

V Praze dne 22. dubna 2015
Č.j.: 133/15/REV1

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k
věcnému záměru zákona o odpadech

I. Úvod

Platný zákon o odpadech bude dle předloženého věcného záměru zákona nahrazen dvěma předpisy - zákonem o odpadech a zákonem o výrobcích s ukončenou životností. Předkládaný věcný záměr nemění zásadně filozofii odpadového hospodářství, ale zavádí několik změn v existující konstrukci.

Toto stanovisko je zpracováno k verzi RIA, která byla předložena na základě negativního stanoviska Komise RIA po projednání s předkladatelem ze dne 20. března 2015, v návaznosti na pracovní jednání předkladatele věcného záměru zákona a zpravodaje komise RIA k uvedenému zákonu, na kterém předkladatel reagoval na výhrady Komise RIA, neboť nová RIA nebyla na řádné jednání komise dne 10. dubna 2015 předložena k opětovnému projednání.

II. Připomínky a návrhy změn

Na pracovním jednání byly mnohé výhrady komise RIA vyjasněny nebo předkladatel VZZ přijal výhrady Komise RIA a zprávu podle nich přepracoval. Zpráva tak doznala výrazných změn a zlepšení, zejména po formální stránce a po stránce srozumitelnosti. Pracovní jednání zároveň prohloubilo některé pochybnosti o zprávě RIA a způsobu, jímž byla zpracována. Z jednání např. vyplynulo, že nelze vyloučit, při určitém nastavení podmínek v jedné dílčí úpravě v paragrafovaném znění zákona, že dojde k podstatné změně na trhu pro osoby, které provozují mobilní zařízení pro sběr odpadů a/nebo pro původce odpadů – náklady pro tyto osoby nejsou uvedeny ani kvalitativně a celkový dopad na trh s odpady či na trh provozovatelů mobilních zařízení se neuvažuje, s odůvodněním, že není dostatek dat.

Přestože zpráva byla přepracována a doplněna, v mnoha případech výrazně, zpráva RIA poskytuje jen v omezené míře informaci, která by umožnila skutečně porovnat přínosy a náklady navrhovaných změn legislativy. Důvody jsou následující:

- Zpráva vychází z principu předběžné opatrnosti, který se projevuje mimo jiné ve slovních spojeních „*může způsobit poškození životního prostředí...*“, „*mohlo by dojít k poškození...*“, aniž by byly uvedeny bližší charakteristiky původců tohoto potenciálního poškození – tj. četnost potenciálních původců, specifikace případů, kdy „*mohou způsobit...*“, věcná opatření, která lze proti rizikům činit již nyní, nebo jsou nyní činěna, aby bylo možné posoudit míru a závažnost onoho „*může způsobit...*“ a míru nápravy situace navrhovanými změnami, tedy jejich přiměřenost (pomocí posouzení nákladů a přínosů). Na obhajobu zprávy RIA je nutné zdůraznit, že v obecné úrovni věcného záměru je neobyčejně obtížné a nákladné k obecným záměrům identifikovat dostatečně věrohodně přínosy a náklady. RIA se o to do určité míry snaží, především kvalitativním způsobem.
- S výše uvedenou skutečností souvisí i to, že v úrovni věcného záměru zákona nejsou a někdy ani nemohou být dostatečně přesně nebo vůbec známy podrobnosti nastavení pravidel regulace, neboť tyto podrobnosti budou až v paragrafovaném znění. Podrobnosti regulace však za určitých podmínek mohou zásadně ovlivnit hodnocení dopadů, a to nikoliv ve smyslu „méně či více něčeho“, ale v tom smyslu, že mohou zcela převrátit poměr nákladů a přínosů. Při stejném znění VZZ může tedy být samotný zákon nastaven jak tím způsobem, že přínosy převáží náklady, tak způsobem opačným. Takové případy je ovšem bez pomoci korektní RIA možné posoudit dosti obtížně.
- V mnoha případech dosud nejsou k dispozici dostatečná nebo vůbec dostupná data, na jejichž základě by bylo možné posouzení nákladů a přínosů provést. Viz např. text zprávy: „*Ministerstvo nedisponuje daty, které by bylo možné využít ke kvantifikovanému hodnocení dopadů, a tak u Varianty 1 uvádí protikladné hodnocení oproti Variantě 0*“.

Ze shora popsaných důvodů mimo jiné vyplývá, že provádět plnohodnotnou RIA by v případě tohoto věcného záměru zákona bylo přehnaně nákladné a přínosy takového hodnocení by byly, vzhledem k nejistotám, které nelze snadno či vůbec odstranit, a vzhledem k nákladům malé a užitek z takové hodnocení by nebyl zásadně větší, než hodnocení stávající.

Komise RIA konstatuje, že do zprávy RIA byly doplněny části a informace, které lépe a přehledněji zdůvodňují obecný návrh zamýšlené regulace a umožňují tak poněkud lépe posoudit následná kvalitativní hodnocení, s nimiž RIA pracuje.

III. Závěr

Přepracovaná RIA reflektuje mnohé dílčí připomínky, vznesené v původním stanovisku i připomínky vznesené v průběhu pracovního jednání. Určitá omezení RIA, která jsou dána důvody, popsanými v připomínce výše, nelze v současnosti překonat za rozumných nákladů, v rozumném čase nebo kvůli obecnosti navrhované úpravy (na obecný záměr je obtížné, i když ne nemožné, zpracovat specifické hodnocení dopadů).

Komise RIA doporučuje přepracovanou závěrečnou zprávu z hodnocení regulace proto s ch v á l i t.

Současně však Komise RIA důrazně požaduje, aby bylo zpracováno podrobné a pečlivé hodnocení dopadů regulace k paragrafovanému znění zákona, které bude nejen identifikovat všechny náklady a přínosy vyplývající v tu dobu již z konkrétních ustanovení, ale bude tyto náklady a přínosy hodnotit kvantitativně. RIA k paragrafovanému znění zákona by se měla zabývat hodnoceními, která budou vycházet přinejmenším z následujících otázek (otázky jsou uváděné na příkladech některých dílčích témat, otázky jsou přiměřeně platné pro celý nový zákon):

Příklad nastavení poplatků za ukládání odpadu:

Jak velké snížení poplatku za ukládání nebezpečných odpadů (snížení na jakou výši) vyvolá (pravděpodobně) změnu chování, která je žádoucí? - Za jakých ostatních podmínek k vyvolání takové změny dojde? – Jaké jsou hranice této změny (jaké je nejmenší nutné snížení poplatku, které způsobí požadovanou změnu chování subjektů a současně od jak velkého snížení poplatku již k dalším změnám chování subjektů docházet nebude? - Jakým způsobem se změní situace na trhu s odpady v segmentu nebezpečných odpadů v důsledku této změny poplatků? - V jaké míře lze předpokládat, že se sníží zatížení či rizika znečištění životního prostředí?

Příklad evidence a ohlašování odpadu:

Proč je navržena právě tato výše, od níž původce nemusí ohlašovat odpad? - Kolika subjektů by se dotklo a s jakými dopady v systému, kdyby se výše stanovila jinak? - Jaké jsou přijatelné hranice pro ohlašování odpadů (horní hranice, za níž už z neohlášení příliš roste riziko pro životní prostředí – dolní hranice, pod níž je přínos pro podnikatelskou sféru zanedbatelný) a o jaké argumenty a výpočty se takové stanovení hranic opírá?

Podobným způsobem je při hodnocení RIA paragrafovaného znění zákona nutné přistoupit ke všem navrhovaným opatřením, až na výjimky, jako např. „Původce odpadu – zařazování odpadů“.

Vypracoval: RNDr. Jan Vozáb, PhD

prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.,v.r.
předseda komise