



V Praze dne 15. června 2012
Č.j.: 451/12

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

**zákona, kterým se mění zákon č. 76/2002 Sb.,
o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru
znečišťování
a o změně některých zákonů (zákona o integrované prevenci), ve znění
pozdějších předpisů, a některé další zákony**

I. Úvod:

Předložená závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace se vztahuje ke změně zákona č. 76/2002 o integrované prevenci a omezování znečištění. Rámec překládané novely zákona je definován směrnicí 2010/75/EU o průmyslových emisích.

Předložené stanovisko je zpracováno podle dokumentu Obecné zásady pro hodnocení dopadu regulace (RIA), schváleném usnesením vlády ČR č. 922 dne 14. prosince 2011.

II. Připomínky a návrhy změn:

Identifikace problémů a cílů

Důvody a cíle novely zákona jsou vysvětleny stručně až schematicky. Předkladatel se především odvolává na nutnost implementace směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích. Environmentální cíl je představen velmi obecně – „nutnost posílení role nejlepších dostupných technik, zvýšení důrazu na ochranu půdy a podzemních vod, potřeba jednoznačného vymezení inspekce zařízení v režimu integrované prevence, optimalizace postupů při výměně informací o BAT, zajištění podpory nově vznikajícím technikám a zavedení informačního systému o integrované prevenci“. Chybí pádné argumenty pro naléhavost posílení role nejlepších dostupných technik (lze připomenout v kontextu nákladů s tím spojených a v kontextu skutečnosti, že praxe integrovaných povolení je v České republice přísnější než v řadě jiných zemí EU).

Pro dopracování této části lze nalézt vhodné podklady a data v EEA (European Environment Agency) a pro ČR ve Zprávě o životním prostředí a v Ročence životního prostředí. Důležitost snižování emisí je evidentní zejména pro oblast ochrany ovzduší, ale i pro další složky životního prostředí.

Návrh variant řešení

Předkladatel RIA uvažuje o čtyřech hlavních variantách řešení (str. 75 Důvodové zprávy), přičemž varianty se vztahují k legislativnímu formátu (parciální změny, nový zákon), nikoliv k modu a nástrojům dosažení stanoveného cíle.

Pro vybraná jednotlivá ustanovení či paragrafy jsou podrobněji rozebrány varianty, ale vždy v dichotomii nulová varianta versus navrhované řešení. Pozornost hodnotitele se zaměřuje na popis administrativních záležitostí, pomíjí hlavní podstatu dopadu novely zákona a podniky - znečišťovatele, která vyplývá především z §§ 13 – 15 (způsob stanovení závazných podmínek provozu zařízení), § 16 (základní povinnosti provozovatele zařízení) a §§ 18 a 19 (přezkum integrovaného povolení).

Variantnost řešení existuje, je zakotveno v celkovém nastavení systému, kdy emisní limity stanovují krajské úřady v procesu vyjednávání se znečišťovateli (zařízeními). Zde se odehrává tzv. flexibilní regulace, která může být nastavena striktně či volněji, pak ovšem s velmi rozdílnými ekonomickými i environmentálními dopady. Pro dopracování hodnocení dopadů regulace by měl předkladatel podrobněji rozebrat současný stav stanovení emisních limit (z pohledu jejich „tvrdosti“, ve srovnání mezi jednotlivými kraji a s příklady srovnání s jinými zeměmi). V této dikci lze pak formulovat závěry o variantách řešení zakotvených v předkládaném návrhu zákona (které se nebudou realizovat v zákonodárném procesu, ale v procesu implementace předpisu).

Ekonomické dopady uvažovaných variant pak nelze uvádět jako jednu hodnotu, ale jako určité rozmezí.

Pro identifikaci dopadů jednotlivých variant implementace (tedy následných efektů regulace) lze doporučit využití podkladů a argumentů z přípravy směrnice EU (komplexní Impact Assessment nelze ve veřejných zdrojích nalézt). Inspirativní může být i RIA provedená ve Velké Británii (DEFRA et AMEC: Updated Impact Assessment of the Industrial Emissions Directive).

Vyhodnocení nákladů a přínosů

Pokus o vyhodnocení nákladů a přínosů je prezentován v tab. 2 a tab. 3 na str. 103 – 104. Ke kvantitativním údajům zde uvedeným nejsou doloženy zdroje (je uveden souhrnný přehled na str. 109. Operuje se zde s čísly, která jsou prezentována zcela ad hoc, bez uvedení metodiky výpočtu. Celkové dopady na podnikatele (míněny jsou patrně dopady na podniky) jsou uváděny ve výši přibližně 165 mil. Kč/rok. V České republice bylo dle předkladatele vydáno 1538 integrovaných povolení (str. 74 Důvodové zprávy), RIA pro dopad příslušné směrnice ve Velké Británii uvádí pro 585 zařízení údaje o celkových ročních nákladech na zamezení (administrative and compliance cost for installations) 3,4 – 20 mil. GBP. V základních relacích je tedy možno považovat odhadované údaje za srovnatelné, ale předkladatel nedoložil zdroje a dimenze odhadů (které by měly stát zejména na kvalifikovaném odhadu nákladů na zamezení). Kvantifikace přínosů není vůbec vysvětlena. Použitá terminologie je v některých případech přinejmenším neobvyklá (podnikatelská veřejnost, režijní a jednorázové náklady).

Vyhodnocení nákladů vůbec nebere v úvahu nový prvek směrnice, kterým je požadavek přiměřenosti či proporcionality regulace (ekonomické souvislosti diskrečního prostoru státní správy při stanovení emisních limitů).

Lze upozornit především na čl. 16, 42 a 44 preambule a čl. 10b směrnice. Uplatnění tohoto principu implikuje prostor pro rozdílnou striktnost stanovení emisních limitů a tím pro rozdílné ekonomické dopady. Předkladatel by tyto souvislosti měl ve svém materiálu zmínit a kvantitativně doložit (s využitím např. vlastním realizovaných šetření či dostupných studií).

Zhodnocení variant a výběr řešení

Výběr varianty je zdůvodněn nutností transpozice směrnice, nikoliv výsledkem porovnání nákladů a přínosů jednotlivých variant řešení. Z celkového konceptu směrnice vyplývá variantnost řešení v procesu implementace, s potenciálními rozdíly ekonomických dopadů jako mezi jednotlivými zdroji, tak mezi regiony.

Tyto skutečnosti by měly být v předkládané zprávě RIA zmíněny a alespoň ilustrativně doloženy.

III. Závěr:

Předložené hodnocení dopadů nesplňuje obecné požadavky RIA. Je nutné především zdůvodnit obecně deklarovanou nutnost posílení role nejlepších dostupných technik a specifikovat odhad přínosů a nákladů variant.

Vypracovala: prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise