



V Praze 10. 8. 2016
Čj. OVA: 941/16

Stanovisko

k návrhu zákona o odpadech a o změně některých zákonů (zákon o odpadech)

I. Úvod

Návrh zákona je předkládán v rámci Plánu legislativních prací vlády na rok 2016.

Hlavní důvody jsou dle předkladatele následující:

- oblast odpadového hospodářství nebude předmětem jediného zákona, ale bude rozdělena, a to na zákon o odpadech a zákon o vybraných výrobcích s ukončenou životností. Důvodem jsou zejména specifika problematiky výrobků s ukončenou životností, která se v mnoha ohledech vymyká systematice základního odpadového režimu (zejména rozšířená odpovědnost výrobce, zpětný odběr);
- platný zákon z roku 2001 již nevyhovuje současným legislativně-technickým požadavkům (například ve věci úpravy přestupků).

Základem pro přípravu navrhovaného zákona byl věcný záměr zákona o odpadech, který byl schválen usnesením vlády ze dne 18. května 2015 č. 368.

II. Připomínky a návrhy změn

Hodnocení dopadů regulace je zpracováno pro jednotlivé oblasti jako dílčí analýza dle Obecných zásad. Hodnocení dopadů regulace tak obsahuje **18 dílčích analýz**. Předkladatel do textu zařadil obsah na str. 120, což výrazně ulehčuje orientaci v textu.

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; právě toto vyhodnocení má ukázat a doložit problémy a jejich náklady/dopady, které je třeba novým zákonem vyřešit;



- analýza problému uvádí obecná tvrzení, zpravidla žádné kvantitativní údaje, je tedy v zásadě nemožné poznat, jaký problém má být vlastně vyřešen, jaký je jeho rozsah a jaké jsou jeho projevy/dopady, v čem spočívají jeho příčiny; problém je často popisován slovy „...může docházet k ...“, v popisu problému zpravidla není uvedeno, zdali vůbec k danému problému dochází, jak často či v jakých specifických situacích, s jakými alespoň kvalitativně popsánymi důsledky; **v mnoha případech proto není zřejmé, že daný problém, který má**
- **zákon řešit, vůbec existuje**; komise RIA se sice subjektivně přiklání k názoru, že ve většině případů se jedná o reálné problémy, zpráva RIA však v tomto ohledu vzbuzuje značné pochybnosti;
- 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. 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.

- **Odpad, vedlejší produkt a stav, kdy odpad přestává být odpadem**

RIA nepodává ani ilustrativní charakteristiku rozsahu problémů s využitím příkladů praxe. U dopadů předkladatel obecně zmiňuje nárůst administrativních nákladů u podnikatelů i orgánů veřejné správy, ovšem bez pokusu podrobnější charakteristiky alespoň v podobě indikativních příkladů. Pro výpočet či alespoň kvantitativní odhad administrativních nákladů existuje běžně používaná metodika a není zřejmé, proč ji zpracovatel nepoužil a náklady nespočítal.

U přínosů jsou zmiňována významná rizika poškození životního prostředí v důsledku snahy o obcházení odpadového režimu. V textu jsou podány minimální informace s argumentem, že je nelze zveřejňovat, protože se jedná o neukončená řízení.

- **Základní povinnosti**

Původce odpadu – změna definice

Jako hlavní problém je uváděna skutečnost, že česká legislativa nepovažuje nepodnikající fyzickou osobu za původce odpadu.

Popis problému i charakteristika variant jsou obecné, předkladatel preferuje variantu 1, jejíž popis je dosti nesrozumitelný:

„Stanovení, že původcem odpadu je každý, při jehož činnosti vzniká odpad, tedy i nepodnikající fyzická osoba. Původce odpadů, který je nepodnikající fyzickou osobou bude mít pouze základní povinnosti ve vztahu k jím produkovánému odpadu, které budou odpovídat povinnostem, které pro fyzickou nepodnikající osobu vyplývají již ze současné legislativy. *Pro nepodnikající fyzické osoby proti stávajícímu stavu nedochází ke změně.*“ Z textu RIA tedy přímo vyplývá, že toto ustanovení je buď zbytečné (nedojde-li ke změně v postavení nepodnikajících fyzických osob, které je považováno za hlavní problém) nebo je tvrzení v RIA nepravdivé.

Původce odpadu – zařazování odpadů

Jako problém je uvedena úloha obcí s rozšířenou působností při zařazování do kategorie odpadů, jejichž úloha by měla být nově eliminována a tím uspořeny jejich administrativní náklady.

Předkladatel uvádí propočet těchto nákladů.

Povolování k provozování zařízení

Stanovení doby, na kterou je vydáván souhlas s provozem zařízení, je v současné době zcela na správním uvážení krajských úřadů. Předkladatel navrhuje variantu s řešením v podobě specifikace podmínek (varianta 2). Uvádí administrativní náklady pro jednotlivý případ, na jeden krajský úřad připadá přibližně 570 povolení za kalendářní rok.

Vzorkování a zkoušky odpadu

Popis problému dle předkladatele: „V současné době je přístup jednotlivých subjektů, které provádějí vzorkování, značně *odlišný*, což vede také ke zcela odlišným výsledkům při laboratorním hodnocení vlastností odpadů a tím může dojít k rozdílnému výsledku zařazení kvalitativně shodného dopadu. V důsledku toho může dojít k ohrožení životního prostředí a zdraví a také ne zcela rovným podmínkám pro jednotlivé povinné subjekty (nerovné postavení podnikatelských subjektů na trhu), neboť zařazení odpadu ovlivňuje výši nákladů na nakládání s nimi. *Pokud nebudou zákonem jasně nastavena pravidla, tak kontrolní orgány nemohou plně využít sankcí (tzn. není možné použít nelegislativní řešení).*

Data a informace o počtech případů, kdy může dojít k ohrožení životního prostředí a kolika subjektů se problémem dotýká, nemá ministerstvo ani jiná instituce k dispozici.“

Řešení dle předkladatele: „ukotvení povinností týkajících se vzorkování přímo v zákoně a jednom prováděcím právním předpise, čímž bude zajištěna odbornost a jednotnost požadavků kladených na fyzické osoby, které budou provádět odběry vzorků a jednotnost provedení laboratorních zkoušek a ekotoxikologických a mikrobiologických testů a to v akreditovaných laboratořích (**, protože předpokládáme mírné zvýšení znalostí).“

Vlastní řešení spočívá (alespoň tak lze vyvodit ze srovnávací tabulky) z povinnosti absolvovat školení. Pak si ovšem můžeme položit otázku, jak funguje systém akreditací laboratoří a zda je efektivní zlepšovat jeho fungování podrobnějšími předpisy jednotlivých postupů.

- Povinnosti při jednotlivých způsobech nakládání s odpadem

Sběr odpadu – mobilní zařízení

Předkladatel zavádí omezení a přísnější regulaci pro provozovatele mobilních zařízení.

Pojištění odpovědnosti za škodu

Předkladatel zavádí povinnost pojištění odpovědnosti za škodu pro provozovatele zařízení pro nakládání s odpadem.

Obchodování s odpady

Předkladatel zavádí omezení obchodování s odpady.

V této části předkladatel zavádí dodatečné povinnosti pro podnikatelské subjekty

- **Povinnosti při přepravě odpadu**
- Povinnosti při nakládání s vybranými druhy odpadu
- Evidence a ohlašování odpadu

- Ekonomické nástroje – poplatky

Poplatky mají být posíleny ve své regulativní funkci motivující k odklonu od skládkování.

Poplatek za ukládání odpadu na skládku

Předkladatel navrhuje zavedení možnosti platby nižšího poplatku, pokud je dosaženo stanovených recyklačních cílů, což je hlavní cíl změny poplatku za ukládání odpadu na skládku.

Zásadní problémy recyklační slevy § 80 zákona o odpadech

- existují různá data ohledně množství odpadu (ČSÚ a MŽP), systém vybízí k různým úpravám statistiky a podvodům, jak naplnit kvóty pro recyklační slevu;
- pojem „předán k recyklaci“ je nejasný,
- provozovatel skládky nemá přístup k evidenci odpadů jednotlivých původců a nemá tudíž možnost splnění podmínek ověřit,
- Provozovatel skládky je z hlediska uznávání recyklační slevy v konfliktu zájmů (z povahy svého podnikání má zájem na tom, aby byl poplatek za ukládání odpadu co nejnižší a skládka byla využívána)
- obce často nemají kontrolu ohledně množství odpadu deklarované svozovou firmou,
- návrh vytváří nejistotu pro investory, neboť nejsou schopni předvídat, s jakými příjmy mohou počítat v případě výstavby, jakéhokoli zařízení na recyklaci či energetické využití odpadu - nejistota se může projevit v neochotě investovat, v celé zprávě RIA na stranách 78 a 80 jsou recyklační slevě věnovány dvě věty. MŽP na str. 78 doslova uvádí: „Finanční dopady mohou být nižší než ve variantě 1, ale není možno jich vyčíslit z důvodu, že varianta 2 je postavená na slevě a v současné době není možné určit výši čerpání.“ Dále MŽP na str. 80 uvádí: „Dopady Varianty 2 budou stejné jako při Variantě 1, ale negativní dopady na občany budou nižší. Z tohoto důvodu doporučujeme k přijetí Variantu 2.“ S ohledem na výše uvedené je zjevné, že tato věta nemůže být pravdivá. Jestliže předkladatel není schopen vyhodnotit dopady recyklační slevy, pak nemůže tvrdit, že dopady variant budou shodné a tudíž ani nemůže být schopen stanovit objektivně pořadí variant;
- recyklační sleva může mít zcela zásadní dopad na příjmy SFŽP i výdaje původců odpadů (zejména obcí), což zpráva RIA nijak nezohledňuje.

Z hlediska zprávy RIA MŽP nezpracovalo:

- Vyhodnocení různých variant z hlediska plnění závazku ČR omezit ukládání biologicky rozložitelného odpadu na skládky, za jehož nesplnění hrozí ČR sankce na základě práva EU,
- odhad, jak velké části využitelného odpadu se bude recyklační sleva týkat,
- dopad recyklační slevy na příjmy obcí a SFŽP,
- dopad ekonomickou proveditelnost investiční záměrů v oblasti recyklace a energetického využití odpadů,

Navýšení poplatků za uložení odpadů na skládku:

- v části porovnání variant jsou provedeny výpočty, ukazující, jak se zvyšování poplatků za uložení na skládku promítne do příjmů SFŽP;
- navýšení nákladů obcí pro různé varianty růstu poplatku je modelováno pro průměrné a mediánové náklady na obyvatele, nárůst se pohybuje v rozmezí 8-70% mediánových výdajů na obyvatele a zpráva RIA tvrdí, že bude (v jiném právním předpisu!!) zvoleno navýšení, vedoucí k růstu cca 33% mediánových výdajů na obyvatele; to však neříká vůbec nic o růstu zátěže obecních rozpočtů celkem ani není možné zjistit, zdali se v obecních rozpočtech jedná o marginální zvýšení rozpočtových výdajů nebo zdali se jedná o zvýšení zásadní;
- ze shora uvedených důvodů není možné porovnat růst příjmů SFŽP a růst výdajů obecních rozpočtů (a dalších subjektů) v důsledku změny výpočtu poplatku, změny jeho jednotlivých složek a rozdělení poplatků a jejich navýšení;
- dopady na podnikatele nejsou kvantitativně vůbec uváděny; argument, že pro tuto kvantifikaci nejsou podklady, není možné použít; zaprvé, z dat evidence odpadů je patrně možné udělat alespoň řádové odhady nebo je možné udělat vzorové příklady dopadů; v žádném případě nelze přijmout, že dopady na podnikatele, které mohou být potenciálně velmi vysoké, nejsou vůbec známy;
- sociální dopady jsou počítány tak, že v důsledku zvýšení poplatků a jejich přenesení na obyvatele dojde k nárůstu nákladů obyvatel (v poměru k minimální mzdě) ve výši 0,56-5,6 %, přičemž pravděpodobný růst (daný skutečným zvýšením poplatků uvedeném v jiném právním předpisu!!) bude činit cca 3% minimální mzdy, tj. cca 250 Kč/měsíčně;
- zpráva RIA nepodává informace o administrativní náročnosti fungování a kontroly recyklační slevy pro původce odpadu (zejména obce) a státní správu;

- dopad na životní prostředí zcela opomíjí, že pro nízkopříjmové skupiny je navýšení poplatků významné; **RIA vůbec nepracuje s předpokladem, že se v důsledku zvýšení poplatků zvýší podíl odpadu vyhozeného například do lesa, vzroste počet a rozsah černých skládek a riziko pro životní prostředí se bude zvyšovat.**

Dílčí závěr:

Předkladatel prezentuje tuto zásadní změnu bez analýzy fungování současného stavu, bez analýzy zahraničních zkušeností s podobným nástrojem, bez analýzy fungování navrhovaného nástroje. Některé dopady zcela opomíjí či je uvádí formou, která znemožňuje jejich vzájemné porovnání.

MŽP by mělo dopracovat dopad recyklační slevy a předložit doplněnou zprávu RIA komisi k posouzení, zda takto navržená recyklační sleva může být funkčním nástrojem poplatkové politiky regulace nakládání s komunálním odpadem.

Je rovněž třeba dopracovat porovnání nákladů/dopadů na jednotlivé cílové skupiny způsobem, a to způsobem, který bude navzájem porovnatelný. Je třeba dopracovat důsledky/dopady vyvolané navýšením poplatků také pro potenciál růstu množství černých skládek.

Skládkování

Problém je sice uveden jako „možný“, avšak RIA tvrdí, že jsou evidovány jednotky případů, což o závažnosti a rozsahu problému a tedy naléhavosti řešení neposkytuje žádné informace. Z tohoto důvodu není možná vyčíslit náklady ani přínosy, které také vyčísleny nejsou. Tvzení, že obecní rozpočty a SFŽP přicházejí o prostředky z poplatků za uložení odpadů je nepodložené a nelze je ověřit.

Dopady jsou uváděny v abstraktní rovině, a to ještě nesprávně. Není totiž možné přijmout předpoklad, že dopady se projeví jen u provozovatelů skládek. Pokud je pravdivé tvrzení o využívání odpadů jako neodpadního materiálu na skládkách v první fázi jejich provozu, a pokud navrhované ustanovení toto využívání odpadu omezí, spolu s růstem poplatků za ukládání odpadů povede nepochybně k růstu nákladů obcí, podnikatelů a fyzických osob, které na skládky odpad ukládají a nepřímo může vést i ke zvyšování rozsahu černých skládek, pokud se vyšší náklady provozovatelů skládek promítnou do nákladů subjektů, které odpad na skládku ukládají.

- Výkon veřejné správy a správní delikty

Předkladatel navrhuje rozšíření kontrolních a sankčních pravomocí. V přehledové tabulce pomíjí u této varianty dopady na podnikatelské subjekty.

Přezkum účinnosti regulace

Tato část je zpracována zcela nedostatečně.

Dle předkladatele:

„První přezkum účinnosti regulace provede Ministerstvo životního prostředí v roce 2021, přičemž regulace bude hodnocena jako úspěšná pokud:

- 1. V roce 2021 budou všechna zařízení určená pro nakládání s odpady povolena podle nového zákona.*
- 2. Za rok 2020 bude splněn cíl recyklace komunálních odpadů stanovený čl. 11 rámcové směrnice o odpadech a to při použití metody 2 podle Rozhodnutí Komise ze dne 18. listopadu 2011, kterým se zavádí pravidla a metody výpočtu pro ověření dodržování cílů stanovených v čl. 11 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES (2011/753/EU).*

3. Za rok 2020 bude splněn cíl odklonu biologicky rozložitelných komunálních odpadů od skládkování stanovený v čl. 5 Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů.“

Zcela je pomíjena otázka dopadů na podnikatelské subjekty a administrativní zátěže.

Obecně předkladatel ve svém hodnocení dopadů zcela pomíjí princip analýzy nákladů a přínosů (povinný dle obecných zásad).

Konzultace a zdroje dat

Předkladatel uvádí:

„Data a informace (například identifikace dotčených subjektů) uvedené v RIA vychází z komunikace s osobami s dlouholetou praxí a zkušenostmi v odpadovém hospodářství.“

Jak již bylo uvedeno výše, Komise kriticky hodnotí skutečnost, že tak významná legislativní úprava není analyticky podpořena kvalitní studií ex-post hodnocení dopadů regulace.

Materiál je předkládán s celkem 71 rozporů.

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

III. Závěr

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

Na druhou stranu komise RIA shledává, že předložený návrh zákona ukládá celou řadu konkrétních povinností a bude mít rozsáhlé finanční náklady pro rozsáhlé skupiny dotčených subjektů, které však nejsou mnohdy vůbec vyčísleny, nebo jsou vyčísleny nedostatečně. Naproti tomu přínosy jsou uváděny jen v abstraktní rovině, nejsou podpořeny argumenty a logickými vývody, tím méně pak jakýmkoliv reálnými podklady, z nichž by bylo možné na přínosy usuzovat. Komise RIA se subjektivně přiklání k názoru, že přínosy navrhovaného zákona existují, avšak považuje za nepřijatelné, aby byly ukládány konkrétní povinnosti se značnými náklady rozsáhlým skupinám obyvatel, aniž by byly přínosy dostatečně vysvětleny, podpořeny argumenty a doloženy alespoň na příkladech.

Komise požaduje dopracování předloženého hodnocení dopadů regulace:

- doplnění informace o provedených ex-post analýzách v ČR a informace o významných studiích věnovaných problematice dopadů regulace odpadového hospodářství v zahraničí.
- vyhodnocení dopadů na podnikatelské subjekty u recyklační slevy a dalších nákladů, které budou mít na podnikatelské subjekty přímé nebo dopady;
- výpočet nákladů srovnatelným způsobem a odděleně pro jednotlivé dotčené skupiny všude tam, kde vznikají konkrétní náklady konkrétním dotčeným skupinám, a to přinejmenším na typických příkladech a uvést odhad o počtu/rozsahu typických příkladů a tím dojít k alespoň řádovému vyčíslení nákladů; to se týká nejen poplatků za ukládání odpadů na skládky, ale též ustanovení o mobilních zařízeních, o obchodování s odpady, o nakládání s biologicky rozložitelným odpadem a celé řady dalších ustanovení;
- vysvětlit a logickými, strukturovanými argumenty doložit alespoň v kvalitativní rovině, případně i kvantitativně tam, kde je to možné, přínosy navrhovaných ustanovení, a to nejen pro SFŽP, případně rozpočty obcí, na jejichž území je skládka provozována, ale také pro ostatní subjekty a pro životní prostředí;

- uvést a doložit argumenty a podklady riziko nárůstu černých skládek a vůbec nakládání s odpady v rozporu se zákonem v důsledku navýšení poplatků a zpřísnění režimu skládkování a dalších ustanovení;
- podrobnější analytickou argumentaci pro nedorešené rozpory v rámci připomínkového řízení.

Závěrem komise RIA konstatuje, že celá řada výhrad k formulaci problémů, k uvádění nákladů a přínosů a jejich porovnání byla v téže podobě jako zde uváděna již ke zprávě RIA k návrhu věcného záměru zákona. Požadavek komise RIA ve stanovisku k RIA věcného záměru zákona byl takový, že náklady a přínosy jednotlivých ustanovení musí být v kvantitativní nebo nejméně kvalitativní podobě zjištěny, porovnány a zhodnoceny nejpozději ve zprávě RIA k návrhu paragrafového znění zákona. Ve většině případů tento požadavek splněn nebyl, tam, kde byly určité výpočty provedeny – např. u poplatku za ukládání odpadů na skládky – je toto vyčíslení nedostatečné, neumožňuje srovnání a neumožňuje odpovědět na základní otázky, které RIA klade.

Předložená RIA, přestože zpracovatel byl seznámen s požadavky na správné zpracování již ve fázi návrhu věcného záměru zákona, neumožňuje posoudit ani náklady pro jednotlivé dotčené skupiny, tím méně přínosy, které z navrhovaného zákona budou vyplývat a pro rozhodování o užítu navrženého zákona ji nelze využít.

Vypracovali

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

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