



V Praze 23. srpna 2019
Čj.: OVA 708/19

Stanovisko

k návrhu zákona o odpadech

I. Úvod

Ministerstvo životního prostředí na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2019 předkládá do meziresortního připomínkového řízení návrh zákona o odpadech. Navrhovaný 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).

II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva z hodnocení dopadů regulace (dále též zpráva RIA či RIA) je poměrně rozsáhlá, ve struktuře je zpracována v souladu s hlavními požadavky Obecných zásad.

Předkladatel hodnocení dopadů strukturoval podle 18 hlavních oblastí změn oproti současnému zákonu, pro které zpracoval dílčí svébytné RIA.

Úvodní část je deklarována jako zhodnocení stavu odpadového hospodářství. Relativně popisným způsobem charakterizuje současný stav v ČR v kontextu požadavků legislativy EU, především plnění recyklačních cílů.

Pomíjí ovšem ekonomický pohled – zhodnocení společenských nákladů na politicky stanovené cíle odpadového hospodářství, zejména cíle recyklace a pomíjí slabé body systému (které však nejsou dány pouze nastavením zákona o odpadech – jako příklad lze uvést vysoké náklady obcí na odpadové hospodářství či problémy s využitím složek tříděného odpadu.)

PK RIA obecně kriticky konstatuje, že celková koncepce zákona a doprovodná RIA postrádají přístup reflexe přínosů v relaci s náklady (tedy princip CBA – cost benefit analýzy) a naplňuje filozofii prosazení principů odpadového hospodářství s nepřihlédnutím ke společenským relacím přínosů a nákladů. Tento koncept ovšem prolíná legislativou EU a je přenášen do prostředí České republiky (a všech států EU).

Náklady a přínosy jsou v jednotlivých analýzách kvantifikovány a porovnávány v ordinální škále (počet hvězdiček). Předkladatel tak má nástroj pro porovnávání a sčítání prvků, ovšem mnohdy tak uniká kvantifikaci a monetárnímu vyjádření i v případech, kdy by to bylo možné. Zásadní připomínkou je pak absence modelu, který by alespoň hrubě reflektoval očekávané změny chování jednotlivých subjektů po přijetí zákona zákon, jak tyto změny chování povedou k plnění závazných cílů a jaké budou mít dopady na životní prostředí obecně.

K jednotlivým prvkům zákona, pro které byla zpracována dílčí RIA:

A. ODPAD, VEDLEJŠÍ PRODUKT A STAV, KDY ODPAD PŘESTÁVÁ BÝT ODPADEM Stav, kdy odpad přestává být odpadem (§ 8 - 9) – kap. 2

Předkladatel problém pouze naznačuje, zmiňuje nejistotu a komplikace. Popis cílového stavu je následně charakterizován legislativním jazykem: „*Hlavním cílem je nastavení jednoznačných pravidel převodu odpadu mimo odpadový režim a uvedení české legislativy plně do souladu s rámcovou směrnicí.*“

Snaha o obcházení zákonného odpadového režimu může vést k významnému poškozování životního prostředí, zejména v případě využití výrobku o kvalitě nebezpečného odpadu na povrchu terénu, kdy fakticky vzniká nová ekologická zátěž. Dopady na životní prostředí mohou být minimální, ale také velmi závažné v závislosti na povaze daného výrobku/odpadu a místě jeho využití.“

Z RIA se tedy nedovíme nic o skutečných problémech (a problematickém chování subjektů) a pak lze obtížně posoudit i navrženou variantu řešení (která spočívá v komplikovanějším posuzování). PK RIA však konstatuje, že provedená analýza přínosů a nákladů k variantě 1 je dostačující.

ZÁKLADNÍ POVINNOSTI

B. Původce odpadu – definice (§ 10 odst. 1, písm. d) – kap. 3

Problém je popsán stručně a obecně:

„Nepodnikajícím fyzickým osobám jsou stanoveny pouze základní povinnosti v podobě předání odpadu obci nebo oprávněné osobě. Zákon tak nepovažuje nepodnikající fyzickou osobu za původce odpadu, což je v rozporu s definicí původce odpadu vymezenou rámcovou směrnicí. Tento rozpor jednak sám o sobě představuje nesprávné provedení rámcové směrnice do českého práva, ale také může způsobovat případné interpretační problémy.“

Předkladatel preferuje variantu 1:

*„Tato varianta nepřináší žádné náklady, protože povinnosti nepodnikajících osob zůstávají beze změny a jen dochází k technické a logické úpravě v právním předpisu. Mezi přínosy řadíme sjednocení definic evropské a české legislativy, což je pro Českou republiku zásadní přínos (****).“*

Z pohledu RIA je pak oprávněný dotaz, proč je navržená úprava vlastně nutná – přínosem je pouze shoda s předpisy EU?

C. Původce odpadu – zařazování odpadů (§ 5) – kap. 4

Předkladatel charakterizuje problém jako zbytečný administrativní krok: *„Ročně je takto vyřizováno cca 4–10 žádostí, kdy časová náročnost byla odhadnuta až na 8 hodin (zaevidování, přeposílání, komunikace atd.). Dále je nutné zmínit, že některé subjekty přímo kontaktují ministerstvo (ročně cca také 4–10 žádostí).“*

Dílčí RIA je zde dostačující.

D. Povinnosti provozovatele zařízení přebírající kovový odpad (§ 20) – kap. 5

Předkladatel uvádí číselné údaje o počtu krádeží – je snížení jejich počtu pozitivním důsledkem minulé novely zákona?

Navrhována je jediná varianta řešení:

„Cílovým stavem je přidat do zákona o odpadech povinnost pro zařízení pro sběr a výkup kovových odpadů provozovat kamerový systém a provádět pravidelná roční školení o povinnostech při sběru a výkupu kovových odpadů.“

Náklady jsou propočteny odpovídajícím způsobem. Není ale zvažována žádná alternativní varianta, která by mohl mít nižší náklady. Chybí také dostatečná analýza ohledně účinnosti navrhovaného opatření a jeho vynucování.

E. Povolení k provozování zařízení (§ 21-23; přechodná ustanovení § 145) – kap. 6

Předkladatel uvádí jako problém nejednotnost podmínek pro vydávání souhlasu k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů. Dimenzi problému dále spíše naznačuje – PK RIA doporučují výstižnější charakteristiku problému s uvedením odhadu počtu a typů problematických případů a ilustrace typických či závažných případů.

Předkladatel navrhuje variantu 2, která zvyšuje zátěž krajských úřadů – tu ovšem vyčísluje jako počet hodin navíc, zatímco u podnikatelských subjektů uvádí celkovou sumu nákladů. Kvantifikace celkových nákladů je v tomto případě možná a měla by být doplněna.

F. Vzorkování a zkoušky odpadu (§ 27)

Předkladatel charakterizuje problém obecně a zároveň uvádí, že nemá k dispozici data o významnosti problému:

„V současné době je přístup jednotlivých subjektů, které provádějí vzorkování, značně odlišný, což vede k odlišným výsledkům při laboratorním hodnocení vlastností odpadů a tím může dojít k rozdílnému zařazení kvalitativně shodného dopadu. V důsledku toho může dojít k ohrožení životního prostředí a zdraví.“

Předkladatel preferuje variantu 1 – zkoušky může provádět pouze odborně způsobilá fyzická osoba, nebo zaměstnanec akreditované laboratoře.

Ve srovnání nákladů a přínosů chybí informace, kolik podnikatelských subjektů tyto zkoušky nebude moci provádět a jaký to bude mít dopad na jejich podnikání.

POVINNOSTI PŘI JEDNOTLIVÝCH ZPŮSOBECH NAKLÁDÁNÍ S ODPADEM

G. Sběr odpadu – mobilní zařízení (§ 32)

Předkladatel uvádí počet mobilních zařízení, (potenciální) problém charakterizuje obecně a hypoteticky:

!Podle současné legislativy dochází při používání mobilního zařízení k převzetí odpadu od původce do vlastnictví provozovatele mobilního zařízení, který má pak možnost s odpadem nakládat bez další kontroly a může tak dojít k ohrožení životního prostředí. Dochází také k nesrovnalostem v evidencích a špatné kontrolovatelnosti ze strany (ČIŽP).“

Předkladatel preferuje variantu 2 spojenou s restrikcemi. V přehledu dopadů pomíjí popis realizace nutných kontrol a vyčíslení jejich nákladů.

H. Pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí (§ 18 odst. 1, písm. f) a g)) – kap. 9

Problém je charakterizován s využitím uvedených „populárních“ případů, počty provozovatelů zařízení v odpadovém hospodářství neuvádí. Předkladatel se mohl pokusit alespoň ilustrovat dimenzi problému pomocí uvedených nákladů na zásahy státu v případech, kdy vznikly škody na životním prostředí.

Předkladatel identifikoval jako preferovanou variantu zachování současného stavu z důvodu vysokých nákladů pro podnikatelské subjekty. PK RIA oceňuje tento příklad zobrazení úvah o možných řešeních, ale poukazuje na to, že nebyly poměřeny (potenciální) dopady na veřejné rozpočty a neřešení bylo zvoleno díky odporu podnikatelských subjektů, bez hledání jiných variant řešení. Předkladatel by měl zvážit i další řešení využívaná v zahraničí.

I. Obchodování s odpady (§ 25) – kap. 10

Popis problému hovoří o „některých subjektech“, neuvádí jejich počet.

Předkladatel preferuje variantu 2,

„Tato varianta zavádí neomezený institut obchodování s odpady, kdy osoby budou moci obchodovat se všemi druhy odpadů bez povinnosti disponovat zařízením pro nakládání s odpady. Tato varianta představuje riziko, neboť u řady odpadů není takový subjekt schopen zajistit bezpečné nakládání v případě, že nebude schopen předat odpad odběrateli.“

RIA tak neposkytuje informaci, jaké rozdílné dopady bude mít varianta 1 – obchodování se všemi odpady a varianta 2 – obchodování pouze s odpady s kladnou hodnotou.

J. Rezerva na zajištění rekultivace a následné péče o skládku (§ 41-42) – kap. 11

Popis problému je postaven na hypotetických úvahách:

„Provozovatel skládky by měl zajistit celý životní cyklus skládkování, tzn. včetně zajištění na rekultivace, péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. Tomu by měl přizpůsobit cenotvorbu za skládkování a zároveň vytvářet dostatečnou finanční rezervu pro zajištění skládky poté, co již nebude výdělečná. Tato povinnost, s ohledem na možnou vysokou finanční náročnost v případě neplnění ze strany provozovatele, je upravena přímo v zákoně. V případě zániku provozovatele, který v průběhu provozu skládky nevytvořil dostatečnou rezervu, budou tyto náklady s ohledem na ekologické škody nesené veřejnými rozpočty.“

RIA neuvádí ani počet skládek celkem, ani počet asanovaných skládek v určitém období, ani náklady na jejich asanaci.

Předkladatel preferuje variantu 1 – navýšení zákonných odvodů - 257 mil. Kč ročně pro podnikatelské subjekty, ale tento údaj nelze poměřit s problémy či náklady v minulosti.

POVINNOSTI PŘI NAKLÁDÁNÍ S VYBRANÝMI DRUHY ODPADU

K. Povinnost obce informovat o výsledcích odpadového hospodářství (§ 59) – kap. 12

Definice problému se vztahuje na požadavek Svazu měst a obcí, který požaduje zlepšení transparentnosti. Transparentnost je empirickým ověřeným nástrojem, který může mít požadovaný vliv na chování daných subjektů.

Předkladatel uvažuje 2 varianty: 0 – současný stav a 1 – zvýšení informovanosti občanů. Nevýhody varianty 0 spíše přeceňuje:

„V důsledku možné nízké motivace občanů hrozí riziko odkládání odpadů na nevhodná místa a nízká míra třídění.“

L. Osvobození od vedení odpadové evidence pro původce zapojené do systému komunálního dopadu (§ 89 - 91) – kap. 13

Předkladatel zde neuvádí počet subjektů, kterých se problém a případná změna týkají. Preferuje variantu 1 (změna) s důrazem na administrativní zátěž. Chybí informace o tom, zda mohou lokálně nastat problémy – např. hromadění obalových odpadů u obchodů.

M. Nakládání s biologicky rozložitelným odpadem (§ 62) – kap. 14

Předkladatel definuje problém jako problém evidence:

„Současná legislativa řeší systém sběru a shromažďování rostlinných zbytků z údržby zeleně a zahrad na území obce prostřednictvím komunitního kompostování jako prevence vzniku biologicky rozložitelných odpadů. Tento způsob kompostování není definován jako nakládání s odpady a řada povinností není pro tento typ zařízení zákonem o odpadech vyžadována. Dalším problémem je, že neexistuje přehled o množství rostlinných materiálů využitých tímto způsobem a ani informace o množství takto provozovaných zařízení. Z toho vyplývá také velmi malá možnost účinné kontroly takto provozovaných zařízení.“

Celkově lze říci, že se jedná o nepřehlednou situaci při nakládání s rostlinnými zbytky v zařízeních, jejichž přesný počet není znám, a jak uvádí ČIŽP, není možné je ani účinným způsobem kontrolovat.“

V čem je nebezpečí současného stavu a v čem spočívá přínos navrhované legislativní změny?

U hodnocení variant (předkladatel preferuje variantu 1 – změna) chybí číselné údaje o počtu subjektů a nákladech na vykazování či kontrolu.

N. Odpad ze zdravotnictví a veterinární péče (§ 84 - 86) – kap. 15

Předkladatel popsal problém jako záležitost evidence. Náklady změny (varianta 1) jsou vyčísleny pro jedno zdravotnické zařízení, ale chybí údaj o celkovém počtu zdravotnických zařízení. Jsou pominuty náklady kontroly.

EVIDENCE A OHLAŠOVÁNÍ ODPADU A ZAŘÍZENÍ A OHLAŠOVÁNÍ OBCHODNOVÁNÍ S ODPADY A ZPROSTŘEDKOVÁNÍ NAKLÁDÁNÍ S ODPADY

O. Navýšení limitu pro ohlašování odpadu do evidencí (§ 89 – 91) – kap. 16

U popisu problému předkladatel uvádí administrativní zátěž. Preferuje variantu 1 -

„Původce ohlašuje produkci odpadů a nakládání s nimi při překročení současného zákonného limitu, tj. pokud vyprodukoval nebo nakládal v uplynulém kalendářním roce s více než 100 kg nebezpečných odpadů nebo s více než 100 t ostatních odpadů.“

Není nijak vysvětleno, proč je v navrhované variantě současný limit zvýšen právě 6x (ze 100 kg na 600 kg). Předkladatel uvádí údaje o počtu subjektů i o množství nebezpečného odpadu, který se po navrhované legislativní změně ocitne mimo systém evidence a kontroly – 2000 tun ročně. Toto tvrzení je arbitrární.

EKONOMICKÉ NÁSTROJE – POPLATKY

P. Poplatek za ukládání odpadu na skládku – kap. 17

Definice problému podává informaci o výši poplatku a jeho fungování. Jedná se o zásadní část celého balíku.

Předkladatel preferuje variantu 2 – modifikace a zvýšení poplatků s bonifikací pro obce, které plní recyklační cíle (pokud dosáhnou stanovených cílů pro podíl odděleně soustředěvaných recyklovatelných komunálních odpadů, na celkovém komunálním odpadu od občanů obce). Analýza dopadů uvádí kvantitativní cíle stanovené evropskou legislativou a náklady v případě, že nedojde ke snížení skládkování. Předkladatel očekává, že bez změn legislativy není možné tyto cíle splnit. Chybí zde ale podkladová analýza, jak konkrétně povedou změny v poplatcích ke změně chování, tj. snížení objemu odpadu končícího na skládkách. Jinými slovy není nijak

analyzován předpokládaný dopad na motivaci občanů a podnikatelů směrem k třídění, předcházení vzniku, opakovanému využívání či energetickému využití. Zásadní dopady na životní prostředí nejsou tedy nijak analyzovány.

Q. Skládkování (§ 37) – kap. 18

Předkladatel definuje problém arbitrárně – „*skládkování není vhodné, s odpadem je nutno nakládat jinak*“. Měl by alespoň uvést základní argumenty, proč toto tvrzení platí (mimo obecné mantry legislativy EU).

Jako cílový stav uvádí předkladatel započítání neodpadních materiálů do celkového množství technologického materiálu k zabezpečení první fáze provozu skládky. V popisu problému ani u analýzy variant není uvedena informace, o jaké množství neodpadních materiálů se jedná a o kolik by se zvýšil příjem obcí a SFŽP u preferované varianty 2.

VÝKON VEŘEJNÉ SPRÁVY A SPRÁVNÍ DELIKTY

R. Výkon veřejné správy (§ 119 - 142) a přestupky (§ 112 - 118) – kap. 19n

Definice problému je redukována na kontrolní a sankční pravomoci, bez pokusu alespoň naznačit problémy, kterou jsou tímto stavem vyvolány.

Předkladatel preferuje variantu 2 – posílení sankčních pravomocí obcí, s mlhavým odhadem nákladů na využívání nových pravomocí na straně obecních úřadů a odhadem nízkých přínosů v oblasti životního prostředí.

Přezkum účinnosti regulace

Kritéria přezkumu jsou zaměřena na především na recyklační cíle. PK RIA považuje za účelné doplnit též parametry celospolečenských nákladů na odpadové hospodářství a stanovit požadavek ex-post RIA

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

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona o odpadech uplatňuje tyto **doporučující připomínky**:

- 1) Doplnit a specifikovat analýzu problému pro jednotlivé oblasti legislativní intervence (připomínky pro doplnění jsou uvedeny výše);
- 2) Doplnit analýzu dopadů pro jednotlivé dílčí oblasti legislativní intervence;
- 3) Doplnit model dopadů daných opáření (zejména ve smyslu množiny preferovaných variant) na nakládání s odpady a zejména na skládkování;
- 4) Pro přezkum účinnosti regulace ukotvit 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 byl návrh**

zákona o odpadech doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.

Vypracoval:

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
předsedkyně komise