poptávku po palivech pocházejících z odpadů a cenu, kterou by trh unesl. Spojené království navíc trvá na tom, že by se v odvětví rovněž zvýšily náklady na dodržení předpisů. V tomto ohledu existuje nebezpečí, že proto, aby subjekty zabývající se sběrem byly nadále ziskové, musely by sběr odpadního oleje zpoplatnit, což by vedlo k větší nezákonné likvidaci těchto produktů, jež by následně měla nepříznivé dopady na míru sběru a na životní prostředí.

Spojené království dále upozorňuje na zvýšení správních nákladů a nákladů na sběr především u malých spaloven odpadních olejů, kterých se konec platnosti odchylky dotýká.

Podle Spojeného království by zároveň činilo potíže vypočítat daň u paliv pocházejících z odpadů kvůli přítomnosti přísad a jiných minerálních olejů, tedy složek, které již spotřební dani podléhají. Spojené království uvádí, že aby se zamezilo dvojímu zdanění, bylo by k tomuto účelu třeba zřídit systém náhrad.

Spojené království se kromě toho obává dopadů přezkumu daňového režimu pro odpadní oleje v době, kdy je budoucnost trhu s odpadními oleji velmi nejistá: zatímco se odvětví stále vyrovnává se zavedením směrnice ES o spalování odpadů⁷, může probíhající přezkum právních předpisů ES o odpadech ovlivnit strategická rozhodnutí o odpadních olejích.

Spojené království je konečně toho názoru, že odchylka nemá žádný zásadní vliv na fungování vnitřního trhu.

V žádosti je uvedeno, že platnost odchylky by měla skončit k 31. prosinci 2011.

3. SOUVISLOSTI ŽÁDOSTÍ

V souladu s čl. 2 odst. 1. písm. b) směrnice o energetické dani se odpadní oleje (spolu s jinými minerálními oleji) pokládají pro účely uvedené směrnice za „energetické produkty“, a proto jsou zdanitelné, používají-li se jako pohonná hmota nebo palivo. Tato zásada původně vstoupila v platnost v roce 1993 v rámci směrnice o minerálních olejích⁸. Od té doby však bylo několika členským státům povoleno se od tohoto obecného pravidla odchýlit a od spotřební daně osvobodit odpadní oleje opakovaně použité jako palivo buď přímo po rekuperaci, nebo po recyklačním postupu.

Tyto odchylky byly naposledy prodlouženy do 31. prosince 2006, což je den, který byl později začleněn do směrnice o energetické dani (článek 18 a příloha II).

Ve svém sdělení z června 2006 nazvaném „*Přezkum odchylek v přílohách II a III směrnice Rady 2003/96/ES, jejichž platnost skončí do konce roku 2006*“ (dále jen „sdělení z roku 2006“)⁹ Komise uvedla, že příznivější zdanění odpadních olejů by podle jejího názoru nebylo v souladu s daňovou a environmentální politikou Společenství, jelikož by znamenalo upřednostnění odpadních olejů před jinými energetickými produkty, které jim přímo konkurují, jakož i jedné druhové kategorie jejich úpravy před jinými.

Komise členské státy zároveň vyzvala, aby jí v souladu s článkem 19 směrnice předložily řádně odůvodněnou žádost, jsou-li toho názoru, že by jim z důvodů zvláštní politiky měla být udělena další odchylka.

4. HODNOCENÍ KOMISE

Hned na začátku je třeba zdůraznit, že ke zdanění některých použití energetických produktů může být podle článku 19 směrnice o energetické dani nutné povolení. Tato nutnost však vyvstává pouze ve vztahu k použitím, jež spadají do oblasti působnosti uvedené směrnice. Nevztahuje na mineralogické postupy vymezené v čl. 2 odst. 4 poslední odrážce směrnice.

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/76/ES ze dne 4. prosince 2000 o spalování odpadů (Úř. věst. L 332, 28. 12. 2000, s. 91).

⁸ Směrnice Rady 92/81/EHS ze dne 19. října 1992 o harmonizaci struktury spotřebních daní z minerálních olejů (Úř. věst. L 316, 31.10.1992); směrnice zrušená spolu se směrnicí Rady 92/82/EHS ze dne 19. října 1992 o sblížování sazeb spotřebních daní z minerálních olejů ode dne 31. prosince 2003 směrnicí Rady 2003/96/ES.

⁹ KOM(2006) 342 ze dne 30. června 2006: „Přezkum odchylek v přílohách II a III směrnice Rady 2003/96/ES, jejichž platnost skončí do konce roku 2006“.

Jestliže se tedy Rakousko nebo jiný členský stát odvolává na použití tohoto druhu, jeho žádost je bezpředmětná.

Jestliže se argumenty předložené žádajícími členskými státy týkají použití odpadních olejů jako paliva nebo pohonné hmoty v rámci působnosti směrnice o energetické dani, shoduje se většina z nich s těmi, jimiž se již zabývá sdělení z roku 2006. Tyto ani žádné jiné konkrétnější argumenty předložené žádajícími členskými státy udělení odchylky neodůvodňují. Podrobnější informace jsou podány níže.

Ze všeho nejdřív musí Komise zdůraznit, že nelze přijmout argumenty zakládající se pouze na důsledcích přechodu z odchylky na běžné zdanění, např. argumenty týkající se administrativní zátěže nebo nákladů na dodržení předpisů. Směrnice 2003/96/ES obecně nestanoví výhodný režim pro odpadní oleje používané jako palivo nebo pohonná hmota v porovnání s běžným zdaněním těchto paliv. Platnost odchylek, které toto použití odpadních olejů umožňují, byla právě naopak úmyslně omezena (30. bod odůvodnění a článek 18 spolu s přílohou II směrnice). Argumenty, na něž se odvolává tento oddíl, proto nemohou být pro účely článku 19 směrnice o energetické dani považovány za argumenty odpovídající důvodům zvláštní politiky.

Dále platí, že zájmy a politiky uvedené v čl. 19 odst. 1 třetím pododstavci odporují udělení povolení.

Již bylo uvedeno, že výhodný daňový režim může být případně zdůvodněn **politikou v oblasti životního prostředí**. Co se týče použití odpadních olejů jako paliva, Komise je toho názoru, že toto odůvodnění není ze současného pohledu¹⁰ možné. Z hlediska životního prostředí záleží především na úplném sběru odpadních olejů a jejich následné úpravě v souladu s platnými pravidly, zejména právními předpisy Společenství (srov. články 2 a 3 směrnice 75/439/EHS a „*Tematickou strategii pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci*“, již Komise přijala v prosinci 2005¹¹ a již schválila Rada¹²). Pokud jde o použití na palivo, tato kritéria nezdůvodňují jiný daňový režim než režim harmonizovaný. Účinky zrušení nebo zmírnění běžného zdanění v rámci směrnice o energetické dani se samozřejmě neomezují jen na podporu vhodného způsobu sběru. Zároveň zabraňují tomu, aby se v souladu s kritérii uvedené směrnice (plně) projevil dopad použití odpadních olejů jako paliva na životní prostředí. Možné problémy při sběru odpadních olejů by se měly řešit pomocí opatření, jež se na tyto problémy přímo zaměří, a nikoliv pomocí zvláštních výhod spojených s použitím na palivo, které nejsou v souladu s obecným systémem směrnice o energetické dani. Ať už je tedy daňový režim pro použití k jiným účelům než na palivo (zejména v případě mazacích a hydraulických olejů) v rámci vnitrostátních právních předpisů jakýkoliv, zrušení nebo zmírnění zdanění paliv by u tohoto typu použití představovalo nepřiměřenou výhodu.

V téže souvislosti nelze tvrdit, že by taková výhoda přispívala ke zvýšení bezpečnosti dodávek v EU nebo v některém konkrétním členském státě. Každé použití odpadních olejů, ať už ke spalování nebo k regeneraci, chrání primární zdroje energie (mazací oleje a hydraulické oleje se jinak vyrábějí z ropy).

¹⁰ Komise zdůrazňuje, že již v roce 2000 navrhla odchylky pro odpadní oleje zrušit, protože byly v rozporu s politikou Společenství v oblasti životního prostředí (KOM(2000) 678 ze dne 15. listopadu 2000).

¹¹ KOM(2005) 666 ze dne 21. prosince 2005.

¹² Závěry Rady ze dne 27. června 2006 (10876/1/06 REV 1).

Z hlediska **vnitřního trhu a spravedlivé hospodářské soutěže** je třeba zdůraznit, že jedním z hlavních cílů směrnice o energetické dani je nakládat s různými vzájemně si konkurujícími energetickými produkty stejně, aby bylo zajištěno, že nedojde k žádnému narušení vnitřního trhu. Výhodnější daňový režim pro některé energetické produkty lze uplatnit pouze v případě, že je například odůvodněn ochranou životního prostředí, kterou však zde uplatnit nelze (srov. výše). Dále s ohledem na argument předložený Spojeným královstvím, podle kterého nemá odchylka žádný zásadní vliv na fungování vnitřního trhu, chce Komise zdůraznit, že tento vliv je naopak velmi pravděpodobný. Osvobození od daně, které Spojené království navrhuje, může přilákat umělé obchodní vztahy na úkor členských států s rozvinutější regenerační kapacitou. Doklad o tom, že v této oblasti existují aktivní obchodní vztahy, obsahuje analytický dokument připojený k poslední zprávě o provádění právních předpisů Společenství o odpadech¹³.

Konkrétní argumenty předložené žádajícími členskými státy je třeba vidět v těchto souvislostech:

Komise nemůže přijmout argument některých členských států, na základě kterého osvobození od daně z odpadních olejů použitých jako palivo zvýhodňuje sběr odpadních olejů, protože zvyšuje příjmy, které z jejich použití plynou. Údaje, jež má Komise k dispozici, jí neumožňují učinit závěr, že nízká míra sběru v členském státě souvisí s existencí spotřební daně z odpadních olejů použitých jako palivo. To naznačuje, že pro zajištění vysoké míry sběru jsou samy o sobě rozhodující podmínky sběru.

Co se týče argumentu předloženého Irskem, který souvisí s malou velikostí vnitrostátního trhu a jeho zeměpisnou izolací od větších členských států, je nutno zdůraznit, že i když to může ovlivnit náklady na sběr, nesouvisí to s konečným použitím rekuperovaných odpadních olejů.

Pokud jde o údajné potíže, na něž se odvolává Spojené království, konkrétně vyloučení harmonizované daně, která je na odpadní oleje již uložena, je Komise toho názoru, že ani tento aspekt výsledek analýzy nemění. Odpadní oleje jsou vždy znečištěny spalováním paliva použitého jako pohonná hmota v motoru spolu s mazacím olejem. Složka ceny odpadních olejů, která podléhá spotřební dani, je však okrajová. Komise musí dále odmítnout argumenty předložené Rakouskem, jež poukazují na jeho vnitrostátní zdanění odpadů. Existence vnitrostátních daňových předpisů v této oblasti nemůže být důvodem odchylky od systému harmonizovaného zdanění energetických produktů.

Komise nemůže přijmout ani argument nadnesený Spojeným královstvím a Irskem, který souvisí s přezkumem právních předpisů ES o odpadech a možnými důsledky pro strategická rozhodnutí o odpadním oleji. Ani stávající právní předpisy Společenství v oblasti odpadních olejů¹⁴, ani nedávný návrh Komise v této oblasti¹⁵ nenaznačují, že by spalování odpadních olejů mělo požívat zvláštních výhod.

Odlišný rozbor neodůvodňuje ani úmysl Itálie nepřímou podporovat regenerační odvětví výhodným daňovým režimem pro recyklovaná paliva, jež v tomto případě vznikají jako vedlejší produkt regenerace. Je pravda, že závody zabývající se regenerací jsou pružné a dokáží své produkty přizpůsobit potřebám trhu. Tento podnět zaměřený na vedlejší produkt může zvýšit produkci destilovaných paliv na úkor produkce základových olejů. Toto opatření

¹³ SEK(2006) 972 ze dne 19. července 2006, zejména s. 68 až 70 a s. 75.

¹⁴ Srov. poznámku pod čarou 5 výše.

¹⁵ Srov. poznámku pod čarou 6 výše.

tak podněcuje k výrobě paliv, a proto překračuje rámec toho, co je nezbytně nutné k prosazování přeměny odpadních olejů na olej základový.

5. ZÁVĚR

Odvolávají-li se žádosti na použití, jež spadají do oblasti působnosti směrnice o energetické dani, Komise přezkoumala argumenty předložené dotyčnými členskými státy, zejména pak argumenty zakládající se na hlediscích životního prostředí. Dospěla přitom k závěru, že tyto argumenty neodůvodňují udělení požadovaných odchylek od obecných ustanovení směrnice o energetické dani podle kritérií článku 19 uvedené směrnice.

Komise proto dospěla k závěru, odvolávají-li se žádosti na použití spadající do oblasti působnosti směrnice 2003/96/ES, podmínky stanovené článkem 19 uvedené směrnice nejsou splněny. Z tohoto důvodu **Komise udělení požadovaných povolení nenavrhuje.**