



V Praze 16. srpna 2019
Čj.: OVA 706/19

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Navrhovaná změna zákon je jedním ze čtyř současně předkládaných zákonů nově upravujících problematiku odpadového hospodářství (zákon o odpadech, zákon o vybraných výrobcích s ukončenou životností, změnový zákon a novela zákona o obalech).

Návrh zákona reflektuje požadavky tzv. balíčku oběhového hospodářství, a to především směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech, a směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2018/852 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech. Podle této směrnice by členské státy měly vytvářet vhodné pobídky k uplatňování hierarchie způsobů nakládání s odpady včetně ekonomických nástrojů a dalších opatření. Cílem těchto opatření by mělo být minimalizování dopadů obalů a obalového odpadu na životní prostředí, a to z hlediska jejich celého životního cyklu. Za tímto účelem stanoví tato směrnice opatření, jejichž prvořadou prioritou je prevence vzniku obalových odpadů a dalšími základními zásadami je opakované použití obalů, recyklace a další formy využití obalových odpadů, a tedy snížení množství těchto odpadů určených ke konečnému odstranění s cílem přispět k přechodu na oběhové hospodářství.

II. Připomínky a návrhy změn

Předkladatel nezpracoval souhrnnou zprávu z hodnocení dopadů regulace (dále též zpráva RIA). Chybí souhrnné ex-post zhodnocení fungování současného systému.

Obecnější kritická analýza současného stavu by měla být uvedena ve společné části předcházející dílčím analýzám jednotlivých oblastí. Bezpochyby by přinesla inspiraci i pro hodnocení dopadů regulace.

Zpráva RIA je členěna do 10 statí, které představují dílčí RIA k jednotlivým změnám současné právní úpravy. Obsah zprávy RIA je uveden na konci – což čtenář objeví později a do té doby se ve studii obtížně orientuje.

Celý materiál působí fragmentovaně, bez reflexe celkových souvislostí, se ztrátou celkového smyslu regulace. Chybí porovnání či vyhodnocení zahraničních zkušeností.

Jednotlivé dílčí RIA se souhrnně vyznačují tím, že analýza problému je spíše popisem současné situace. Volba variant mnohdy není zdůvodněna. Popis nákladů jednotlivých variant je zaměřen

především na administrativní náklady a náklady podnikatelských subjektů. Není zřejmé, proč byla zvolena právě daná opatření a posuzovány pouze některé varianty, když směrnice nabízí celou škálu opatření, např. pro opakované použití:

- a) využívání systémů vratných zálohovaných obalů,
- b) stanovení kvalitativních nebo kvantitativních cílů,
- c) vytváření ekonomických pobídek,
- d) stanovení minimálního procentního podílu opakovaně použitelných obalů uváděných na trh každý rok pro každý tok obalů.

PK RIA doporučuje seskupení jednotlivých dílčích témat do větších celků a jejich analytické zpracování. Tím by bylo možné alespoň zčásti eliminovat fragmentovaně-mechanistický přístup k dílčím RIA.

K jednotlivým dílčím RIA:

1. Snížení regulační zátěže pro malé podniky (§ 15a)

Definice problému je stručný popis právního stavu. Navrhovaná změnová varianta není zdůvodněna.

Předkladatel uvádí, že nemá k dispozici údaje o obratu jednotlivých podnikajících osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu, nevíme, kolik je podniků s obratem 4,5 mil. Kč až 25 mil. Kč a s celkovým množstvím obalů uvedených na trh nebo do oběhu nepřesahujícím 300 kg.

Podrobnější propočty je uveden pouze pro administrativní zátěž na příkladu jednoho podniku. Vybrané další efekty jsou stručně zmíněny.

2. Povinnost AOS provádět tzv. ekomodulaci (§ 21 odst. 1 písm. i), § 21c odst. 5)

Téma ekomodulace je nejvýše stručně popsáno. Samotný nástroj stojí na analýze životního cyklu, což je analyticky poměrně náročná metoda. Předkladatel pouze stručně popisuje potenciální efekty. Nevyužil možnosti vyhodnotit zahraniční zkušenosti či výsledky vědeckých studií. Chybí dostatečná analýza vlivu na chování jednotlivých typů subjektů.

3. Postupné smluvní zajišťování povinnosti zpětného odběru v obcích v prvním roce působení AOS (§ 17 odst. 3 písm. e) bod 7, § 17 odst. 4 písm. a), § 21 odst. 1 písm. f) a g))

Toto opatření je součástí směřování k uvolnění trhu a posílení konkurence u zpětného odběru. Předkladatel v definici problému situaci stručně zmiňuje:

„V posledních letech Ministerstvo životního prostředí vedlo několik řízení s žadateli o autorizaci, ze kterých při uplatňování stávajícího výkladu zákona o obalech ohledně dostatečné četnosti a dostupnosti sběrných míst, vyvstaly některé praktické zkušenosti. Noví žadatelé o autorizaci tvrdí, že smluvní zajištění stejného počtu obcí a stejného podílu obyvatel v nich žijících jako je požadováno prostřednictvím rozhodnutí o autorizaci po stávající a jediné AOS EKO-KOM, a.s. je z praktického hlediska nemožné. Zástupci obcí se totiž údajně obávají, že pokud přislíbí spolupráci s dosud neautorizovaným žadatelem o autorizaci, byla by ohrožena jejich spolupráce se stávající AOS. Z tohoto důvodu byly navrženy kvóty pro postupné smluvní zajišťování povinnosti zpětného odběru v obcích v prvním roce působení AOS.“

Trh v ČR není popsán, nejsou uvedeny ani zahraniční zkušenosti se situací více než jednoho monopolního AOS.

4. Rozšíření povinnosti ověřování evidence pro AOS (§ 23a, 23b, 23c)

Části 3 a 4 patří tematicky k sobě a mohly by být spojeny.

5. Úprava požadovaného rozsahu recyklace a celkového využití obalového odpadu (§ 12, příloha č. 3)

s. 35 – co znamená Prodejní určené spotřebiteli?

Chybí analýza problému i zdůvodnění stanovené změnové varianty.

„Cíle pro recyklaci budou stanoveny v souladu s cíli pro recyklaci a využití odpadů z obalů uvedenými v souladu s článkem 6 směrnice o obalech, viz níže.“

Jaké jsou společenské náklady této změnové varianty?

6. Povinnost vedení a ohlašování evidence osob zajišťujících nakládání s odpady pro AOS, původců odpadů spolupracujících s AOS a sběrných míst (§ 23 odst. 1)

Zavádění nových informačních povinností je zdůvodněno pouze transpozicí směrnice, bez definice problému, bez porovnání s jinými zeměmi.

7. Navýšení míry opakovatelného použití obalů uznávané za účelem formálního plnění povinností § 10 a 12 (§ 13 odst. 3)

Chybí analýza problému i zdůvodnění stanovené změnové varianty. Chybí dokonce i základní analýza počtu povinných osob, kterých se změna týká.

Jaké nástroje budou pro splnění tohoto cíle uplatněny?

8. Zavedení institutu pověřeného zástupce (§ 13a, § 14, odst. 2, § 20 odst. 9)

Úprava se týká regulace trhu.

„Dle § 20 odst. 9 nesmí činnost pověřeného zástupce vykonávat AOS.“ Předkladatel by tuto tezi měl vysvětlit.

Chybí analýza problému i zdůvodnění stanovené změnové varianty, nejsou vysvětlené souvislosti, proč hrozí infringementové řízení – je trh v ČR přeregulován se zvýhodněním existujícího AOS?

9. Změna a zrušení rozhodnutí o autorizaci a zákaz poskytování sdruženého plnění (§ 25, § 26 a § 43)

„Navrhovaným ustanovením § 43 je Ministerstvu umožněno zakázat AOS poskytovat sdružené plnění, pokud nesplňuje povinnosti stanovené v § 10. Tímto ustanovením je podpořeno ustanovení § 26 odst. 1 písm. c). Odejmutí rozhodnutí o autorizaci může být dlouhý proces, během kterého může dotčená AOS dále inkasovat finanční prostředky za zajišťování sdruženého plnění, které však fakticky zajišťuje nedostatečně. Této nežádoucí situaci navrhovaná ustanovení zabrání.“

Je tento problém pouze hypotetický? O skutečné situaci předkladatel neuvádí žádné informace. Analýza dopadů je zaměřena pouze na administrativní zátěž.

10. Vyrovnání nákladů a koordinace (§ 21b, 21c)

Předkladatel se ani nepokusil alespoň kvalitativně analyzovat, jak se změny projeví u konkrétních druhů obalů. I když se předpokládají dopady jak na podnikatelské subjekty, tak i na spotřebitele, předkladatel nepředpokládá žádné dopady na životní prostředí.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů** uplatňuje tyto **zásadní připomínky**:

- 1) Doplnit podrobnou analýzu fungování a kritických míst současného zákona o obalech a zdůvodnění navrhovaných legislativních intervencí.
- 2) Seskupit jednotlivé dílčí oblasti legislativní změny do větších celků a při zpracování jejich RIA uplatnit pohled na společenské souvislosti (celkové náklady, snížení negativních dopadů na životní prostředí – z předložených materiálů není vůbec zřejmé, jak konkrétně a v jaké míře předkládaná opatření povedou k plnění závazných cílů vyplývajících pro ČR z transponovaných směrnic).
- 3) Přezkum účinnosti regulace doplnit a ukotvit zde povinnost provést ex-post RIA jako nástroj komplexního vyhodnocení fungování regulace.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
předsedkyně komise