

V Praze dne 20. března 2013
Č.j.: 133/15/REV1

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k
věcnému záměru zákona o odpadech

I. Úvod

Platný zákon o odpadech bude dle předloženého věcného záměru zákona nahrazen dvěma předpisy - zákonem o odpadech a zákonem o výrobcích s ukončenou životností. Předkládaný věcný záměr nemění zásadně filozofii odpadového hospodářství, ale zavádí několik změn v existující konstrukci.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problému

Předkladatel vůbec nezdůvodnil, proč je předkládán záměr nového zákona, který navíc člení právní úpravu do dvou legislativních a regulatorních dokumentů. O širším kontextu změny se dovídáme pouze stručně z vypořádání připomínek: „Návrh věcného záměru zákona o odpadech neodráží požadavky, které vyplývají z námitek EK (EU Pilot).“ Připomínky Komise nejsou v hodnocení dopadů vůbec zmíněny a předkladatel by přinejmenším tento rámcový dokument v analýze problému měl zmínit. Stejně tak by měl vysvětlit řešení dvou zákonů místo jednoho a podrobněji se zabývat zhodnocením fungováním právní úpravy nebo přinejmenším zmínit analytické studie věnované tématu odpadů v ČR.

1. Původce odpadu – zařazování odpadů
2. Vzorkování odpadu

3. Stav, kdy odpad přestává být odpadem
4. Sběr odpadu – mobilní zařízení
5. Pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí
6. Obchodování s odpady
7. Povolení k provozování zařízení (skladování, obchodování)
8. Povinnost obce informovat o výsledcích odpadového hospodářství
9. Skládkování
10. Osvobození od vedení odpadové evidence pro zapojené původce
11. Navýšení limitu pro ohlašování odpadu do evidencí
12. Roční hlášení a předávání požadovaných dat ČSÚ
13. Poplatek za ukládání odpadu na skládku
14. Odpad ze zdravotnictví a veterinární péče
15. Výkon veřejné správy a správní delikty
16. Přeshraniční přeprava odpadu
17. Nakládání s biologicky rozložitelným odpadem

Předkladatel ve všech dílčích blocích analýzy dopadů srovnává variantu 0 - existující stav a variantu 1 - navrhovaná změna. Pro hodnocení dopadů využívá expertního odhadu (počet hvězdiček) v podobě kvalitativní analýzy, jež je strukturována do tabulky s členěním na typy subjektů, které navrhovaná změna ovlivní.

Jako příklad – avšak nic více než příklad – lze uvést část 5. Pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí.

1. **Definice problému** je nesprávně, protože neříká, v čem je problém, který má legislativa/zákon řešit, ale říká, že problémem je, že není legislativa (taková a taková) a **cílový stav** je následně popsán jako "legislativa existuje".

V části 5. Je problém popsán jako: "*Současná legislativa neukládá zřizovat si provozní pojištění na zařízení k nakládání s odpady. Z tohoto důvodu pak vznikají různé ekologické zátěže, které už nemají vlastníka a náklady na jejich likvidaci nejsou vymahatelné.*" Takový popis je nepřijatelný. Popis problému by v tomto případě měl obsahovat odpovědi na otázky: (i) jak časté jsou případy, kdy si subjekty nezřídí pojištění, následně jejich činností vznikne škoda a ta není vymahatelná; je velice pravděpodobné, že mnohé subjekty se pojišťují i bez toho, že by to bylo dáno zákonem; (ii) jak časté jsou případy, kdy je sice subjekt nepojištěný, ale přesto je původce ekologické zátěže znám a náklady na likvidaci jsou tudíž vymahatelné; nebo pokud je původce znám a náklady přesto nejsou vymahatelné, pak musí být uvedeno, proč tomu tak je; (iii) o jak závažné, rozsáhlé či jinak popsatelné ekologické škody se vlastně jedná a jak jsou škody, kdy není vlastník znám časté. Popis problému je dále logicky nekonzistentní – tvrdí se, že „... zátěže ... nemají vlastníka...“. V takovém případě však není pravděpodobné, že by jejich likvidaci pokrylo pojištění subjektu, neboť pojišťovna bude hradit jen škody způsobené konkrétním subjektem, který je původcem škody a tudíž, ve smyslu tvrzení zprávy RIA je subjekt stále *vlastníkem* ekologické zátěže. Pokud by nebyl vlastníkem – tedy prokázaným původcem ekologické zátěže – pak nelze předpokládat, že by jakákoliv jeho pojistka nápravu škody hradila.

2. Popis **cílového stavu** je nesprávný. V části 5. se tvrdí, že: „*Hlavním cílem je zajištění ochrany životního prostředí v případě vzniku mimořádných situací v zařízeních nakládajících s odpady.*“ To není pravda. Hlavním cílem – když si domyslíme problém, který je nesprávně popsán – je zajistit, aby náklady na likvidaci vzniklých škod zaplatila pojišťovna a stát je nemusel vymáhat na provozovateli zařízení, v němž se nakládá s odpady. Dle našeho názoru však stát stejně bude muset provozovateli prokázat, že ekologická škoda vznikla jeho působením.
3. **Identifikace nákladů a přínosů** ve skutečnosti obsahuje spíše popis problému, avšak pouze v zárodečném stavu, kdy jedinými faktickými informacemi je v části nákladů uvedení názvů dvou lokalit, v nichž došlo k situaci, kterou má zákon patrně řešit. Náklady ani přínosy nejsou uvedeny, popsány, vysvětleny. Resp. ve variantě 1 se uvádí, že náklady nelze vyčíslit a současně se bez jakýchkoliv podkladů tvrdí, že se budou pohybovat v rozmezí od 50 tis. do 2 mil. Kč.
4. Jelikož nejsou uvedeny náklady a přínosy, nelze je ani porovnat. **Porovnání nákladů a přínosů**, jak je provedeno ve zprávě RIA nelze nazvat ani subjektivním, protože se neopírá vůbec o nic. Pokud by v tabulce byly hvězdičky kvalitativního hodnocení uvedeny tak, že náklady podnikatelů dalece převažují přínosy pro společnost, a tudíž varianta nulová je mnohem výhodnější, než varianta 1, bylo by to stejně uvěřitelné (a stejně nesprávné) jako „hodnocení“, které je uvedeno v nynější zprávě RIA a které žádným hodnocením není.
5. **Návrh variant** je nesprávný, nepodložený a ve skutečnosti není žádným návrhem variant, který by vycházel z porovnání nákladů a přínosů nebo jakýchkoliv argumentů, podkladů či dokonce i jen logických vývodů. Návrh variant ve skutečnosti pouze tvrdí, že stát nechce něco činit (platit za mimořádné situace), aniž by zpráva RIA dodala cokoliv dalšího.

Tytéž výhrady, které jsou uváděny v předcházejícím příkladu, se vztahují ke všem částem RIA. V některých částech je sice uvedeno o trochu víc faktických informací – ovšem jen o málo víc a zcela nedostatečně – avšak obsahová nedostatečnost a metodicky nesprávné zpracování platí pro všechny části.

Celý nový záměr právní úpravy a zpráva RIA jsou navíc fragmentovány do dílčích v podstatě technických změn bez širších souvislostí.

Analýza a srovnání variant ve zprávě RIA se tak stává technickým cvičením, kdy už předem víme, že jako nejvýhodnější vyjde varianta 1, která už byla předem dohodnuta. Tento nedostatek není eliminován ani občasným doplněním kvantitativních údajů k jednotlivým dopadům.

Na druhé straně v hodnocení dopadů nejsou zachyceny důležité změny oproti současné legislativní úpravě, které mohou mít významné dopady. Pro příklad některé uvádíme:

- s. 14 (odstavec 5.2) ... *oproti stávajícímu režimu bude nepodnikající fyzická osoba považována za původce odpadu a její povinností bude předat odpad obci (víceméně stávající stav) nebo oprávněné osobě.* To by znamenalo, že fyzická osoba může uzavřít přímo smlouvu se svozovou společností a tím se vyvázat ze systému obce. Zcela určitě by to mělo pro obec negativní důsledky z důvodu nižších příjmů od fyzických osob (příjmy pouze od osob zapojených do systému), a protože velká část nákladů je fixních, pak by se podíl spolufinancování systému obcemi (dnes zhruba 25-30 % celkových nákladů) zvýšil. Zavedení tohoto opatření do praxe by znamenalo, že bude v jedné obci svážen více společností - intuitivně lze očekávat vyšší zatížení domácností (cena za službu), ale na druhou stranu je třeba přiznat, že ve Finsku takový systém funguje a nemusí nutně znamenat navýšení zátěže domácností.
- s. 23 (odstavec 6.6.1) ... *zákaz ukládat na skládky směsný komunální odpad a recyklovatelné a využitelné odpady* ... ani toto opatření není hodnoceno, jakkoli zásadní je. Protože dnes neexistují dostatečné kapacity na energetické využití nebo recyklaci odpadu a nelze očekávat, že se bude celý objem směsného komunálního odpadu využívat, pak je otázkou, co se po roce 2024 bude s tímto odpadem dít. Lze očekávat nákladové efekty u původců odpadu (a tedy i obcí) a zprostředkovaně u domácností.
- s. 32 odstavec 8.1.2. - *hovoří se o poplatku pro domácnosti resp. poplatníky*, ale nejsou definovány jeho parametry. Současně je otázkou povaha zpoplatnění živnostníků, kteří systém obce využívají, ale většinou obci nic neplatí (černí pasažéři).
- s. 46 (odstavec 10.1) ... *poplatek za ukládání odpadu na skládky*. V VZZ není uvedeno, s jakou výší MŽP počítá. V ekonomické studii k Plánu odpadového hospodářství vycházeli autoři z předpokladu MŽP 1000 Kč/t v roce 2020 a 1500 Kč/t v roce 2025. V hodnocení dopadů se předpokládá velké rozpětí 700 - 2000 Kč/t. Opět lze očekávat naprosto zásadní dopady na rozpočet původců odpadu (vč. obcí) a domácností. V hodnocení dopadů nejsou tyto dopady kvantifikovány.

III. Závěr

Předložené hodnocení dopadů regulace k věcnému záměru zákona postrádá celkovou reflexi problémů, které má nově navrhovaná úprava napravit. Analýza dopadů je fragmentována do 17 dílčích celků, s variantou 0 a 1, s expertním arbitrárním hodnocením, které není podepřeno informacemi, argumenty ani přijatelnými logickými vývody a jen v některých případech je doplněno jednotlivými kvantitativními odhady, které jsou v kontextu daného tématu nedostatečné. Bez přepracování závěrečné zprávy RIA a jejího opětovného projednání Komisí RIA není možné z hlediska hodnocení dopadů regulace doporučit návrh k dalšímu projednání.

Vypracovali: Mgr. Jan Vozáb
prof. Jiřina Jílková

prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise