



V Praze dne 15. července 2024

Čj.: OVA 486/24

Stanovisko

k

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Shrnutí

Ministerstvo životního prostředí předkládá v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2024 vládě k projednání návrh zákona, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech. Navržená novela obsahuje tři základní okruhy témat:

- zavádí zálohový systém pro vybrané jednorázové nápojové obaly – plastové nápojové lahve a kovové nádoby na nápoje (zejména plechovky), který vytvoří, bude spravovat a financovat tzv. operátor zálohového systému.
- Zařazuje/definuje reklamními letáky jako obaly, na které budou vztaženy zákonné povinnosti jako na obaly, tedy povinnost osoby uvádějící je na trh či do oběhu postarat se zejména o zpětný odběr a využití odpadu z těchto letáků.
- Zařazuje do regulace zákona o obalech také nápojové kartóny, které dosud do této regulace nebyly zařazeny a stanoví cíle pro zpětný odběr a recyklaci odpadu z nápojových kartonů či umožnění tzv. multikomoditního sběru papíru.

Návrh předkladatele je poměrně rozsáhlý a převážná většina legislativního textu se věnuje prvnímu tematickému okruhu – tedy potřebě vytvoření zálohového systému pro vybrané jednorázové nápojové obaly včetně vytvoření operátora zajišťujícího tento zálohový sběr. Návrh zákona vyvolal velkou diskusi již v rámci meziresortního připomínkového řízení, což se projevuje i v samotném předloženém legislativním návrhu, který obsahuje desítky zásadních nevypořádaných připomínek.

Samotná RIA je potom rozdělena na tři části, které se vždy samostatně věnují každému ze tří klíčových okruhů.

II. Připomínky a návrhy změn

1 Recyklace a třídění komunálního odpadu v kontextu vybraných výrobků (PET, plechovky)

Ad 1.1 Definice problému

V této části RIA předkladatel poměrně detailně popisuje historii vzniku kolektivních sběrů odpadů a související obalové legislativy. Současně již v této části RIA obhájí důvody pro navržený systém zálohování vybraných obalů a jeho vynětí z dnes fungujícího kolektivního sběru tříděných odpadů. Do kapitoly, kde je třeba dobře popsat problém tedy vstupuje již popis navrhovaných řešení. De facto v celé první části RIA se na mnoha místech objevují opakující se argumenty pro zavedení zálohového systému, přičemž je na mnoha místech text formulován tak, aby budil zdání nutnosti, případně výhodnosti zavedení nového systému zálohování a zpětného odběru vybraných jednorázových obalů vedle stávajícího systému separovaného sběru. Limity stávajícího systému jsou popsány velice obecně ve smyslu „systém již naráží na své limity“. Není dobře popsáno proč. U plechovek nejsou identifikovány příčiny stavu, kdy je jejich sběr podstatně méně úspěšný.

Předkladatel do této části vložil část zabývající se srovnáním existujících systémů sběrů odpadů v dalších státech EU. Tato část RIA umožňuje určité mezinárodní srovnání situace v jednotlivých státech EU, na druhou stranu předkladatel preferuje a vyzdvihuje model států, které historicky zálohový systém zavedly (Německo, Slovensko), oproti státům, které od zavedení zálohových systémů pro jejich velké náklady a nejednoznačné výsledky upustily (Francie, Belgie) a věnují se raději zdokonalování a rozvoji existujících systémů sběru tříděného odpadu. Přehled by měl být úplný, aby byl pro další argumentaci věrohodný.

Jelikož systém sběru plastových obalů je v ČR jeden z nejefektivnějších v Evropě (viz zpráva RIA), do cíle pro rok 2026 chybí zvýšit tříděný sběr plastů (PET lahví) o 2 p.b., do r. 2030 o dalších 10 p.b., nabízí se varianta zvyšování podílu tříděného sběru. Definice problému se problematikou třídění a důvodů, proč je obtížné zvýšit podíl tříděného sběru na úroveň požadovanou budoucí EU legislativou nezabývá a působí tak jako východisko obhajoby zálohování nápojových plastových obalů, ne jako popis problému a jeho příčin podle Obecných zásad zpracování RIA. Tento dojem potvrzuje i podrobnost rozpracování variant ve zprávě RIA, kde varianta 2 zdokonalení a rozvoj současného systému a změna objemu třídění je výrazně stručnější a jaksí do počtu ve srovnání s variantou 1 zálohování.

Z textu „diskuse o zálohování“ vyplývá (str. 19. zprávy RIA), že rezervy současného systému existují a jsou značné. Není však učiněn pokus o jejich kvantifikaci ani z hlediska potenciálního množství dalšího vyříděného odpadu, a v dalších částech ani z hlediska nákladů, pokud by se měla zavést opatření pro zvýšení množství vyříděných plastů.

Ve zprávě se také bez dalšího uvádí tvrzení (str. 17), že „[rozdělení] sběru plastu na dva toky by znamenalo, že ... celý systém by se prodražil dvojnásobně“, aniž by k tomu byly uvedeny důvody, důkazy, výpočty apod. Jedná-li se o prostou úvahu „dva toky = dvojnásobné náklady“, nelze než konstatovat, že se jedná o úvahu přehnaně zjednodušující a nepřijatelnou. Každopádně by tato diskuse měla být součástí přehledu možných řešení problému, nikoli součástí definice problému. Definice problému by měla strukturovaně popsat stav v oblasti a vyznačit příčiny, které k nevyhovujícímu stavu vedou – na tyto příčiny se potom mají zaměřovat alternativní návrhy řešení.

Ad 1.2 Popis existujícího právního stavu

Popis právní úpravy je pojat velmi stručně.

Ad. 1.3 Identifikace dotčených subjektů

Jako pozitivní lze hodnotit, že společnosti nakládající s odpady, tj. svozové společnosti, zpracovatelé – třídící linky, zpracovatelé navazující na třídící linky – vločkování, drcení, preformy,

autorizovaná obalová společnost (AOS), operátor zálohového systému, jsou podrobně rozdělení a popsáni. Naopak zbývající podnikatelé jsou zahrnuti do skupiny „obchodní společnosti“, což je hrubé zjednodušení situace. Ve zprávě RIA se nerozlišují různí producenti výrobků, na které nepochybně bude mít navržená regulace významně odlišný dopad (např. malé pivovary a malí producenti limonád vs. velcí producenti jako Mattoni, Kofola, Prazdroj), ani nejsou rozlišeni producenti výrobků (producenti nápojů, producenti tiskovin) na straně jedné a obchodníci na straně druhé. Nehledě na to, že dotčenými budou i další subjekty, např. podnikatelé v cestovním ruchu apod.

Zpráva se zabývá jen těmi dotčenými subjekty, kterých se nejvíce týká zálohování, nikoliv těmi subjekty, jichž se týká třídění a sběr odpadů v případě zvolení jiné varianty než varianty zálohování. To dopředu nepřijatelně omezuje volbu variant a možností řešení problému, který je popisován (nedostatečně) v úvodní části. V části variant jsou dotčené subjekty identifikovány poněkud podrobněji, avšak i v tomto případě je jejich členění nedostatečné.

Za nejzávažnější nedostatek lze považovat skutečnost, že producenti a obchodníci nejsou členěni podle velikosti, s výjimkou informace, že k zavádění bude docházet postupně podle velikosti prodejní plochy. Je však zjevné, vzhledem k různé míře úspor z rozsahu, že malí producenti a obchodníci, a z obchodníků pak zejména ti v menších městech a obcích, budou mít náklady relativně vyšší vzhledem k obratu a marži, budou tedy velmi pravděpodobně na trhu znevýhodněni vůči velkým subjektům. To může v krajním případě vést ke snížení konkurence a lokálně k omezení dostupnosti obchodů určitého typu v malých městech a obcích. Alternativně může předkladatel prokázat, že tato problematika byla s dotčenými subjekty projednána a jak potvrdil na jednání komise RIA předkladatel, také zájmové asociace jako AČTO sdružující menší prodejny na venkově tento záměr rozšířit sběr zálohovaných obalů podporují právě proto, aby nebyly znevýhodněny v rámci konkurenčního boje o zákazníka. Tyto skutečnosti je ale potřeba v příslušných částech RIA popsat a rozpracovat.

Ad 1.4. Popis cílového stavu

V této části předkladatel popisuje tři základní cíle, kterých má navržená regulace dosáhnout:

1. Podpora cirkulární ekonomiky (oběhového hospodářství), úspora primárních materiálů, snížení uhlíkové stopy.
2. Prevence odhozeného odpadu z nápojových obalů (tzv. litteringu), celkové snížení množství odpadu.
3. Zajištění čistoty recyklovaného materiálu z odpadních nápojových obalů.

Tyto deklarované cíle a jejich popis lze považovat v tomto místě za přiměřené ve smyslu obecného, deklaratorního cíle.

V této části je proto potřeba uvést konkrétní měřitelná čísla a hodnoty v souladu s posledním vývojem EU legislativy. Rovněž je nutné aktualizovat závazné hodnoty pro sběr a recyklaci dle aktuálního vývoje EU legislativy, resp. doplnit o aktualizovaná čísla cílů u jednotlivých komodit obalů.

Jelikož v této části zpracování RIA není zřejmé (či by nemělo být dopředu již dáno), která varianta řešení problému bude nejvýhodnější, musí být cíle zároveň kvalitativně a kvantitativně popsány tak, aby umožňovaly zvažování více cest pro jejich dosažení.

Ad 1.5 Zhodnocení rizika

Předkladatel v této části opět obhajuje zavedení zálohového systému, oproti zdokonalení již dnes fungujícího systému kolektivního sběru odpadů. Současně operuje s požadavkem na dosažení cílů

sběru 90 % pro plastové nápojové lahve a 90 % pro kovové nápojové nádoby již v roce 2026, pokud členský stát nebude zavádět zálohový systém, který je dle tvrzení předkladatele uveden v návrhu nařízení o obalech. Toto tvrzení ale bylo vyvráceno v rámci meziresortního připomínkového řízení a tyto cíle byl Radou ministrů EU v prosinci 2023 výrazně sníženy a ČR dnes již tato čísla u plastů v existujícím systému plní. Toto nakonec v rámci vypořádání připomínek připouští také předkladatel.

V hodnocení rizik se uvádí, že „*stále existují lidé, kteří nereagují ani na zahušťování sběrné sítě pro tříděný komunální odpad, ani nemají zájem o další metody sběru (door-to-door), avšak valná část z nich bude reagovat na finanční motivaci ke změně chování, resp. za ně odpad dotřídí jiní lidé, kteří na tuto motivaci zareagují.*“ Toto tvrzení není ve zprávě RIA podloženo, kromě uvádění zkušeností ze zemí, které již zálohování zavedly, aniž by se uvažovaly zkušenosti ze zemí, kde zálohování selhává, a aniž by tedy bylo možné posoudit (a zdá se, že to nečiní ani autoři RIA), zdali je toto tvrzení pro ČR realistické. Přitom se jedná o klíčový předpoklad dosažení cílů regulace. Nelze vyloučit, že předpoklad změny chování obyvatel je nepodložený a je spíše přáním předkladatele než reálným očekáváním.

V části rizik se rovněž uvádí pouze rizika nezavedení zálohování, resp. rizika nedosažení cílů, avšak kapitola rizik má sloužit také uvádění rizik zavedení regulace, aby bylo možno posoudit jedna rizika proti druhým, a aby s nimi bylo možno pracovat ve variantních řešeních a ve vyhodnocování nákladů a přínosů. Tuto skupinu rizik však RIA opomíjí zcela.

Tuto kapitolu je proto třeba přepracovat dle výše uvedených připomínek.

Ad 1.6. Návrh variant řešení

Předkladatel pracuje s variantou 0 – ponechání současného stavu, variantou 1 – zálohový systém na vybrané obaly od nápojů, variantou 2 - současný stav s postupným zlepšováním sběru a separace.

Z těchto tří variant je nejdětalněji popsána právě varianta 1. Předkladatel se málo věnuje popisu varianty 2, která je jediným alternativním řešením k variantě 1. Nedostatečnost rozpracování varianty 2 potvrzují připomínky většiny novelou dotčených připomínkových míst.

V popisu variant je třeba ocenit popis „toku odpadů“ od výroby přes sběr, recyklaci a k dalšímu využití, a to jak pro variantu 1 tak pro variantu 0. Podobný popis varianty 2 chybí a ani takto jednoduché srovnání obou „navrhovaných“ variant tedy není možné. Dalším nedostatkem je, že variantám chybí dostatečná kvantifikace. Je nezbytné uvést schémata kvantifikovat, aby bylo možné odhadovat náklady jednoho a druhého, případně i přínosy jednoho a druhého systému, i když kvantifikace „měkkých“ přínosů, typu menší množství plastových odpadů vyhozených v krajině, lze kvantifikovat obtížně.

Za nejzávažnější nedostatek lze považovat skutečnost, že producenti a obchodníci nejsou v jednotlivých variantách členěni podle velikosti, s výjimkou informace, že k zavádění bude docházet postupně podle velikosti prodejní plochy. Vzhledem k různé míře úspor z rozsahu budou mít malí producenti a obchodníci, a z obchodníků pak zejména ti v menších městech a obcích, náklady relativně vyšší vzhledem k obratu a marži (a nelze vyloučit, že i absolutně budou jejich náklady vyšší, např. na dopravu apod.), budou tedy velmi pravděpodobně na trhu znevýhodněni vůči velkým subjektům. To může v krajním případě vést ke snížení konkurence a lokálně k omezení dostupnosti obchodů určitého typu v malých městech a obcích. Jelikož aspekty diferencovaného dopadu na různé typy subjektů a na různé veliké subjekty nejsou uvažovány, nejsou ani vyčísleny, což výpočet/odhad nákladů a přínosů znehodnocuje.

U jednotlivých variant rovněž chybí skutečné zhodnocení dopadů na občany/spotřebitele, pro které mají různá možná řešení velmi rozdílné dopady.

Ad 1.7. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Předkladatel postupně porovnává a popisuje náklady a přínosy všech tří variant. Opět se zde projevuje preference a poměrně detailní popis dopadů varianty 1 (s výhradou uváděnou výše, že dopady na různé typy prodejců a producentů nejsou dostatečně diversifikovány), oproti minimálnímu popisu varianty 2. Jednotlivá hodnocení variant nejsou měřitelná a porovnatelná, neboť každá varianta je vyhodnocena jiným způsobem a je proto nemožné na základě tohoto vyhodnocení učinit závěr o nejvhodnějším řešení.

Řada předpokladů o dopadech jednotlivých variant je nedostatečně podložena (dopad zálohového systému na nákup balené vody, obecné hodnocení náročnosti systému zálohování pro spotřebitele, míra, do jaké je současný systém na svých limitech, účinnost zálohování, ...). V některých případech si tvrzení o dopadech odporují, aniž by bylo analyticky podloženo, která z variant je nejrealističtější (např. četnost svozu běžného tříděného odpadu v případě ne/existence zálohovacího systému). Hodnocení variant přitom někdy explicitně, někdy implicitně s těmito předpoklady počítá.

Například diskutabilním je hodnotící závěr, že zavedením systému zálohování (varianta 1) dojde při svozu a třídění PET lahví a plechovek ke snížení uhlíkové stopy o 28 %. Odkazovaná studie LCA v RIA nehodnotí reálný stav a reálné podmínky v potřebné šíři zkoumaných aspektů. Faktické dopady zvolené varianty 1 na uhlíkovou stopu mohou být negativní, neboť zřízením paralelního svozu zálohovaného odpadu může dojít k navýšení počtu svozů zálohovaných obalů (jedná se o cca 10 tis. sběrných míst – povinně, cca 1 tis. čerpacích stanic – povinně, cca 2,1 tis. obcí s počtem obyvatel nad 300 bez prodejny – povinně, v případě zapojení i prodejen do 50 m² se jedná o dalších cca 5,5 tis. Míst). Dle v RIA uvedených konzultací se zástupci obcí vyplynulo, že přestože bude část odpadu z tříděného sběru odkloněna do nového systému zálohování, tak se nepředpokládá žádné výrazné snížení počtu již dnes probíhajících svozů tříděného odpadu, protože z hygienických důvodů je nutné již existující nádoby na tříděný odpad průběžně vyvážet (hlodavci, hmyz, zápach). Studie LCA zpracovaná pro zadavatele Karlovarské minerální vody a.s., na kterou odkazuje předkladatel, opomíjí, že budou svozy dva, stávající svoz plastů a dalšího tříděného odpadu a vedle něj nový svoz zálohovaných PET a hliníkových obalů. V rámci studie EEIP a.s. byly náklady na dopravu odhadnuty v roce 2020 na cca 574 mil. Kč. Při současné inflaci mezi červnem 2020 a červnem 2023 ve výši cca 32 % jsou náklady na dopravu ve výši cca 758 mil. Kč.

Podobně diskutabilním kritériem je porovnání spotřeby elektrické energie ze strany provozovaných zálohových automatů. Spotřeba těchto přístrojů je objektivně velmi vysoká - systémy EasyPac (7 kWh/den), MultiPac (20 kWh/den). RIA definuje spotřebu zálohových automatů na celkem 19 000 000 Wh (19GWh). To se rovná celkové roční spotřebě 6 300 domácností.

Ve zprávě uváděná uhlíková stopa 19 GWh energie, pro níž autoři uvádějí o něco více než 7000 t CO₂/rok) je zlehčována srovnáním za použití bazénů podolské plovárny. Vhodnější by bylo uvést uhlíkovou stopu provozu stávajících sběrných míst, případně sečíst uhlíkovou stopu provozu stávajících sběrných míst a svozu z nich ve srovnání s uhlíkovou stopou současného provozu stávajících sběrných míst (na tříděný odpad) a nově budovaných sběrných míst, svozů z obou typů sběrných míst apod. Tedy srovnávat srovnatelné údaje, resp. srovnatelné části systému sběru odpadů.

Nejasné a nepřesvědčivé je také hodnocení celkových přínosů varianty 1. Z pozice České republiky má být k roku 2029 dosaženo navýšení sběru PET lahví na 90 %, tedy v absolutní hodnotě o cca 5000 tun oproti současnému stavu. Náklady na vytvoření zcela nového zálohového systému vyčíslené navrhovatelem jak ve zprávě RIA, tak v důvodové zprávě zcela neodpovídají tomu, že se takové prostředky mají vynaložit na zajištění zvýšení výkonu o pouhých 5000 tun oproti stávajícímu stavu.

Zavedení zálohového systému podle závěrečné zprávy RIA počítá mj. s investičními náklady instalace nápojových automatů (bez započtení nákladů na lisovací techniku) a zavedením zálohovacího systému ve výši více než 5 mld. Kč, ročními provozními náklady minimálně ve výši 1,3 mld. Kč, náklady operátora zálohového systému ve výši 3,9 mld. Kč, náklady zaměstnavatelů až 1 mld. Kč a snížením příjmů obcí z recyklovaných materiálů.

Pokud jde tedy o zálohový systém na PET, zdá se, že budou náklady na investice jen do zálohových automatů 1 mil. Kč/tunu sebraných odpadů, náklady na zřízení nového operátora (viz dále) budou (po započtení inflace) 0,772 mil. Kč/tunu. Lze tedy odhadovat, že jedna tuna vyříděného odpadu bude stát nejméně 1,772 mil. Kč investičních nákladů. Provozní náklady systému (jsou-li uváděná náklady skutečně provozními náklady) ve výši 6,2 mld. Kč představují 1,24 mil. Kč/rok/tunu odpadů. Shora uvedený výpočet je příkladem, jak je třeba o porovnání nákladů a přínosů uvažovat a co je třeba vzít v úvahu. Ucelené porovnání všech variant a všech jejich nákladů a přínosů nemůže pominout ani porovnání nákladnosti zaveden a provozu zálohování, jak uvedeno výše, s nákladností na tunu třídění dnes a v budoucnosti, a samozřejmě celou řadu dalších souvislostí.

Ze ZZ RIA není jednoznačně patrné, zda velmi vysoké náklady preferované varianty (zálohovací systém) odpovídají očekávaným přínosům, zda má preferovaná varianta realistickou možnost splnit plánované cíle a zda by těchto cílů nemohlo být dosaženo ekonomičtějším způsobem (možná i s nižšími ostatními náklady, jako admin. zátěž, nebo transakční náklady občanů). Aktuálně se v České republice vysbírá cca 42,5 tisíc tun PET láhví, přičemž od zavedení zálohování se očekává navýšení tohoto množství o 5 tisíc tun tak, aby byl naplněn cíl sběru 90 %. VV RIA není prokázáno, zda zavedení zálohového systému může mít dostatečně motivační efekt na spotřebitele. Argumentace zeměmi, kde se systém zaváděl při podstatně nižší efektivitě třídění, než jako má ČR, může být lichá, protože motivace ke třídění každé dodatečné jednotky se velmi pravděpodobně liší při různých úrovních třídění. Takto vysoká suma nákladů nutně zatíží všechny dotčené ekonomické subjekty, a to včetně prodejců, obcí, konečných spotřebitelů a státu nevyjímaje. Předkladatel tvrdí, že náklady systému ponese výrobci. Je zcela evidentní, že výrobci nebudou kvůli zálohovému systému snižovat své marže, zisk, ani své dividendy. Vysoké náklady tohoto nového systému se přenesou na zákazníka a ve svém důsledku povedou k dalšímu nárůstu cen potravin a spotřebního zboží. Související otázkou jsou také realizované investice do třídících linek na odpady ve velkých městech jako Praha, Brno, Ostrava, které byly realizovány v posledních letech v řádu stovek milionů korun. Se zavedením zálohového systému hrozí zmaření části těchto investic a zejména růst nákladů na jejich provoz v důsledku „selekce“ ekonomicky nejzajímavějších komodit (PET, hliník) do zálohového systému. Tato otázka není v RIA řešena ani vyhodnocena u jednotlivých variant.

Na druhou stranu také u varianty 2 by v případě její akceptace muselo dojít k dalším nákladům na straně firem uvádějících obaly na trh, kolektivního systému sběru odpadů a rovněž na straně města a obcí. Je proto potřeba také vyčíslit případné náklady na další rozvoj varianty 2, aby bylo dosaženo požadovaných cílů evropskou legislativou.

Tabulka na konci této kapitoly, do které jsou k jednotlivým variantám doplněny jednotlivé náklady a přínosy, obsahuje nesouměřitelná data k jednotlivým variantám a střídají se v ní číselné a slovní vyhodnocení nákladů a přínosů, která nejsou na závěr vyhodnocena. Je nutné přepracování tabulky a stanovení kritérií dle kterých půjdou jednotlivé varianty objektivně poměřovat. Následně je nutné provést vyhodnocení nákladů obou variant 1 a 2 a z nich vyplyne pro předkladatele objektivně výhodnější řešení. Srovnání variant je třeba provést tak, aby všechny varianty (včetně stávajícího stavu) byly hodnoceny pomocí stejných kritérií a obsahovaly dopady na všechny relevantní aktéry (včetně občanů) v dostatečně podrobném třídění (větší a menší výrobci, obchodníci). Tam, kde je to alespoň intervalově možné, je nutné provést kvantitativní vyhodnocení (ideálně převedené na peněžní jednotky)

Ad 1.8. Stanovení pořadí variant

V této kapitole předkladatel znovu popisuje jednotlivé prvky a výhody varianty 1, která je znovu hodnocena jako jediná reálná možná. Znovu zde chybí objektivní kritériální vyhodnocení jednotlivých variant a porovnání jejich výhod a nevýhod a včetně srovnání/vyhodnocení ekonomických nákladů a přínosů.

Je třeba, aby byly všechny přínosy a náklady jednotlivých variant (včetně varianty 0) pro všechny relevantní aktéry zhodnoceny podle jednotných kritérií a souhrnně, tak aby bylo možné varianty jednoznačně porovnávat mezi sebou a to jak celkově, tak z hlediska jednotlivých kritérií. Je třeba, aby bylo z vyhodnocení patrné, kde jsou v této otázce hlavní místa kompromisu (například provozní náklady systému versus míra naplnění cíle, zátěž pro občany versus zátěž pro firmy odpadového hospodářství, atd.)

V ZZ RIA chybí kapitola „Přezkum účinnosti regulace“.

Vzhledem k tomu, že smyslem zákona je splnit cíle vyplývající z legislativy EU, musí být v této části cíle podrobně rozvedeny kvantitativně i kvalitativně jako cíle navržené legislativou. Podrobným rozvedením se myslí nejenom zopakování cílů vyplývajících z legislativy na úrovni EU, ale také kvantitativní i kvalitativní předpoklady, které musí být postupně splňovány (a budou moci být monitorovány), aby bylo možné ověřit, že ČR postupuje úspěšně ke splnění cílů požadovaných či očekávaných na úrovni EU. Pokud se tak neděje, je třeba mít možnost pomocí sledovaných indikátorů zjistit příčiny nenaplnování účinnosti regulace a vědět, jak je třeba regulaci upravit.

2 Reklama v listinné podobě - letáky

Ad 2.1 Důvod předložení a cíle včetně definice problému a popisu právního stavu

Předkladatel stručně popisuje existující problém s reklamními letáky a jejich litteringem v rámci měst a obcí. Současně konstatuje, že výroba letáků je doposud neřešena obalovou a odpadovou legislativou a je nutné proto také tento druh tiskovin zařadit do kolektivního sběru odpadů/obalů a zavést odpovídající poplatek za zpracování obalu vůči jejich výrobcům.

Hlavním cílem je dle předkladatele kompenzace nákladů obcí spojených s úklidem letáků, které nejsou odloženy do tříděného komunálního odpadu. Dále snížení nákladů na likvidaci letáků končících v tříděném odpadu. Vedlejším efektem může být ovlivnění produkce reklamních letáků, jejichž tisk a následná distribuce v době elektronické zbytečně zatěžuje životní prostředí.

Přestože by RIA v této části mohla být více detailnější, je možné konstatovat, že problém s všude přítomnými na zemi se válejícími reklamními letáky, je dostatečně veřejně znám.

Zdá se, i podle zvoleného slovníku, že autoři RIA považují reklamní letáky za výhradně negativní jev: viz např. slova „omezuje marketingové triky pro získání zákazníka“. I když subjektivně je

možné s autory souhlasit, není vhodné do ZZ RIA zanášet subjektivní soudy bez podložení daty. Dále doporučujeme zvážit, zdali za letáky nepovažovat i další tiskoviny, které jsou zdarma rozšiřovány do všech domácností, jako jsou například lokálně šířené informační tiskoviny a obecní zpravodaje, které se v některých případech distribuují zdarma do všech domácností, a mnohdy obsahují stejný druh reklamy jako právě reklamní letáky. Z hlediska produkce odpadu se jedná o srovnatelné případy a bylo by spravedlivé k nim přistupovat stejným způsobem.

Ad 2.2 Návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů

V této části RIA pracuje předkladatel s variantou 0 (ponechání současného stavu, kdy není leták legislativně ukotven a není tak za něj hrazen poplatek za sběr a likvidaci) a variantou 1. Varianta 1 představuje legislativní uchopení letáku jako obalu, tzn. zahrnutí uvádění na trh reklamních letáků (tisk a distribuce, dovoz apod.) do kolektivního systému (v rámci autorizované obalové společnosti). Jedná se o zavedení poplatku cestou kolektivního systému, který bude sloužit na uhrazení nákladů za sběr a likvidaci letáků obcemi.

V tomto případě bylo možné zvažovat také více variant, ale vzhledem k poměrně úzké řešené materii lze akceptovat předložení pouze jediné alternativní varianty. Také vyhodnocení nákladů a přínosů obsahuje popis ekonomických nákladů a současně ve slovní variantě popisuje přínosy zejména pro města a obce, které se potýkají s problémem odhazovaných letáků na veřejných prostorech.

3 Nápojové kartony

Ad 3.1. Důvody předložení a cíle

Předkladatel dostatečným způsobem popisuje existující situaci a právní stav v oblasti regulace nápojových kartónů. Představuje důvody, které ho vedou k navržené regulaci. Hlavním cílem je nastavení cílů sběru a recyklace nápojových kartónů jako u ostatních obalů a tím dosažení navýšení sběru a recyklace a následná úspora primárních surovin. Cílem je zajištění oběhovosti těchto obalů a snížení množství skládkovaného nebo energeticky využívaného komunálního odpadu.

Ad 3.2 Návrh variant řešení

U tohoto okruhu předkladatel pracuje pouze s variantou 0 a variantou 1, zahrnutím nápojového kartonu do regulace dle zákona o obalech. Současně se stanoví jeho definice a cíle sběru a recyklace pro následující období. Přestože by bylo možné uvažovat o více alternativních variantách, podobně jako u okruhu 2 letáky, není zřejmá další reálná varianta řešení nad rámec zahrnutí do regulace dle zákona o obalech.

Ad 3.3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Kapitola obsahuje základní popis nákladů a přínosů zvolené varianty 1.

III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

ZZ RIA ve svém současném znění není užitečným podkladem pro rozhodování o nejvhodnějších nástrojích pro dosažení cílů v oblasti třídění PET a plechovek, protože neobsahuje dostatečně srozumitelné, přehledné a kvalitní srovnání možných alternativ. Pracovní komise Legislativní rady

vlády pro hodnocení dopadů regulace konstatuje, že ZZ RIA jako celek trpí zásadními nedostatky, a uplatňuje vůči ní zásadní připomínky. Je třeba:

1. Řádně posoudit přínosy a náklady všech variant řešení (včetně varianty 0) v oblasti Recyklace a třídění PET a plechovek tak, aby byly úplné a vzájemně srovnatelné. Je nutné, aby ze srovnání jasně vyplývalo, k jakému naplnění cílů jednotlivé varianty vedou a jaké jsou v nich náklady všech relevantních aktérů. Tyto je třeba v maximální možné míře kvantifikovat a to ve společných jednotkách napříč variantami (ideálně v peněžních jednotkách).
2. V části 1.4. Cílový stav je potřeba uvést konkrétní měřitelná čísla a hodnoty v souladu s poledním vývojem EU legislativy. Rovněž je nutné aktualizovat závazné hodnoty pro sběr a recyklaci dle aktuálního vývoje EU legislativy, resp. doplnit o aktualizovaná čísla cílů u jednotlivých komodit obalů.
3. Je třeba řádně podložit předpoklady a údaje, které vstupují do úvah o účinnosti a nákladnosti jednotlivých variant. V kapitolách 1.6., 1.7. a 1.8. je nutné dopracovat a vzít do reálné úvahy také variantu 2 a objektivizovat hodnocení jednotlivých variant. Tabulka na konci kapitoly 1.7., do které jsou k jednotlivým variantám doplněny jednotlivé náklady a přínosy, obsahuje nesouměřitelná data k jednotlivým variantám a střídají se v ní číselné a slovní vyhodnocení nákladů a přínosů, která nejsou na závěr vyhodnocena a jejichž vzájemné porovnání není možné. Tím je popřen smysl RIA. Je nutné její přepracování a stanovení kritérií dle kterých půjdou jednotlivé varianty objektivně poměřovat a následně provést nové objektivní hodnocení dílčích variant v kontextu doporučení, která jsou uvedena v příslušných částech stanoviska Pracovní komise RIA. U jednotlivých variant je nutné lépe odůvodnit výběr navrhovaných řešení a nástrojů pro jejich dosažení.
4. Je třeba dopracovat kapitolu Přezkum účinnosti regulace podle obecných zásad RIA.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace na základě **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony přerušila za účelem dopracování zprávy RIA předkladatelem** ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.

Za komisi RIA vypracovali:

JUDr. Petr Solský,
RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

Předsedkyně komise RIA
Ing. Mgr. Lucie Zapletalová, Ph.D.