



V Praze dne 9. března 2012
Č.j.: 190/12

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

zákona, kterým se mění zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy), ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod:

V roce 2009 byly směrnice upravující oblast nouzových zásob ropy nahrazeny novou směrnicí Rady 2009/119/ES ze dne 14. září 2009, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů.

Usnesením vlády ČR ze dne 8. června 2009 bylo rozhodnuto o zvýšení ropné bezpečnosti České republiky. V novele zákona je toto navrhováno navýšením nouzových zásob o maximálně 30 dní nad mezinárodně stanovené povinné minimum 90 dní vytvořením tzv. „strategických rezerv“. Financování tohoto navýšení má být zajištěno zavedením daně z vybraných ropných produktů.

Další částí návrhu novely zákona je zajištění ropné bezpečnosti České republiky ochranou zařízení pro potrubní přepravu ropy a ropných produktů a jejich skladovacích zařízení.

Implementace nové směrnice Rady ES a zvýšení ropné bezpečnosti ČR jsou hlavními cíli uvedené novely zákona.

Důsledky vyplývající z novely zákona naplňujícího novou směrnicí Rady 2009/119/ES, která kromě jiného mění i metodiku výpočtu zásob ropy a ropných produktů, spočívají zejména v následujících skutečnostech:

- Pro její dodržení bude muset ČR ve skutečnosti zvýšit objem nouzových zásob o cca 7,8 dne oproti současnému stavu.
- Zvýšení ropné bezpečnosti o 30 dní nad mezinárodně stanovené povinné minimum podle současného zákona bude představovat zvýšení o dalších cca 20 dnů.

- Ochrana zařízení pro potrubní přepravu ropy, ropných produktů a jejich skladování je v návrhu řešena zavedením ochranných pásem v šíři 150 m po obou stranách liniové stavby nebo v této vzdálenosti od těchto zařízení, jež původní zákon neobsahoval (byla však patrně řešena v jiném zákoně).

Tyto tři oblasti důsledků by tedy měly být předmětem hodnocení dopadů regulace.

II. Připomínky a návrhy změn:

„Malá RIA“ pracuje se třemi variantami možné regulace, přičemž variantu nulovou je třeba považovat pouze za formální, jelikož Česká republika je vázána naplněním směrnice Rady ES do 31.12.2012. Další dvě varianty počítají s transponováním směrnice Rady ES. Liší se v tom, že první varianta pouze v rozsahu povinných nouzových zásob dle směrnice, tedy počítá se zvýšením o cca 7,8 dne oproti současnému stavu, druhá varianta obsahuje i zavedení systému strategických zásob. Se zavedením ochranných pásem počítají obě varianty, ale jejich dopady neřeší.

Vlastní RIA je formálně strukturována podle metodických požadavků, obsahuje všechny části, které by malá RIA měla obsahovat. Věcně je však text RIA nedostačující, přehnaně zjednodušující a opomíjející některé skutečnosti. V důsledku toho nelze dostatečně posoudit, jaké budou skutečné dopady navrhované regulace.

Klíčové nedostatky:

1. RIA především staví na dvou nesprávných předpokladech. Za prvé, že klíčové jsou dopady na státní rozpočet. Za druhé, že dopady na spotřebitele budou marginální v důsledku toho, že novela zákona by měla vstoupit v platnost současně s účinností snížení DPH, které bude větší než zavedení nové daně, a tudíž v důsledku snížení DPH bude zavedení nové daně mít i tak pozitivní efekt. Tyto předpoklady nelze z formálně metodického hlediska přijmout. Je tomu tak proto, že dopady regulace na spotřebitele a na další dotčené osoby (v tomto případě podnikatele s ropou a ropnými produkty) musí být nedílnou součástí RIA a jejich výpočtů nebo kvalitativních hodnocení. V podstatě náhodná skutečnost, že se chystané zavedení jedné normy, zvyšující náklady uvedených subjektů, kryje se zavedením normy jiné, která bude náklady těchto subjektů snižovat, a to významněji než nově zaváděná daň, nelze v žádném případě přijmout jako logické zdůvodnění pozitivních dopadů regulace, které je však výslovně uváděno v textu RIA v části 3. vymezující dotčené subjekty a způsoby dopadů regulace na ně a ve variantě č. 2. Z logiky RIA přitom musí být zřejmé, že dopady nové daně na podnikatelské subjekty a na spotřebitele budou negativní proto, že nebyt souběžného snížení DPH, potenciální snížení ceny 1l paliv či jiných ropných produktů by bylo vyšší. Nelze proto z formálního hlediska přijmout postup RIA, který s omezením potenciálu snížení ceny ropných produktů v důsledku zavedení nové daně dále nepočítá v hodnocení přínosů a nákladů a zdůvodňuje to tak, že jiná, nesouvisející změna daní působení nové daně překryje.

Tento nedostatek, přestože je metodicky závažný a snižuje hodnotu a smysl RIA, je však převážně formální. Je tomu tak proto, že zavedení daně patrně přímo zvýší cenu paliv o 0,14 hal na 1l ropných produktů, což je vzhledem k fluktuaci (či růstu) cen ropných produktů v důsledku vnějších vlivů změna zanedbatelná. **Přes závažnost uvedeného nedostatku tedy věcné vyznění RIA tímto nedostatkem není zásadně dotčeno.**

2. Výpočet dopadů nové regulace na státní rozpočet jsou provedeny nedostatečně a formálně i věcně nesprávně. Formálním nedostatkem je skutečnost, že výpočet pro variantu 1 a 2 je proveden v části zabývající se variantou 1 a důsledky jedné a druhé

varianty nejsou dostatečně srovnatelné, jakož ani výpočty nejsou navzájem dostatečně srovnatelné, např.:

- a. Tabulka na str. 30 počítá roční zvýšení nákladů na navýšení zásob o 30 dní čistých dovozů v průběhu 10 let (tedy variantu 2), ale podobný výpočet není proveden pro variantu 1, tedy pro stav, kdy bude jen zavedena směrnice Rady ES, ale nebude provedeno navýšení strategických zásob.
- b. Náklady na variantu 1, tedy navýšení o cca 7,8 dnů čistých dovozů, jsou spočítány a doloženy, naopak náklady na variantu 2 jsou jen odhadnuty, není ani uvedeno, o kolik dodatečných dnů čistých dovozů se jedná, ani jaké jsou skutečné náklady tohoto navýšení, vyjma tvrzení, že se jedná o „... doplnění dalších cca 7 mld. Kč ...“.

Zásadní výhrada je k výpočtu variant dopadů na státní rozpočet, se započtením výnosů z nově zaváděné daně, a to po dobu 10 let, kdy se budou nouzové zásoby každoročně zvyšovat o 3 dny čistých dovozů, tedy k obsahu tabulky na str. 30. Tato tabulka uvádí dodatečné náklady podrobně po jednotlivých letech, v členění na benzin a naftu a dále na pořízení a ochraňování nových zásob, ale výstavbu nových kapacit uvádí pouze souhrnně ve dvou variantách, které dále nerozvádí, ani je dostatečně nezdůvodňuje, a zejména je nezapočítává do vztahu k výběru nové daně. Ze závěrů a z textu tedy vyplývá, že nová daň sice bude víceméně (téměř, ne však úplně) pokrývat náklady na pořízení a ochraňování navyšovaných nouzových zásob, ale nikde není explicitně uvedeno, že dodatečné náklady na navýšení kapacit pro uchovávání zásob ropných produktů výnos nové daně nepokrývá a že dalšími dodatečnými náklady státního rozpočtu bude 5,84 mld. Kč resp. 3,9 mld. Kč, patrně spíše v prvních letech navyšování zásob, aby byly nové kapacity připraveny v době, kdy stávající nedostačující kapacity budou využity probíhajícím navyšováním nouzových zásob.

Ze shora uvedených důvodů tvrzení na str. 31 v části 6. Návrh variant řešení, uvádějící že:

„ ... povinnost implementovat směrnici ... tak i posílení ropné bezpečnosti ČR zvýšením nouzových zásob ropy a vybraných ropných produktů ..., a to tak, aby zvýšené nároky na finanční prostředky státního rozpočtu byly vyrovnány nově zavedenou daní z vybraných ropných produktů.

není správné, protože nároky na státní rozpočet budou výrazně vyšší, než se uvádí.

Dílčí výhrada směřuje ke skutečnosti, že výběr nové daně je odhadován na cca 1013,5 mil. Kč za rok v prvním roce výběru v cenách 2010, zatímco odhadované náklady na pořízení a ochraňování nových zásob jsou odhadovány na cca 1049,0 mil. Kč v prvním roce navyšování, tedy patrně v roce 2013 (patrně v cenách 2010, což však není explicitně uvedeno). Lze tedy dovodit, že dopadem do státního rozpočtu bude i náklad 35,5 mil. Kč/rok, představující rozdíl mezi teoretickým výnosem nové daně a teoretickou cenou pořízení nových zásob.

Tento nedostatek je pro vyznění RIA a pro její závěry zcela zásadní. Je nezbytné propočty dopracovat, oddělit výpočty pro varianty 1 a 2, pro každou z nich uvést konečné výsledky dopadů na státní rozpočet v členění podle jednotlivých let, zohledňující všechny shora uvedené výhrady a provedené úplným a vzájemně srovnatelným způsobem. Pro každou variantu je pak třeba vypracovat oddělené závěry vycházející z úplných a srovnatelných výpočtů nákladů a přínosů, a nakonec zpracovat návrh nejvhodnějšího řešení vycházejícího ze srovnání obou variant a jejich kontextu.

3. Třetí zásadní výhradou je skutečnost, že RIA nebere v úvahu možné dopady zavedení ochranných pásem zařízení na potrubní dopravu a skladování ropných produktů, ani

nevysvětluje, proč tyto potenciální dopady opomíjí. Pouze v části 3. Dotčené subjekty, odst. 3. podnikatelské subjekty se tvrdí, že:

„Z navržené základní ochrany potrubních systémů a skladovacích zařízení prostřednictvím dodržování ochranných pásem kolem nich nevyplynou žádné nové finanční dopady na podnikatelskou sféru.“

Z toho implicitně vyplývá, že ochranná pásma již existují, nebudou se rozšiřovat či jinak měnit, a že s novými ochrannými pásmy se nepočítá. Tento implicitní předpoklad však neodpovídá tomu, jak lze chápat dikci zákona. Pokud by totiž stávající pásma mohla být změněna a nová se zavést, např. při výstavbě nových zařízení, je vysoce pravděpodobné, že budou dotčena práva sousedních vlastníků, na jejichž pozemky budou ochranná pásma zasahovat, a nakládání s jejich materkem bude nějakým způsobem a v určitých případech omezeno. Jakkoliv může být odhad těchto dopadů v současné době velice obtížný a nesnadno určitelný, jejich opomenutí v RIA nelze přijmout, protože mohou být potenciálně velice závažné a v určitých případech pro podnikatelskou sféru i nákladné, např. tím, že znemožní některé budoucí záměry majitelů pozemků sousedících chráněnými zařízeními.

Opomenutí dopadů ochrany ropných zařízení, resp. vyloučení možných dopadů bez řádného zdůvodnění by mělo být napraveno. Vzhledem ke značné komplikovanosti odhadů budoucích dopadů navrhuje vyjít buď z analogií založených na dosavadních zkušenostech s ochrannými pásmy, nebo provést kvalitativní zhodnocení možných dopadů, případně pak řádně a v dostatečné míře zdůvodnit a věcnými argumenty podpořit tvrzení, že dopady ochranných pásem budou nevýznamné a nebudou mít dopady na podnikatelskou sféru nebo obyvatele – majitele pozemků a nemovitostí.

4. RIA obsahuje celou řadu dílčích a menších nedostatků, které věcně nemění vyznění a závěry RIA, přesto by jim měla být věnována pozornost. Obecně se jedná o vágní či nedostatečně podložená tvrzení, jako např. že „... povinnosti podnikatelských subjektů ... se navrhovanou novelou nijak zásadně nemění, ...“, nebo že „... vzniknou nové povinnosti Státní energetické inspekci, ale lze předpokládat, že si plnění ... nevyžádá nárůst nároků na státní rozpočet.“

III. Závěr:

Komise pro hodnocení dopadů regulace doporučuje vrátit návrh zpracovateli, dopracovat „malou RIA“, zejména podle bodů 2 a 3 a předložit návrh s přepracovanou „malou RIA“ znovu.

Vypracoval:

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise