



V Praze 10. 8. 2016
Čj. OVA: 1016/16

Stanovisko

k návrhu zákona o vybraných výrobcích s ukončenou životností a o změně souvisejících zákonů (zákon o vybraných výrobcích s ukončenou životností)

I. Úvod

Předkladatelem návrhu jsou Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Legislativní úprava problematiky odpadového hospodářství se rozděluje na dva zákony – zákon o odpadech a zákon o vybraných výrobcích s ukončenou životností.

Vyčlenění pravidel pro nakládání s výrobky s ukončenou životností do samostatného zákona vychází také z materiálu „Návrhy na řešení opatření k posílení konkurenceschopnosti a rozvoje podnikání v České republice z pohledu ochrany životního prostředí“ (tzv. „ekoaudit“), který byl dne 31. května 2010 schválen vládou ČR (usnesení č. 419) a který je cílený na zjednodušení environmentální legislativy, resp. na snížení administrativní náročnosti procesů spojených s ochranou životního prostředí.

Předmětem úpravy v navrhovaném zákoně je

- regulace obsahu nebezpečných látek ve vybraných výrobcích,
- prevence vzniku odpadů z vybraných výrobků,
- regulovaný zpětný odběr či sběr výrobků s ukončenou životností s cílem zajistit co největší podíl jejich opětovného použití a recyklace,
zvláštní pravidla pro nakládání s výrobky s ukončenou životností včetně jejich využití a odstranění.

Navrhovaný zákon rovněž sjednocuje a komplexně upravuje pravidla pro vznik a fungování kolektivních systémů. Novým institutem navrhované právní úpravy je tzv. koordinační centrum.

II. Připomínky a návrhy změn

Komise RIA se ke konceptu regulace vybraných výrobků vyjadřovala již ve fází projednávání věcného záměru zákona.



Hodnocení dopadů regulace je zpracováno pro jednotlivé oblasti jako dílčí analýza dle Obecných zásad v celkovém rozsahu 285 stran. Hodnocení dopadů regulace tak obsahuje **24 dílčích analýz**.

Problémy společné pro celkový text jednotlivé dílčí analýzy:

- chybí ex-post vyhodnocení existující regulace. Nový zákon je předkládán bez vyhodnocení fungování zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, který prošel několika novelami,
- analýza problému uvádí obecné tvrzení, zpravidla žádné kvantitativní údaje,
- varianta 0 a 1, argumenty směřují k variantě 1
- vyhodnocení dopadů různých variant je shrnuto v tabulce porovnání nákladů a přínosů, využívající ordinální stupnice s 5 stupni a principů multikriteriálního hodnocení. Náklady a přínosy jsou zde (zpravidla) hodnoceny hvězdičkou na škále 5 stupňů, přičemž hodnocení nákladů a přínosů je přiřazeno arbitrárně, bez analýzy problémů minulého období a dokumentace efektů na konkrétních příkladech;

..

Komise pozitivně hodnotí, že předkladatel uvádí analýzu zahraničních zkušeností a prvky srovnání s modely regulace vybraných výrobků v jiných zemích.

Jednotlivé analyzované oblasti:

1. Zjednodušený odpadový režim
2. Registr míst zpětného odběru
3. Oprávnění k provozování kolektivního systému
4. Koordinační centrum
5. Kolektivní systému – způsob výběru zpracovatele výrobků s ukončenou životností
6. Zpětný odběr – odpadních elektrozařízení
7. Oprávnění k provozování kolektivního systému v případě stávajících kolektivních systémů
8. Odebrání oprávnění k provozování kolektivního systému
9. Právní forma kolektivních systémů
10. Způsob financování činností kolektivních systémů
11. Předmět činnosti kolektivních systémů
12. Prokázání dostatečných záruk o schopnosti dlouhodobého financování projektu při žádání o udělení oprávnění k provozování kolektivního systému
13. Spolupráce mezi kolektivními systémy
14. Propagační a osvětová činnost
15. Zapojení Ministerstva průmyslu a obchodu

16. Evidence a roční zprávy
17. Výrobce a systém toku příspěvků na zpětný odběr a zpracování odpadních pneumatik
18. Povinnost kolektivních systémů provádět audit prostřednictvím nezávislého auditora s příslušnou odbornou způsobilostí
19. Povinná úroveň zpětného odběru odpadních pneumatik
20. Povolení pro zařízení ke sběru a zpracování vozidel s ukončenou životností
21. Poplatek za registraci vozidla dle plnění emisních norem
22. Povinnosti výrobců a akreditovaných zástupců – roční zprávy
23. Informační systém
24. Rozšíření působnosti České obchodní inspekce

Text je doplněn přílohou: Úroveň soutěže mezi KS a její dopady na hospodářskou soutěž
K tomuto textu chybí uvedení pramene.

Obsah je uveden na str. 180, umožňuje základní orientaci v textu, ovšem patřil by na začátek. Komise též doporučuje seskupení jednotlivých analyzovaných prvků do větších celků, čímž by se výrazně zvýšila přehlednost materiálu

Celkové hodnocení dopadů regulace s členěním na jednotlivé oblasti působí až příliš fragmentovaně, Komise doporučuje zvážit členění na obecné problémy, regulaci kolektivní systému a jednotlivé vybrané výrobky.

Materiál je předkládán s 69 rozpory.

Komise RIA doporučuje, aby předkladatel k těmto otázkám v textu hodnocení dopadů regulace dopracoval podrobnější analýzu, kde své argumenty podpoří empirickou evidencí.

Celkově lze konstatovat, že předložené hodnocení dopadů regulace je zpracováno systematicky, s úsilím o postižení dopadů. Přehled dopadů je uveden ve shrnutí závěrečné zprávy RIA.

Zásadní výhrady směřují k nastavení fungování celého systému a jeho regulace (kolektivní systémy a koordinační centrum).

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže se velmi kriticky vyjádřil k úpravě koordinačního centra a fungování uzavřené sběrné sítě; celkové fungování kolektivních systémů označuje jako institucionalizovaný kartel. Níže jsou uvedeny výhrady ÚOHS, které Komise pro hodnocení dopadů regulace sdílí z perspektivy potenciálních dopadů na podnikatelské subjekty:

Koordinační centrum

Systém může sloužit pouze dvěma velkým kolektivním systémům Asekolu a Elektrowinu, které mohou použít k likvidaci konkurence a k zavádění monopolních praktik. Ty dvě společnosti mají z hlediska objemu vybraného odpadu 70% tržní podíl a snaží se dále posílit své postavení viz <http://www.nfpk.cz/kaucha-elektroodpady>. Zřejmě proto se snaží prosadit prostřednictvím MPŽ toto tzv. koordinační centrum. Jakkoliv je aktuálně snaha MPŽ toto koordinační centrum zjemnit, tak to bude málo transparentní orgán, kde bude probíhat snaha o rozdělení trhu a cenovou koordinaci a tedy bude mít výrazně protisoutěžní charakter. Ke kontrole dodržování zákonů je tu

MŽP a inspekce životního prostředí jako orgány státní správy. Nový zákon zavádí dostatek jiných nástrojů ke kontrole. Koordinační centrum podle názoru našich expertů není nutné vytvářet.

Uzavřená sběrná síť versus zákaz vertikální integrace

Nový zákon zavádí tzv. uzavřenou sběrnou síť, to znamená, že kolektivní systém přiděluje/odebírá oprávnění k výkonu činnosti v oblasti sběru a recyklace elektrozařízení jiným firmám. To je poměrně silná regulace, kdy soukromá firma může takto regulovat jiné soukromé firmy. Proto je v zákoně ještě navíc zákaz vertikální integrace (tzv. Čínská zeď) mezi kolektivním systémem a recyklátorem (tj. kolektivní systém, ani jeho akcionáři nesmí vlastnit recyklační firmu). To proto, aby kolektivní systém nemohl majetkově vstoupit na trh recyklátorů, které má regulovat a nezačal je likvidovat. Tato souvztažnost by měla zůstat zachována – tj. pokud uzavřená sběrná síť tak musí být i zákaz vertikální integrace.

Tyto výhrady vyjádřila i Komise RIA při projednávání věcného záměru zákona.

Přezkum účinnosti regulace

Dle předkladatele: „*Přezkum účinnosti regulace provede Ministerstvo životního prostředí v rámci zpětné vazby metodické činnosti vůči nižším orgánům veřejné správy, a to do tří let ode dne účinnosti navrhované právní úpravy. Tato perioda je dostatečně dlouhá pro shromáždění dostatečného objemu dat relevantních pro přezkum účinnosti a podnětů od dotčených subjektů a zároveň dostatečně krátká tak, aby nedošlo k přehlčení velkým objemem podnětů a navrhovaných změn.*“

Předkladatel by měl hlouběji kriticky analyzovat dosavadní fungování systému, s využitím nezávislé analýzy.

III. Závěr

Komise pro hodnocení dopadů regulace hodnotí pozitivně úsilí předkladatele o systematické vyhodnocení navrhovaných regulačních intervencí.

Komise požaduje dopracování předloženého hodnocení dopadů regulace:

- **doplnění informace o provedených ex-post analýzách dosavadního fungování kolektivních systémů v ČR i v zahraničí,**
- **kritické zhodnocení dosavadního fungování kolektivních systémů a jejich regulace s využitím nezávislých i kriticky nastavených pramenů,**
- **podrobnější analytickou argumentaci pro nedořešené rozpory v rámci připomínkového řízení;**
- **doplnění obecných tvrzení analýzy problémů i dopadů konkrétními kvantitativními údaji.**

Vypracoval:

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v.r.
předsedkyně komise