



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