



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Závěrečná zpráva RIA k věcnému záměru zákona o zpětném odběru výrobků s ukončenou životností

Obsah

1	DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE.....	3
1.1	NÁZEV	3
1.2	DEFINICE PROBLÉMU	3
1.2.1	Popis současného stavu a popis problému	3
1.2.2	Srovnání s vybranými státy EU	16
1.3	POPIS EXISTUJÍCÍHO PRÁVNÍHO STAVU V DANÉ OBLASTI.....	26
1.3.1	Česká legislativa	26
1.3.2	Evropská legislativa	28
1.4	IDENTIFIKACE DOTČENÝCH SUBJEKTŮ.....	28
1.4.1	Výrobci elektrozařízení	28
1.4.2	Dovozci	28
1.4.3	Distributoři a poslední prodejci	29
1.4.4	Koneční uživatelé elektrozařízení	29
1.4.5	Individuální a solidární plnění.....	29
1.4.6	Stávající provozovatelé kolektivních systémů (KS)	29
1.4.7	Noví provozovatelé kolektivních systémů.....	29
1.4.8	Svazové společnosti.....	29
1.4.9	Zpracovatelé odpadních elektrozařízení.....	30
1.4.10	Orgány státní správy	30
1.4.11	Obce	30
1.5	POPIS CÍLOVÉHO STAVU.....	30
1.6	ZHODNOCENÍ RIZIKA	32
2. - 4.	NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ, VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ, NÁVRH ŘEŠENÍ - HODNOCENÍ DOPADŮ OPATŘENÍ JEDNOTLIVÝCH VĚCNĚ SOUVISEJÍCÍCH OKRUHŮ.....	34
A.	POSTAVENÍ ZPĚTNÉHO ODBĚRU V RÁMCI ODPADOVÉHO REŽIMU	34
B.	UDĚLENÍ OPRÁVNĚNÍ K PROVOZOVÁNÍ KS.....	39
C.	ODEBRÁNÍ OPRÁVNĚNÍ K PROVOZOVÁNÍ KS	42
D.	PRÁVNÍ FORMA ZALOŽENÍ KS	46
E.	ZPŮSOB FINANCOVÁNÍ ČINNOSTÍ KS	48
F.	ZPŮSOB VÝBĚRU ZPRACOVATELE OEEZ	50
G.	PŘEDMĚT ČINNOSTI KS	53
H.	PROKÁZÁNÍ DOSTATEČNÝCH ZÁRUK O SCHOPNOSTI DLOUHODOBÉHO FINANCOVÁNÍ PROJEKTU PŘI ŽÁDOSTI O UDĚLENÍ OPRÁVNĚNÍ	55
I.	SPOLUPRÁCE VÍCE KS.....	57
J.	PROPAGAČNÍ A OSVĚTOVÁ ČINNOST.....	58
5	IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ	67
5.1	VYNUCOVÁNÍ.....	67
6	PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE	71
7	KONZULTACE A ZDROJE DAT	72
8	ZKRATKY:	73
9	ZDROJE:.....	75
10	KONTAKTY NA ZPRACOVATELE RIA	77
11	PŘÍLOHA – ÚROVEŇ SOUTĚŽE MEZI KS A JEJÍ DOPADY NA HOSPODÁŘSKOU SOUTĚŽ	78

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Hodnocení dopadů regulace k věcnému záměru zákona o zpětném odběru výrobků s ukončenou životností

1.2 Definice problému

1.2.1 Popis současného stavu a popis problému

Systém zpětného odběru elektrozařízení existuje v České republice s různými úpravami od roku 2005, nicméně řada aspektů jeho fungování je dlouhodobě kritizována - konkrétně zmiňme nedostatečnou konkurenci mezi kolektivními systémy, nedostatečnou kontrolu ze strany veřejných institucí např. v oblasti nastavování recyklačních poplatků apod. V rámci aplikace stávajícího zákona se některé zavedené instituty neosvědčily nebo potřebují upravit, jiné instituty naopak zcela chybí. Hodnocení dopadů regulace se snaží na tyto problémy reflektovat posouzením jejich oprávněnosti a relevance a návrhem případných opatření – viz kapitoly jednotlivých věcných okruhů, kde je i detailněji rozebrán konkrétní problém. Hlavním cílem jednotlivých opatření je vždy zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí a lidského zdraví a eliminace negativních dopadů ze vzniku odpadů z vybraných výrobků v souladu s příslušnými předpisy Evropské unie.

Ke zpětnému odběru elektrických a elektronických výrobků dochází z důvodu ochrany životního prostředí před nebezpečnými látkami, které jsou v těchto výrobcích obsaženy. Stát se proto snaží motivovat výrobce k co nejšetrnější výrobě zohledňující možnost znovupoužití již užívaných výrobků tak, aby jejich následné využití nebo odstranění po ukončení životnosti bylo co nejlevnější a nejjednodušší. Tento problém je řešen přenesením odpovědnosti za další využití nebo odstranění výrobku na výrobce – tento koncept tzv. „prodloužené odpovědnosti výrobce“ je transponován na základě směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.

Zpětným odběrem elektrických nebo elektronických zařízení (elektrozařízení) se rozumí odebrání použitých elektrozařízení pocházejících z domácností od spotřebitelů na místě k tomu určenému. Od tohoto pojmu je potřeba odlišit pojem oddělený sběr elektroodpadu (tj. elektrozařízení, které se stalo odpadem, včetně komponentů, konstrukčních dílů a spotřebních dílů, které v tom okamžiku jsou součástí zařízení), který je definován podobně jako zpětný odběr s tím rozdílem, že jedná se o elektrozařízení nepocházející z domácností.

Výrobci elektrozařízení (výrobci dle § 37g písm. e) zákona o odpadech) jsou povinni Ministerstvu životního prostředí ČR (MŽP ČR) podávat roční správu, ve které reportují svoji pozici a plnění povinností zpětného odběru elektrozařízení a odděleného sběru elektroodpadů. Tito výrobci mají několik možností, jak plnit svoji povinnost zajištění systému zpětného odběru elektrozařízení a odděleného sběru elektroodpadu – mohou využít jeden z následujících tří systémů plnění povinností výrobce:

- Individuální systém – vytvořený a provozovaný samostatně a na vlastní náklady jedním výrobcem,
- Solidární systém – vytvořený a provozovaný dvěma nebo více výrobci,
- Kolektivní systém – vytvořený výrobcí nebo výrobcí pověřenou právnickou osobou a provozovaný právnickou osobou odlišnou od výrobce nebo výrobcem pověřené právnické osoby.

Z Tabulky 1 je zřejmé, že individuální systém zpětného odběru elektrozařízení zvolilo 61 subjektů a solidární systém je využíván v jednom případě, a to firmami FULGUR BATTMAN spol. s.r.o. a FULGUR spol. s.r.o. V říjnu roku 2014 působilo v ČR 15 kolektivních systémů, prostřednictvím nichž plní své povinnosti z důvodu nižší nákladovosti nejvíce výrobců (k říjnu 2014 to bylo přes 4 100 výrobců). Skupiny elektrozařízení, pro které jim byl vydán souhlas k nakládání a financování, jsou uvedeny v Tabulce 3. Všichni výrobci jsou navíc ze zákona evidováni v Seznamu výrobců elektrozařízení, který slouží MŽP ČR jako zdroj informací, ze kterých vychází při hodnocení projektů i při vyhodnocování dodržování povinností vyplývajících z evropských směrnic.

V současné době jsou výrobci ze zákona o odpadech povinni uvádět na trh pouze výrobky v co nejvhodnější formě pro zpětný odběr. Výrobky dále nesmí obsahovat určité nebezpečné látky, což stanovuje nařízení vlády č. 48/1/2012 Sb., o omezení některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních. Výrobky musí být vždy řádně označeny, aby bylo spotřebiteli jasné, že je výrobek určen ke zpětnému odběru, případně k oddělenému sběru, a konečný uživatel musí být informován o tom, jakým způsobem a kde bude zpětný odběr proveden.

Tabulka 1: Počet a podíl subjektů v jednotlivých systémech k říjnu 2014

Typ systému	Počet subjektů	Počet výrobců plnící povinnost sběru přes daný systém	Podíl k říjnu 2014
Individuální	61	61	1,45%
Solidární	1	2	0,05%
Kolektivní	15	4 132	98,50%
Celkem	77	4 195	100,00%

Zdroj: MŽP ČR 2014, EEIP, a.s.

Pro potřeby evidence jsou v současnosti elektrozařízení rozdělena do 10 skupin. Od 15. 8. 2018, dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU se toto rozdělení zruší a zařízení se budou evidovat pouze do skupin šesti (Tabulka 2).

Dále, zvláště pro potřeby financování, je potřeba rozlišit mezi elektrozařízeními a historickými elektrozařízeními – historická elektrozařízení jsou elektrozařízení pocházející z domácností, uvedená na trh do 13. 8. 2005, která jsou určena ke zpětnému odběru. Historický elektroodpad jsou pak elektrozařízení nepocházející z domácností a uvedená na trh do 13. 8. 2005, která se staly odpadem. Do 1. 10. 2014 bylo dovoleno vybírat PHE (poplatky za historická elektrozařízení) jen některým subjektům. Pro každou skupinu elektrozařízení tak měl zajistit financování nakládání s historickým elektrozařízením pouze jeden kolektivní

systém, který byl vybrán na základě společného podílu na trhu jeho výrobců. Uvedené neplatí pro skupinu 3, kde získaly v roce 2011 rozhodnutím MŽP ČR tuto možnost systémy tří (a to ty, které podaly v roce 2005 žádost o zajišťování financování nakládání s HEEZ v této skupině). Od 1. 10. 2014 je umožněno vybírat poplatky za HEEZ všem kolektivním systémům, a to na základě novely prováděcí vyhlášky k zákonu o odpadech.

Financování zpětného odběru a odděleného sběru závisí na tom, kdy bylo dané zboží uvedeno na trh – klíčové datum pro většinu elektrozařízení je 13. 8. 2005, pouze pro solární panely je to 1. 1. 2013. Pokud bylo elektrozařízení uvedeno na trh po datu 13. 8. 2005, výrobce financuje veškerý zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění jeho elektrozařízení pocházející z domácností. Při uvedení produktu na trh je nutné tento proces finančně zajistit, a to formou účelově vázaného bankovního účtu nebo speciálním pojištěním. Byl-li produkt uveden na trh před 13. 8. 2005, musí všichni výrobci na trhu činní vytvořit systém, do kterého přispívají dle svého podílu na trhu a ze kterého bude zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění financováno. Jedná-li se o oddělený sběr pro výrobek uvedený na trh po 13. 8. 2005, výrobce si zajišťuje jeho financování sám. Pro výrobek uvedený na trh před tímto datem záleží na tom, zda je elektrozařízení nahrazováno výrobky stejného typu. Pokud ano, financuje proces výrobce nového zařízení (do množství, které dodá). V případě, že nedochází k náhradě, financování je zajišťováno konečnými uživateli. Speciální kategorii tvoří solární panely. Po 1. 1. 2013 individuálně plnící výrobce ukládá obnos potřebný pro finanční zajištění na účelově vázaný bankovní účet ještě před uvedením solárního panelu na trh, aby nedošlo k podfinancování procesu. Za finanční zajištění solárních panelů uvedených na trh před 1. 1. 2013 jsou odpovědní jejich provozovatelé, resp. provozovatelé solárních elektráren.

Systém zpětného odběru je tedy financován prostřednictvím recyklačních poplatků. Současná právní úprava neumožňuje dostatečnou kontrolu nakládání s vybranými prostředky. Jedním z vedlejších cílů navrhované právní úpravy, který se odráží i v rámci samotného Hodnocení dopadů regulace, je zajištění dostatečných finančních zdrojů pro nakládání s výrobky s ukončenou životností v souladu se zákonem stanovenými požadavky při efektivním využívání vybraných prostředků. K naplnění tohoto cíle by mělo pomoci zefektivnění kontrolní činnosti veřejné správy.

Tabulka 2: Skupiny elektrozařízení**Platné do 15. 8. 2018**

Skupina	Elektrozařízení
1.	Velké domácí spotřebiče (pračky, mikrovlnné trouby, klimatizační zařízení,...)
2.	Malé domácí spotřebiče (vysavače, fritézy, elektrické kartáčky na zuby,...)
3.	Zařízení informačních technologií a telekomunikační zařízení (tiskárny, telefonní přístroje, notebooky,...)
4.	Spotřebitelské zařízení a solární panely (rozhlasové přijímače, hudební nástroje, fotovoltaické panely,...)
5.	Osvětlovací zařízení (kompaktní zářivky, nízkotlaké sodíkové výbojky, přímé (trubicové) zářivky,...)
6.	Elektrické a elektronické nástroje s výjimkou velkých stacionárních průmyslových nástrojů (vrtačky, šicí stroje, pily,...)
7.	Hračky, vybavení pro volný čas a sporty (videohry, elektrické vláčky, výherní mincovní automaty,...)
8.	Lékařské přístroje s výjimkou všech implantovaných a infikovaných výrobků (kardiologická zařízení, přístroje nukleární medicíny, mrazicí zařízení,...)
9.	Přístroje pro monitorování a kontrolu (termostaty, detektory kouře, regulační ventily topení,...)
10.	Výdejní automaty (automaty na horké nápoje, automaty na pevné výrobky, automaty na peníze,...)

Platné od 15. 8. 2018

Skupina	Elektrozařízení
1.	Zařízení pro tepelnou výměnu
2.	Obrazovky, monitory a zařízení obsahující obrazovky o ploše větší než 100 cm ²
3.	Světelné zdroje
4.	Velká zařízení (kterýkoliv vnější rozměr větší než 50 cm) zahrnující mimo jiné: domácí spotřebiče; zařízení informačních technologií a telekomunikační zařízení; spotřební elektroniku; světelné zdroje; zařízení reprodukcí zvuk či obraz, hudební zařízení; elektrické a elektronické nástroje; hračky, vybavení pro volný čas a sporty; zdravotnické prostředky; přístroje pro monitorování a kontrolu; výdejní automaty; zařízení pro výrobu elektrického proudu. Do této kategorie nepatří zařízení kategorií 1, 2, a 3.
5.	Malá zařízení (žádný vnější rozměr není větší než 50 cm) zahrnující mimo jiné: domácí spotřebiče; spotřební elektroniku; svítidla; zařízení reprodukcí zvuk či obraz, hudební zařízení; elektrické a elektronické nástroje; hračky, vybavení pro volný čas a sporty; zdravotnické prostředky; přístroje pro monitorování a kontrolu; výdejní automaty; zařízení pro výrobu elektrického proudu. Do této kategorie nepatří zařízení kategorií 1 až 3 a 6.
6.	Malá zařízení informačních technologií a telekomunikační zařízení (žádný vnější rozměr není větší než 50 cm)

Zdroj: Zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů, Směrnice Evropského parlamentu a rady 2012/19/EU

Z dat MŽP ČR vyplývá (Tabulka 3), že podíl vybraného elektro odpadu na zboží uvedeném na trh se obecně zvyšuje. Od roku 2006 se tento podíl zvýšil téměř třikrát. Tento pozitivní trend lze sledovat i po vyjádření míry zpětného odběru a odděleného sběru elektroodpadu v kilogramech na obyvatele za jeden rok, kde se ukazatel zvýšil od roku 2006 do roku 2013 z 2,2 na 5,2 kg na obyvatele za rok. Ve srovnání s požadavky EU, která požaduje pro rok

2016 45% míru úrovně sběru, ale podíly stále nejsou dostačující. ČR však má spolu s dalšími státy udělenou dočasnou výjimku a k požadavkům EU se postupně přibližuje. Do 14. 8. 2016 platí, že ČR může dosáhnout úrovně sběru nižší než 45 %, ale musí být vyšší než 40 % průměrné hmotnosti EEZ uvedených na trh v předchozích třech letech.

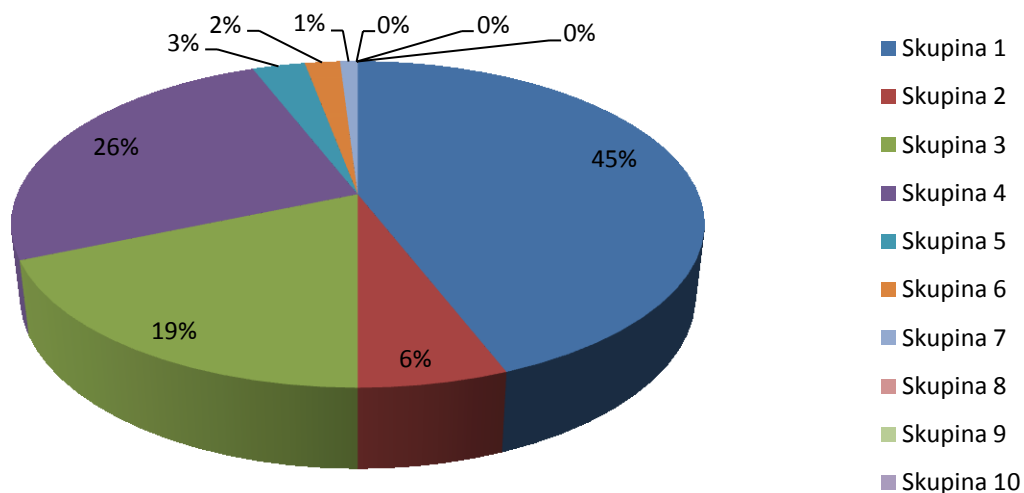
Tabulka 3: Vývoj zpětného odběru a odděleného sběru v letech 2006 až 2012 v ČR

Ohlašovací rok	Uvedené na trh [t]	Zpětný odběr [t]	Oddělený sběr [t]	Celkem (zpětný odběr + oddělený sběr) [t]	Úroveň zpětného odběru a odděleného sběru elektroodpadů [%]	Úroveň zpětného odběru a odděleného sběru elektroodpadů [kg/obyv./rok]
2006	196 967	21 138	1 032	22 170	11,3	2,2
2007	199 857	31 581	1 348	32 929	16,5	3,2
2008	207 207	43 858	676	44 534	21,5	4,3
2009	181 844	56 643	1 563	58 206	32	5,5
2010	166 063	52 119	870	52 989	31,9	5
2011	182 324	54 818	620	55 438	30,4	5,3
2012	168 840	51 972	1 713	53 685	31,8	5,1
2013	195 858	-	-	54 215	27,7	5,2

Zdroj: MŽP ČR 2014

Poskytnutá data rovněž zahrnují rozdělení zpětného odběru mezi jednotlivé skupiny elektrozařízení a jednotlivé systémy odběru. Graf 1 ukazuje, že nejvýznamnější podíl na zpětně vybraných výrobcích měly v roce 2012 hmotnostně skupiny 1 (Velké domácí spotřebiče) a skupiny 3 a 4 (Zařízení informačních technologií a telekomunikační zařízení a Spotřebitelské zařízení a solární panely) následované skupinou 2 (Malé domácí spotřebiče). Podíl ostatních skupin byl marginální.

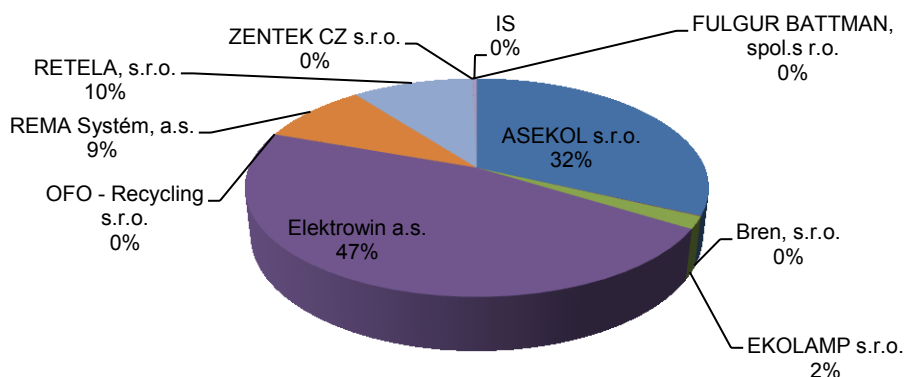
Graf 1: Podíl jednotlivých skupin elektrospotřebičů na zpětně odebraných a odděleně sebraných výrobcích v roce 2012 dle jejich hmotnosti



Zdroj: MŽP ČR 2014

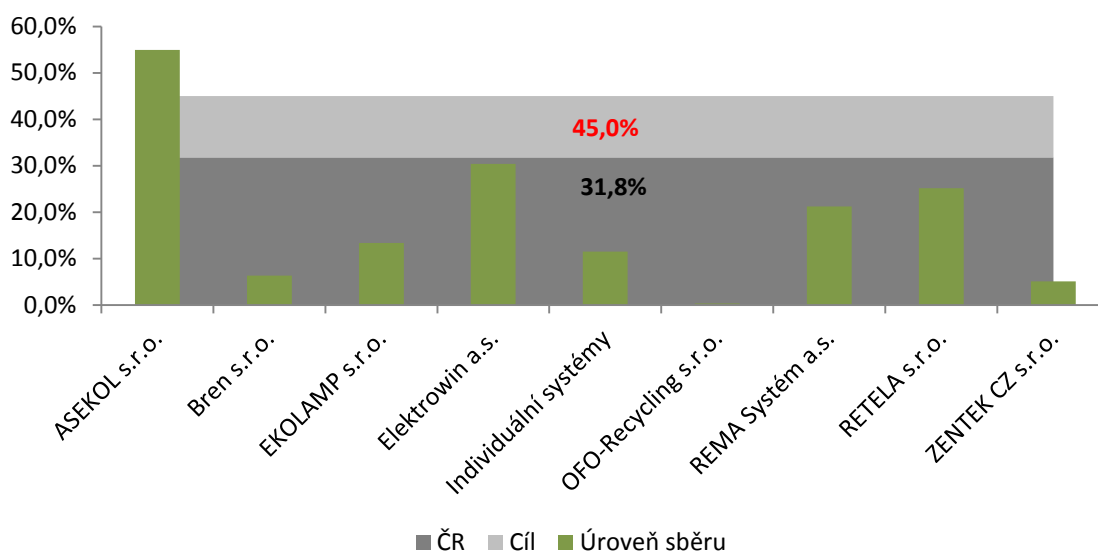
Graf 2 ukazuje, jak velký podíl na zpětně vybraných a odděleně sebraných výrobcích měly v roce 2012 jednotlivé systémy sběru. Individuální a solidární systémy měly na celkově odebraných výrobcích hmotnostní podíl velmi malý, téměř všechen odběr a sběr je připisován kolektivním systémům. Nejvyšší podíl zde má společnost Elektrowin a.s. (provozující především kolektivní sběr malých a velkých spotřebičů) následovaná společností ASEKOL s.r.o. Podíly těchto dvou kolektivních systémů dohromady tvoří téměř 80 % veškerého zpětného odběru a odděleného sběru.

Graf 2: Podíl jednotlivých systémů na zpětně odebraných a odděleně sebraných výrobcích v roce 2012 dle jejich hmotnosti



Zdroj: MŽP ČR

Graf 3: Úroveň zpětného odběru a odděleného sběru pro jednotlivé KS za rok 2012

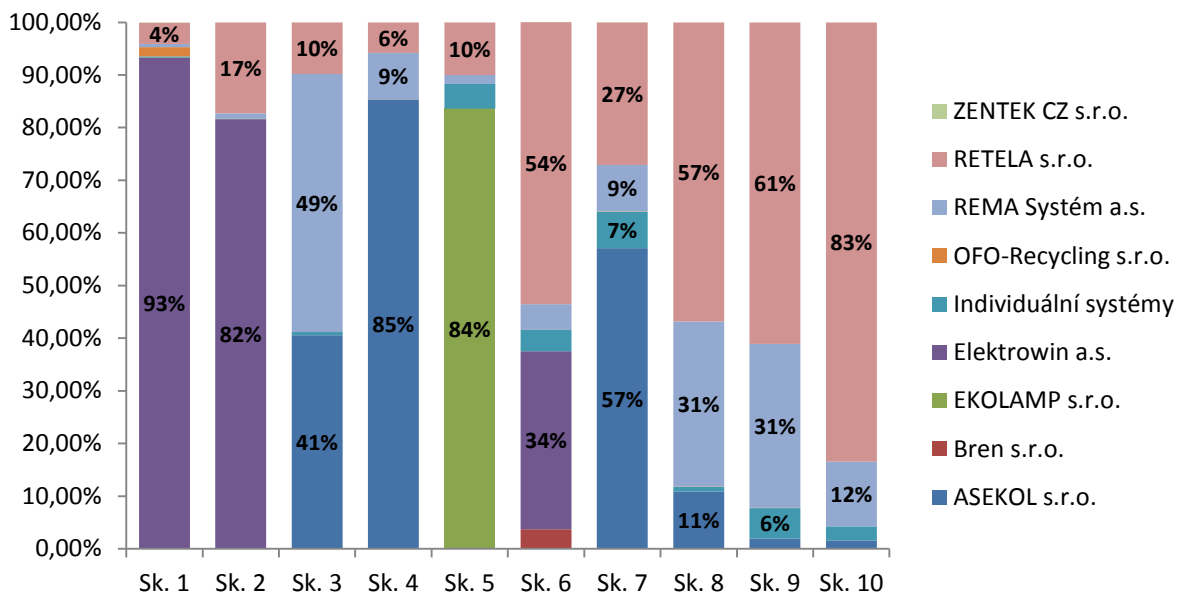


Zdroj: MŽP ČR, EEIP, a.s.

Graf 3 ukazuje úroveň sběru jednotlivých kolektivních systémů působících na českém trhu v roce 2012 v oblasti elektrozařízení v porovnání s průměrem dosaženým v rámci celé ČR v roce 2012 a s cílem stanoveným EU pro rok 2016. V roce 2012 Česká republika dosahovala 31,8 % úroveň zpětného odběru a odděleného sběru. Úroveň dosažená v roce 2012 je pod úrovní stanového cíle evropskou směrnicí pro rok 2016. V roce 2012 pouze kolektivní systém ASEKOL dosáhl úroveň zpětného odběru a odděleného sběru převyšující požadovanou

úroveň EU pro rok 2016. Oproti kolektivním systémům REMA Systém a RETELA kolektivní systém ASEKOL v roce 2012 nezajišťoval kolektivní plnění pro všechny skupiny elektrozařízení.

Graf 4: Podíl jednotlivých subjektů dle množství výrobků uváděných na trh v roce 2012



Pozn. Kolektivní systém ZENTEK CZ s.r.o. ukončil v průběhu roku 2013 svoji činnost.

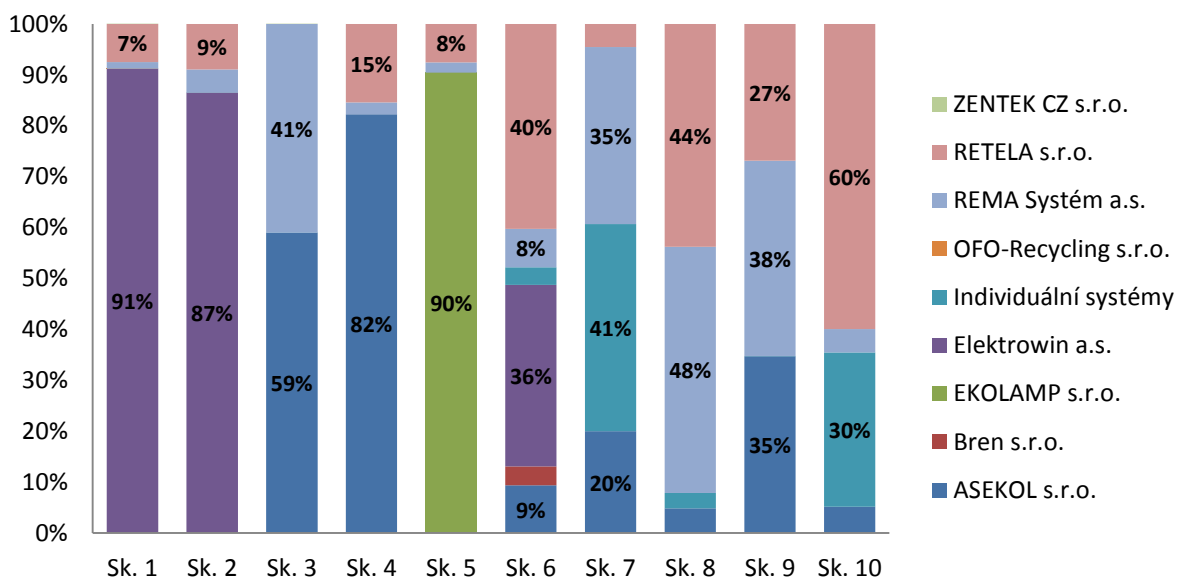
Zdroj: MŽP, EEIP

Pro analýzu tržního postavení jednotlivých kolektivních systémů v rámci skupin elektrozařízení byl zvolen přístup odhadu tržního podílu dle podílu výrobků uvedených na trh výrobci z daného kolektivního systému v roce 2012 (Graf 4). Z Grafu je patrné, že kolektivní systém Elektrowin měl dominantní podíl dle výrobků uvedených na trh ve skupině 1 (velké domácí spotřebiče) a skupině 2 (malé domácí spotřebiče). Ve skupině 3 (IT a telekomunikačních zařízení) patřily mezi nejvýznamnější hráče kolektivní systémy ASEKOL (41 %) a REMA systém (49 %). Dominantního postavení docílil kolektivní systém ASEKOL ve skupině 4 (spotřebitelská zařízení a solární panely). Kolektivní systém EKOLAMP vykazoval dominantní postavení v rámci skupiny 5 (osvětlovací zařízení). V rámci elektrických a elektronických nástrojů (skupina 6) patřily mezi nejvýznamnější hráče kolektivní systém RETELA (54 %) a kolektivní systém Elektrowin (34 %). Ve skupině 7 (vybavení pro volný čas a sporty) sdružoval výrobce s největším podílem na uvedených výrobcích v dané skupině kolektivní systém ASEKOL (57 %) následovaný kolektivním systémem RETELA (27 %). Ve skupině 8 resp. 9 uvedli na trh nejvíce výrobci z kolektivních systémů RETELA a REMA Systém. Kolektivní systém RETELA měl dominantní postavení ve skupině 10 (Výdejní automaty).

Na problematiku stávající legislativy spojenou s možnými negativními dopady na hospodářskou soutěž již v minulosti upozorňoval Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. V rámci příslušných věcných okruhů se této problematice věnujeme podrobněji.

Přehled podílu jednotlivých kolektivních systémů dle úrovně zpětného odběru a odděleného sběru v rámci dané skupiny za rok 2012 představuje Graf 5. Z Grafů 4 a 5 je patrné, že v rámci některých skupin je postavení kolektivního systému za rok 2012 rozdílné v závislosti na zvoleném přístupu (dle podílů výrobků uvedených na trh výrobci z daného KS vs. úroveň zpětného odběru a odděleného sběru daného KS).

Graf 5: Podíl jednotlivých KS na úrovni zpětného odběru a odděleného sběru v dané skupině v roce 2012



Zdroj: MŽP

Po zpracování zpětně odebraného a odděleně sebraného elektroodpadu dochází částečně k jeho druhotnému využití. Pro využívání elektroodpadu jsou zákonem zavedeny limity vycházející z požadavků Evropské unie. Využívání elektroodpadů i zákonné a skutečné míry jsou uvedeny v Tabulce 4. Tabulka indikuje, že v roce 2012 byly v rámci každé skupiny elektrozařízení splněny zákonné limity jak pro míru využití elektroodpadu, tak pro míru jeho opětovného a materiálového využití. Míra, s jakou byla tato povinnost splňována, je navíc více než dostatečně vysoká. Míra využití a míra opětovného a materiálového využití dosahované v roce 2012 splňovala cíle stanovené evropskou směrnicí i pro období 13. 8. 2012 – 14. 8. 2015 a období 15.8.2015 – 14. 8. 2018. Jedinou výjimkou byla míra využití u skupiny 10, která dosahovala v roce 2012 83,18 %, což je dostačující pro cíl za období do 14. 8. 2015, ale nikoliv pro cíl v období 15.8.2015 – 14. 8. 2018, který je 85 %.

Tabulka 4: Přehled využití elektroodpadu a porovnání se zákonnými požadavky za rok 2012

Skupina	Zpracovávané množství (nakládání s elektroodpady + elektrozařízeními – mimo zůstatky na skladu)	Využití (materiálové + energetické + vývoz do/mimo EU + jiný způsob nakl.)	Míra využití	Míra využití dle zákona o odpadech	Opětovné použití	Míra opětovného použití	Materiálové využití (materiálové využití + vývoz do/mimo EU + jiný způsob nakl.)	Míra materiálo vého využití	Opětovné + materiálové využití	Míra opětovného + materiálov ého využití	Míra opětovného + materiálového využití dle zákona o odpadech
	t	t	%	%	t	%	t	%	t	%	%
1.	22 741,47	20 284,06	89,19	80	0	0	19 698,25	86,62	19 698,25	86,62	75
2.	2 550,77	2 377,68	93,21	70	0,04	0	2 376,21	93,16	2 376,25	93,16	50
3.	8 119,86	6 863,91	84,53	75	955,4	11,77	6 815,39	83,93	7 770,79	95,7	65
4.	12 842,71	11 696,67	91,08	75	0	0	11 359,70	88,45	11 359,70	88,45	65
5.	1 033,73	969,23	93,76	70	0	0	964,23	93,28	964,23	93,28	50
6.	688,29	627,48	91,17	70	8,14	1,18	573,17	83,27	581,31	84,46	50
7.	331,83	306,6	92,39	70	20,86	6,29	306,58	92,39	327,44	98,68	50
8.	47,99	45,13	94,03	–	0	0	45,13	94,03	45,13	94,03	–
9.	84,05	82,29	97,9	70	0,1	0,12	82,28	97,9	82,38	98,02	50
10.	53,14	44,2	83,18	80	8,04	15,13	44,2	83,18	52,24	98,31	75

Zdroj: MŽP ČR 2014

S ohledem na charakter činností zajišťovaných prostřednictvím kolektivního plnění pro povinné subjekty je zapotřebí nezapomínat na dopad na hospodářskou soutěž v rámci navazujících činností (např. svoz, zpracovatelé, atd.). Dopady na hospodářskou soutěž v těchto odvětvích jsou závislé na struktuře trhu kolektivních systémů. Současně však charakter činnosti KS vyžaduje stanovení některých minimálních požadavků, které mohou částečně představovat bariéry vstupu do odvětví zpětného odběru. V příloze jsou představeny tři základní koncepty, které mohou nastat i s jejich dopady na hospodářskou soutěž.

Prostřednictvím finanční analýzy stávajících subjektů můžeme získat představu o stávající situaci na trhu zpětného odběru. Tabulka 5 představuje přehled vybraných finančních informací pro vybrané kolektivní systémy a zpracovatele, jakožto dva nejvýznamnější články řetězce ve zpětném odběru. V panelu A můžeme vidět klíčové finanční ukazatele kolektivních systémů. V rámci analýzy je důležité rozlišit mezi KS financovanými průběžným systémem a systémem zálohovým. Z vybraných kolektivních systémů využívá průběžný systém financování pouze KS RETELA. Ostatní systémy využívají zálohový systém, což je patrné zejména z výrazného podílu finančních aktiv na aktivech celkových. Dalším indikátorem využívání zálohového systému jsou významné výnosy z finančního majetku. Tyto výnosy pokrývají část nákladů, neboť KS financované zálohovým systémem většinou vykazují provozní ztrátu. Při pohledu na ziskovost KS financovaných zálohově je patrné, že dlouhodobě netvoří zisk. Důvodem je nízká motivace k vytváření zisku jednak plynoucí z neumožnění rozdělení dosaženého zisku mezi akcionáře zákonem, a také z neochoty výrobců sdružených v KS vytvářet zisk v rámci KS (recyklační poplatek jako základní příjem KS je složkou celkové ceny výrobku, prodává se tak výrobek a může mít negativní dopad na jeho konkurenceschopnost). S ohledem na nízkou motivaci KS k tvorbě zisku z výše uvedených důvodů je případný zisk reinvestován (hned, popřípadě v budoucnu) zpět do KS a to nejčastěji ve formě, která může pomoci k budoucímu plnění evropské směrnice (např. investice do PR služeb ve snaze zvýšenou informovaností a osvětou dosáhnout vyšší úrovně sběru). KS Retela jako jediný systém financovaný průběžně v porovnání s ostatními dosahoval dlouhodobě pozitivní ziskovosti jak provozní tak celkové. I v případě KS Retela finanční aktiva stále představují významnou část aktiv.

Panel B finanční analýzy vybraných subjektů představuje analýzu smluvních zpracovatelů jednotlivých KS. V rámci této analýzy jsou zahrnuti jak klasičtí zpracovatelé (Praktik Systém, Kovohutě Příbram, MHM Eko), tak i chráněné dílny, které se podílí na zpracování odpadu (Marketa Remone, S-Firma). V rámci finanční analýzy vybraných subjektů je patrné, že většina zpracovatelů dosahuje provozní i celkové pozitivní ziskovosti. Finanční výsledky zpracovatelů budou významně ovlivňovány výkupní cenou recyklovaných surovin, která se tvoří na globálním trhu.

Tabulka 5: Finanční analýza vybraných subjektů
Panel A: Kolektivní systémy

tis. Kč	ASEKOL			ELEKTROWIN a.s.			REMA Systém, a.s.			EKOLAMP s.r.o.			RETELA		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Tržby	189 604	N.A	176 160	146 936	124 029	173 835	56 819	57 087	66 232	81 890	73 011	73 978	37 395	33 638	29 290
Přidaná hodnota	24 128	N.A	23 487	-6 853	-24 762	-1 987	11 075	9 121	9 602	29 063	26 823	17 841	14 661	11 238	9 823
Provozní výsledek hospodaření	-15 896	N.A	-12 491	-28 353	-67 189	-26 274	114	-350	-739	-1 828	-2 830	-1 034	9 215	6 569	3 209
Finanční výsledek hospodaření	16 265	N.A	12 444	29 115	29 837	27 620	181	113	382	2 285	3 163	1 296	-1	1 039	789
Výsledek hospodaření před zdaněním	369	N.A	-47	683	-37 489	344	474	-585	-344	457	333	262	9 083	7 360	3 770
Aktiva celkem	816 607	N.A	913 090	1 151 977	1 216 931	1 254 577	38 589	42 433	47 372	316 124	329 775	345 451	55 783	63 744	66 795
Z toho Dlouhodobý finanční majetek	290 211	N.A	297 245	441 894	1 018 952	958 698	1 000	2 900	7 800	0	0	0	N.A	N.A	N.A
Krátkodobý finanční majetek	323 290	N.A	296 394	610 397	106 083	218 766	32 093	31 296	30 623	284 595	299 328	316 600	31 033	20 837	23 708

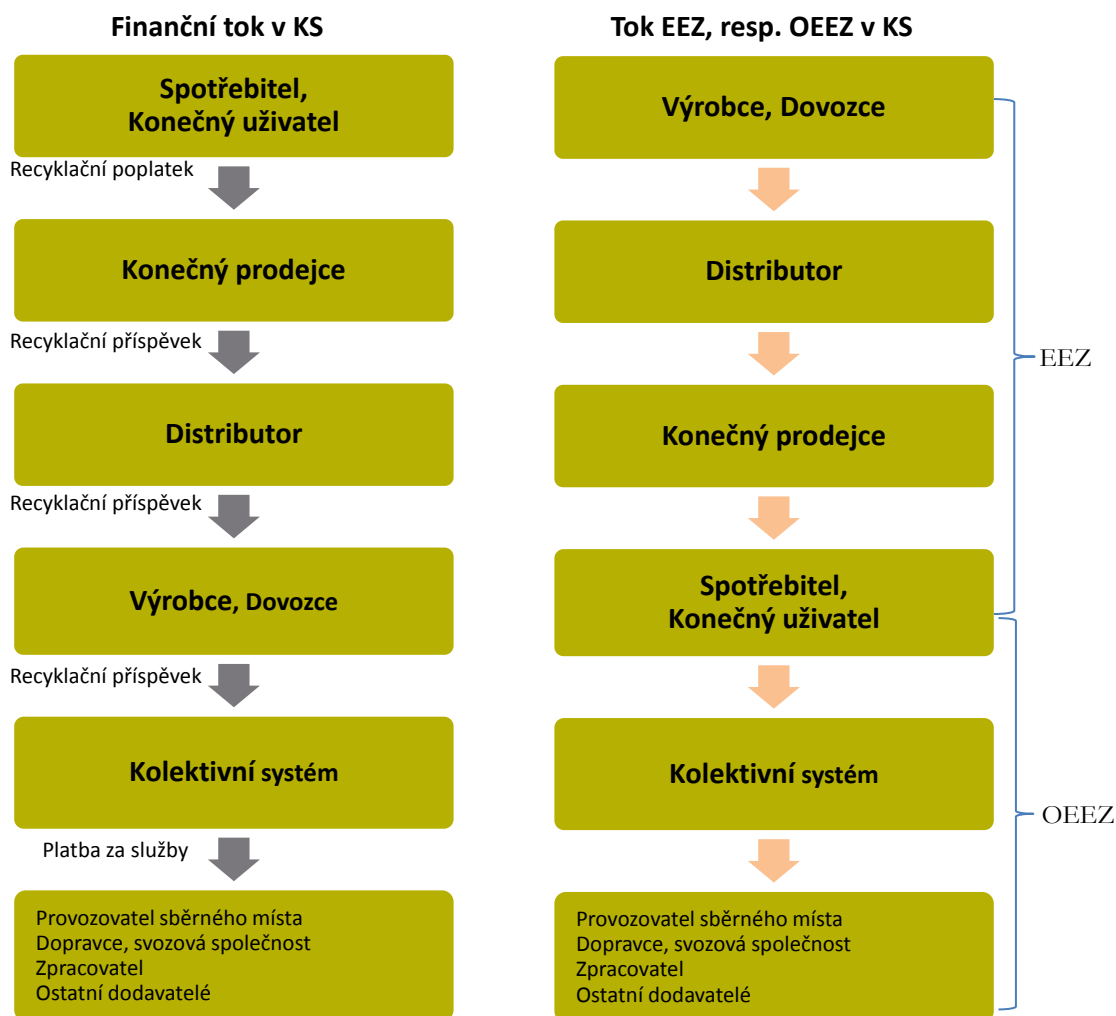
Panel B: Zpracovatelé

tis. Kč	Praktik systém			Marketa Remone			FERMET s.r.o.			MHM Eko			Kovohutě Příbram			S-Firma			Steelmet		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Tržby	156 459	161 996	N.A	6 132	8 178	7 252	N.A	47 591	33 826	47 905	50 645	N.A	2 060 043	2 099 782	2 175 783	31 979	39 922		6 026	6 374	7 182
Přidaná hodnota	-22 532	-48 578	N.A		492	996	N.A	7 905	4 707	21 466	22 990	N.A	393 842	330 785	291 764	11 676	13 807	13 730	-9 098	-7 108	-3 335
Provozní výsledek hospodaření	10 050	6 188	N.A	1 039	159	462	N.A	361	-1 344	1 930	3 209	N.A	231 867	152 014	91 737	6 006	6 340		883	3 560	1 968
Finanční výsledek hospodaření	-257	-433	N.A	-488	-422	-414	N.A	-178	-97	-678	-914	N.A	48 836	-8 972	3 283	-601	-745	-686	-156	-242	-298
Výsledek hospodaření před zdaněním	9 793	5 755	N.A	429	-933	-314	N.A	183	-1 441	1 252	2 295	N.A	280 703	143 042	95 020	5 405	5 595	1 717	727	3 318	1 670
Aktiva Celkem	97 702	106 161	N.A	12 957	11 257	11 204	N.A	11 056	9 559	36 704	40 293	N.A	1 486 031	1 747 723	1 895 905	18 502	33 395	46 075	6 709	13 814	19 911
Z toho Dlouhodobá aktiva	51 381	47 157	N.A	9 438	9 074	7 718	N.A	3 627	3 429	13 515	13 045	N.A	762 282	833 774	832 743	5 092	18 486	34 563	2 380	2 462	3 345
Bankovní dluh	4 469	2 618	N.A	4 804	4 852	4 335	N.A	0	0	0	0	N.A	79 811	293 114	368 664	0	10 000	16 823	0	700	525

Zdroj: Výroční zprávy jednotlivých subjektů

V návaznosti na předchozí finanční analýzu Obrázek 1 shrnuje schéma finančního toku a toku EEZ resp. OEEZ v systému kolektivního plnění.

Obrázek 1: Schéma finančního a toku EEZ, resp. OEEZ v rámci kolektivního systému

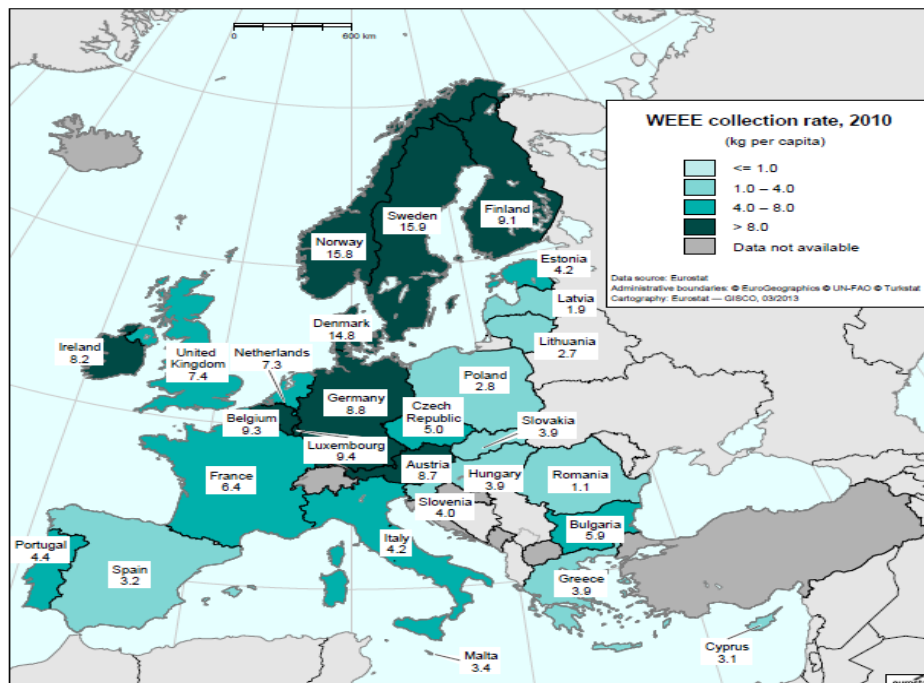


Zdroj: EEIP

1.2.2 Srovnání s vybranými státy EU

Jednotlivé evropské státy vykazují rozdílnou úspěšnost ve zpětném odběru OEEZ, jak ukazuje následující obrázek; mezi nejúspěšnější země patří Norsko, Švédsko a Dánsko, na druhé straně se nacházejí Rumunsko, Litva, Lotyšsko a Polsko.

Obrázek 2: Zpětný odběr OEEZ v roce 2010 (kg per capita)



Zdroj: Eurostat

Evropské systémy nakládání s OEEZ vycházejí z evropské legislativy, přesto se v některých aspektech výrazně liší. V následující tabulce jsou shrnuty některé základní odlišnosti (zdroj: UNEP, informace z roku 2013).

Obrázek 3: Základní charakteristiky systémů nakládání s OEEZ ve vybraných evropských státech

Země	B2C - Zodpovědnost za zpětný odběr OEEZ	B2B - Zodpovědnost za zpětný odběr OEEZ	Evidenční centrum	Operátor na trhu s odpady (v zahraničí používaný název - Clearing House)	Sběrné / Kolektivní systémy
Rakousko	Místní vláda organizuje odběr pro spotřebitele OEEZ zdarma - výrobci kompenzují finanční náklady obcí na tento odběr.	U historických EEZ je při výměně zařízení finančně zodpovědný za odběr výrobce, u jiných než historických EEZ je zodpovědný konečný uživatel	Umweltbundesamt (MŽP)	Elektroaltgeräte Koordinierungsstelle Austria GmbH	ERA, ERP, Interseroh, UFH Altlampen, UFH Elektrogeräte
Belgie	Místní vláda organizuje odběr OEEZ v kontejnerových parcích, RECUPEL (organizátor odběru a zpracování OEEZ v Belgii) kompenzuje místní vlády za tento odběr.	U historických EEZ je při výměně zařízení finančně zodpovědný za odběr výrobce, u jiných než historických EEZ je zodpovědný konečný uživatel	RECUPEL (kolektivní odběr), 3 regionální agentury pro životní prostředí (individuální odběr)	Není vyžadován, funguje kolektivní systém	RECUPEL, 3 Regionální agentury pro životní prostředí
Dánsko	Výrobci financují oddělený zpětný odběr, obce mohou odebírat, pak jim výrobci musí poskytnout sběrné kontejnery zdarma pro spotřebitele	Výrobci jsou zodpovědní za nové EEZ pokud není dohodnuto jinak, výrobci jsou zodpovědní za historické EEZ v případě výměny za nové, jinak zodpovídá konečný uživatel	DPA System	DPA System	ELRETUR, RENE, ERP, LWF
Německo	Místní vláda organizuje odběr OEEZ, pošle požadavek na Clearing House, ten určí výrobce, který musí vyzvednout kontejner s OEEZ. Výrobce také může organizovat odběr OEEZ sám. Výrobci se mohou sloučovat v kolektivních systémech, zodpovědnost za odběr je však stále na výrobcích	Zodpovědnost u historických EEZ je na konečném uživateli, s výrobcem si může dohodnout vlastní podmínky. U EEZ, které byly dány na trh po roce 2005 je zodpovědnost na výrobcích, opět si ale může dohodnout alternativní podmínky s uživatelem.	EAR Stiftung (Elektrogeräte Register)	EAR Stiftung (Elektrogeräte Register)	Za odběr OEEZ je zodpovědný producent. V Německu mohou fungovat kolektivní systémy, nicméně nesmí zaujímat monopolní postavení (omezení tržní síly není pevně stanoveno, u bílého zboží bylo soudně určeno 25 %). Na německém trhu tak funguje velká konkurence mezi kolektivními systémy
Holandsko	Prodejci odebírají OEEZ 1:1, místní vláda organizuje odběrová místa k odběru OEEZ od domácností a distributorů, výrobci mohou organizovat vlastní odběr od domácností	Výrobci jsou zodpovědní za nové EEZ pokud není dohodnuto jinak, konečný uživatel je zodpovědný za historické EEZ	VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu), Ministerstvo bydlení, územního plánování a životního prostředí	Není	ICT MILIEU (IT, kancelářské potřeby, telecom), NVMP (Wecycle), RTA

Země	B2C - Zodpovědnost za zpětný odběr OEEZ	B2B - Zodpovědnost za zpětný odběr OEEZ	Evidenční centrum	Operátor na trhu s odpady (v zahraničí používaný název - Clearing House)	Sběrné / Kolektivní systémy
Polsko	obce či místní úřady provozují odběrová místa, financováno výrobci	Zodpovědnost u historických EEZ je na výrobcí v poměru 1:1, u nových EEZ vždy na výrobcí	Hlavní inspektorát ochrany životního prostředí (Główny Inspektorat Ochrony Środowiska), může delegovat činnost na organizaci výrobců, pokud má více jak 75 % tržní podíl	v nové legislativě se clearing house již nevyskytuje	Elektro-Eko, CECED, KigEIT, ERP
Švédsko	Místní vláda je zodpovědná za odběr OEEZ, které nebylo vráceno do odběrového systému výrobců. Výrobci pak mají povinnost zorganizovat odvoz OEEZ ze sběrných míst obcí	Výrobci financují odběr výrobků prodaných po roce 2005, u historických výrobků pouze v případě že je koupen výrobek nový. Jinak je za historické výrobky zodpovědný konečný uživatel	Registr vedený skrze švédský úřad pro ochranu životního prostředí - Naturvårdsverket	není	EI - Kretsen, Elektronikatervinnings i Sverige
Švýcarsko	Distributoři, prodejci a výrobci musejí odebrat OEEZ bez poplatku (ikdyž není žádný výrobek zakoupen). Spotřebitelé financují tento systém skrze recyklační poplatek	Distributoři, prodejci a výrobci musejí odebrat OEEZ bez poplatku (ikdyž není žádný výrobek zakoupen). Spotřebitelé financují tento systém skrze recyklační poplatek	Zodpovědnost má Ministerstvo Životního Prostředí, registry vedou jednotlivé kantony (země)	dobrovolná spolupráce	SWICO, SENS bílé zboží, SENS svítidla
Velká Británie	Distributoři odebírají OEEZ bezplatně od spotřebitelů 1:1, spotřebitelé mohou také využít sběrná místa. Obě možnosti jsou financované výrobci.	Individuální zodpovědnost výrobců	Úřad pro ochranu životního prostředí	Úřad pro ochranu životního prostředí	REPIC, Valpak, Lumicon

Zdroj: www.unep.org, <http://ec.europa.eu/environment/waste/weee>

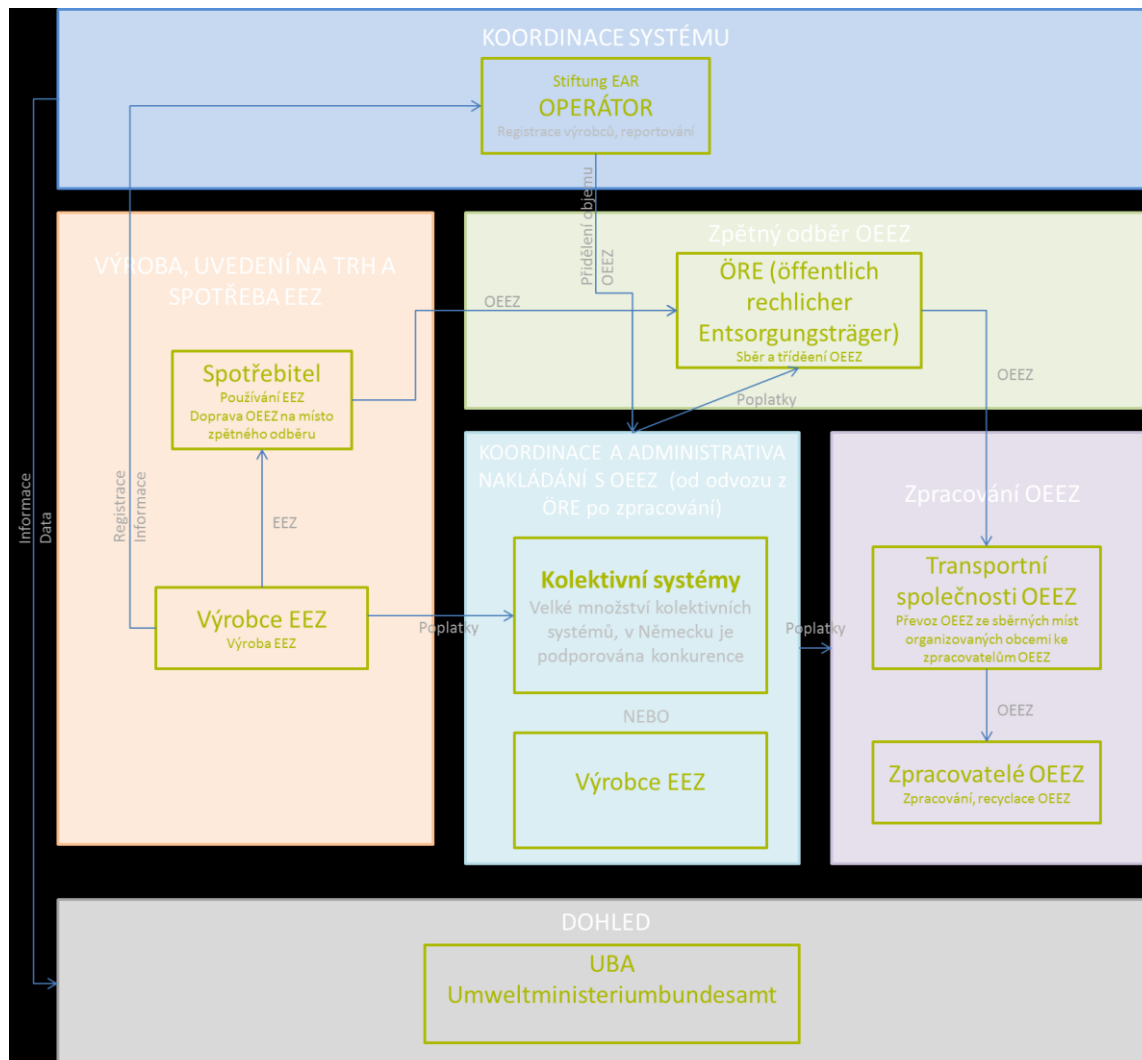
Německo

Zpětný odběr OEEZ v Německu je legislativně zakotven v tzv. ElektroG¹ (zákon o elektrických a elektronických zařízeních), který vedle povinností výrobce EEZ řeší také problematiku operátora na trhu OEEZ, kolektivní systémy, tedy oblasti řešené dále v této RIA.

¹ ElektroG (Elektro- und Elektronikgerätengesetz) – Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten

Za zpětný odběr a zpracování OEEZ je v Německu odpovědný výrobce (pro zjednodušení je v rámci tohoto textu uveden pojem výrobce, znamená to subjekt, který uvede EEZ na trh, tedy např. i importér), který musí být registrován u EAR (německý operátor trhu EEZ) a UBA (německé Ministerstvo Životního prostředí).

Obrázek 4: Přehled fungování systému v Německu



Zdroj: EEIP

Životní cyklus EEZ začíná jeho uvedením na trh, kde je zakoupen spotřebitelem. Po skončení jeho životnosti ho spotřebitel odevzdá na odběrovém místě, které v Německu provozuje örE² (za což je finančně kompenzován výrobcem). Odpovědnost za transport³ z odběrných míst a další zpracování OEEZ již přebírá výrobce. Existují tři možnosti:

1. Výrobce je členem kolektivního systému (KS), který zajišťuje (sám nebo pomocí

² örE – öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger: veřejná právnická osoba zabývající se zpětným odběrem odpadu, která je podle Kreislaufwirtschaftsgesetz (zákon o recyklaci) zodpovídá za vytvoření odběrových míst, např. obec

³ Transport OEEZ v rámci tohoto textu znamená vyzvednutí OEEZ v odběrných místech a jejich transport na místo dalšího zpracování v rámci zákonů dané země

subdodavatelů) výše uvedené činnosti.

2. Výrobce sám uzavře smlouvu se společností zajišťující transport respektive zpracování OEEZ.
3. Výrobce sám uzavře smlouvu se společností zajišťující transport respektive zpracování OEEZ. Navíc výrobce uzavře smlouvu s öRE na odběr zařízení pouze jeho značky (tato možnost je velmi nákladná, v praxi není příliš často využívána).
4. EAR podle podílu výrobce na trh uvedených výrobků EEZ určuje, za jaké množství OEEZ výrobce odpovídá (např. výrobce A uvede na trh 5 % EEZ z celkového počtu EEZ uvedených na německý trh, musí se tedy postarat o 5 % zpětně odebraných EEZ v Německu).

Po zpracování OEEZ dojde k recyklaci části výrobku a jejich opětovnému použití, čímž je uzavřen životní cyklus výrobku.

Operátor EAR

ElektroG určuje německým výrobcům EEZ povinnost vytvoření tzv. „Gemeinsame Stelle“ (v překladu společné místo), které plní funkce jako v této RIA uvažovaný operátor. Tímto operátorem je v Německu EAR (Stiftung EAR – Elektro-Altgeräte Register). **V Německu je tedy operátor EEZ povinný.** Německá legislativa uložila výrobcům povinnost založit operátora, ti tuto povinnost splnili založením EAR; nyní tedy všichni výrobci musí jako operátora využívat EAR.

EAR byla založena výrobcí EEZ v roce 2005 a má formu veřejné nadace (tj. neziskové organizace). Od výrobců vybírá poplatky na plnění úkolů uvedených v ElektroG, mezi které patří především:

- **Registrace výrobců**
- **Výpočet EEZ uvedených na trh (a na základě toho výpočet, za kolik zpětně odebraných OEEZ který výrobce zodpovídá)**
- **Koordinace svozu OEEZ ze sběrných míst öRE výrobcí či kolektivními systémy**
- Podávání hlášení o OEEZ na UBA

EAR nemůže zasahovat do toho, jakým způsobem výrobci plní své povinnosti (např. nesmí mít vazby na zpracovatele OEEZ apod.)

Jak vyplývá z výše uvedených činností EAR, plní operátor v Německu jak funkci evidenčního centra, tak funkci zúčtovací.

Aby se výrobce mohl u EAR a UBA registrovat, musí poskytnout garanci (na následující rok na množství EEZ které plánuje uvést na trh), že i v případě jeho insolvence bude profinancován zpětný odběr a zpracování jeho alikvotní části OEEZ, většinou ve formě pojištění, prostředků složených na účtu určeném k tomuto účelu, nebo ve formě účasti v organizaci vytvořené za tímto účelem.

Kolektivní systémy

Jak již bylo uvedeno, výrobci EEZ v Německu mohou plnit svoji povinnost odběru a recyklace OEEZ pomocí kolektivních systémů (ale nemusí, mohou uzavírat individuální

smlouvy se zpracovateli a svozovými společnostmi OEEZ), zodpovědnost však vždy zůstává na výrobcích.

Právě v oblasti kolektivních systémů tkví hlavní specifikum německého systému nakládání s OEEZ; to spočívá v podpoře konkurence v oblasti působení kolektivních systémů. Jejich množství není nijak omezeno, výrobce může uzavřít smlouvu s kterýmkoliv z nich. Prozatím není stanovena žádná pevná hranice, jaký podíl trhu může konkrétní kolektivní systém ovládat, nicméně u bílého zboží byla tato hranice stanovena na 25% (stanovil Bundeskartellamt – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), proto se dá předpokládat podobný postup i u ostatních typů EEZ (každý případ je posuzován zvlášť výše uvedeným Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže).

Díky výše uvedené skutečnosti působí na německém trhu mnoho kolektivních systémů, např.

- ERP
- ProReturn
- ENE
- LARS
- Olav
- BSH – Miele – Philips
- ALBA
- DSD
- DHL
- RENE
- a jiné.

Klíčovou charakteristikou tohoto systému je tedy **velká konkurence** mezi kolektivními systémy (a také mezi firmami, které nabízejí transport a zpracování OEEZ výrobcům zvlášť), které má za následek nižší náklady pro výrobce na transport a zpracování OEEZ (na druhé straně vyšší administrativní náklady na chod celého systému) ⁴. Tato výhoda může nicméně vyústit také v hlavní nedostatek systému; pokud jsou náklady kolektivních systémů sráženy na minimum, může docházet k tomu, že i náklady na recyklaci OEEZ jsou sráženy na minimum, a není dosaženo „nejlepšího nakládání s OEEZ“, ale „nejlevnějšího nakládání s OEEZ“. Německému systému nakládání s obalovými odpady, který má obdobné charakteristiky jako nakládání s OEEZ, bývá díky otevřenosti systému často vyčítána také velká nepřehlednost a obtížný monitoring, z čehož plyne možnost vyhýbání se povinnosti nahlášení výrobků (tedy obalů) operátorovi ⁵. Podle zpracovatele této RIA v oblasti EEZ funguje monitoring trhu daleko lépe. Navíc některé zdroje (např. Der Grüne Punkt) uvádějí, že vyhýbání se povinnosti nahlášení obalů operátorovi v Německu je v současné době

⁴ Např. E. Kristensen, B. Lindblad, J. Mortensen (2011): The WEEE Directive and Extended Producer Responsibility

⁵ Např. VKU (2014): Packaging Waste Management in Germany – Description and Evaluation

způsobeno spíše nedostatečnou legislativou. Kolektivní systémy v Německu se mohou současně starat o více skupin OEEZ, většinou tomu tak i je.

ElektroG blíže nespecifikuje, jak má takový kolektivní systém vypadat, ani nijak neupravuje jeho pole působnosti. Kolektivní systém tak vedle koordinace svozů a dalšího zpracování OEEZ může pro své členy tyto činnosti i zajišťovat (oblast zpracování OEEZ v ElektroG samozřejmě upravena je – zpracovatel musí získat certifikát opravňující k této činnosti, který musí být každých 18 měsíců obnoven; nicméně toto ustanovení nijak nebrání kolektivnímu systému, aby tuto činnost vykonával, pokud daný certifikát získá).

V praxi je toto provázání činností, tedy že kolektivní systém zároveň zajišťuje zpracování OEEZ, běžné. Příkladem může být ERP, která nabízí německým výrobcům služby pokrývající všechny povinnosti výrobce:

- Registrace výrobce u EAR
- Registrace výrobce u UBA
- Pomoc s výběrem a uzavřením insolvenční garance za výrobky uvedené na trh (viz povinnosti výše)
- Zajištění povinného předávání informací EAR
- Zpětný odběr
- Zajištění zpracování, případně likvidace OEEZ v zařízeních auditovaných ERP

ERP nepůsobí pouze v Německu, ale i v jiných evropských zemích.

Rakousko

Zpětný odběr OEEZ v Rakousku je legislativně zakotven v tzv. EAG-VO⁶ (zákon o odpadních elektrických a elektronických zařízeních), který řeší i problematiku OEEZ (včetně problematiky operátora na trhu OEEZ, fungování kolektivních systémů a osvětové činnosti v oblasti OEEZ, které jsou důležité z hlediska této RIA) a tzv. Abfallwirtschaftsgesetz (zákon o odpadech), který řeší problematiku odpadů obecně.

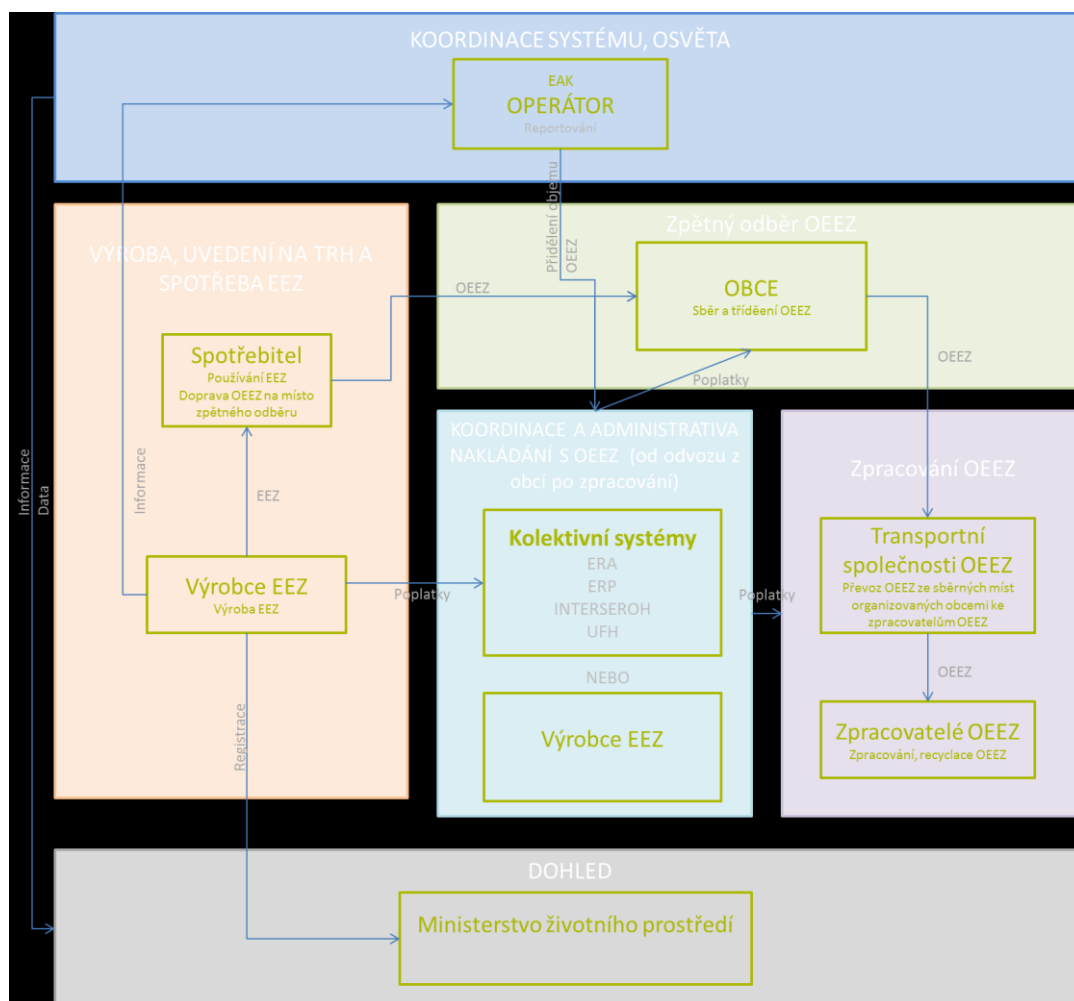
Životní cyklus EEZ vypadá v Rakousku podobně jako v Německu; začíná jeho uvedením na trh (před kterým se musí výrobce registrovat Ministerstva životního prostředí), kde je zakoupen spotřebitelem. Po skončení jeho životnosti ho spotřebitel odevzdá na místě zpětného odběru, která v Rakousku provozují obce nebo jejich sdružení⁷. V další fázi pak zodpovídá za OEEZ výrobce; ten tak může učinit skrze kolektivní systémy, nebo individuálně. V této fázi je důležitý operátor trhu EAK (Elektroaltgeräte Koordinierungsstelle Austria GmbH), který v Rakousku řídí zpětný odběr OEEZ. EAK zodpovídá za organizaci svozů OEEZ z odběrových míst, k čemuž využívá kolektivní systémy působící v Rakousku (nebo samostatné výrobce). Ty dále zajistí zpracování OEEZ; po zpracování OEEZ dojde

⁶ Elektroaltgeräteverordnung - Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Abfallvermeidung, Sammlung und Behandlung von elektrischen und elektronischen Altgeräten

⁷ EAG-VO určuje minimální počet míst zpětného odběru na politické oblasti

k recyklaci části výrobku a jejich opětovnému použití, čímž je uzavřen životní cyklus výrobku.

Obrázek 5: Přehled fungování systému v Rakousku



Zdroj: EEIP

Operátor EAK

Jako operátor trhu s OEEZ v Rakousku funguje EAK - Elektroaltgeräte Koordinierungsstelle Austria GmbH. Jedná se o společnost s ručením omezeným, která byla založena v roce 2005 jako nezisková organizace, přičemž jejími vlastníky jsou Rakouská hospodářská komora a zástupci oborů souvisejících s OEEZ.

Hlavními úkoly EAK jsou:

- **Koordinace svozu OEEZ z míst zpětného odběru** (místo zpětného odběru nahlásí EAK potřebu odvozu OEEZ, to pak určí kolektivní systém, který tuto činnost provede; náklady míst zpětného odběru pak EAK rozpočítá na kolektivní systémy)
- **Informování a osvěta spotřebitelů o správném zacházení s OEEZ** (tato činnost je zakotvena přímo v EAG – VO) – informační kampaň
- Podávání hlášení MŽP

Z uvedeného vyplývá, že rakouský operátor trhu plní mimo jiné funkci zúčtovací a zodpovídá za osvětlovou činnost.

Kolektivní systémy

Sběrné a recyklační kolektivní systémy v Rakousku schvaluje Ministerstvo životního prostředí. V současné době jich je pět (v závorce udáván počet výrobců, kteří tvoří zákazníci těchto kolektivních systémů v oblasti OEEZ):

- ERA Elektro Recycling Austria GmbH (1128 výrobců)
- European Recycling Platform (ERP) Österreich GmbH (36 výrobců)
- INTERSEROH Austria GmbH (267 výrobců)
- UFH (548 výrobců)
 - UFH Altlampen Systembetreiber GmbH
 - UFH Elektroaltgeräte System Betreiber GmbH

Kromě UFH Altlampen Systembetreiber GmbH, který se specializuje na osvětlovací zařízení, působí kolektivní systémy ve všech kategoriích OEEZ.

Počet kolektivních systémů není omezen ze zákona, nicméně každý kolektivní systém musí být zaregistrovaný u MŽP, s jinými výrobci nemohou spolupracovat; Rakousko spoléhá na dostatečné vytvoření konkurence a konkurenčního prostředí díky tomu, že EAK má se všemi kolektivními systémy uzavřenou totožnou smlouvu, a ze zákona k nim musí přistupovat stejně.

Kolektivní systémy v Rakousku zajišťují funkci transportní i zpracovatelskou. Příkladem opět může být ERP, který působí i v Rakousku pod názvem European Recycling Platform (ERP) Österreich GmbH a který nabízí svým členům obě tyto činnosti.

Dánsko

Zpětný odběr OEEZ v Dánsku je legislativně zakotven v Zákoně o ochraně životního prostředí⁸ a zákonným opatřením o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a odpadních akumulátorech⁹.

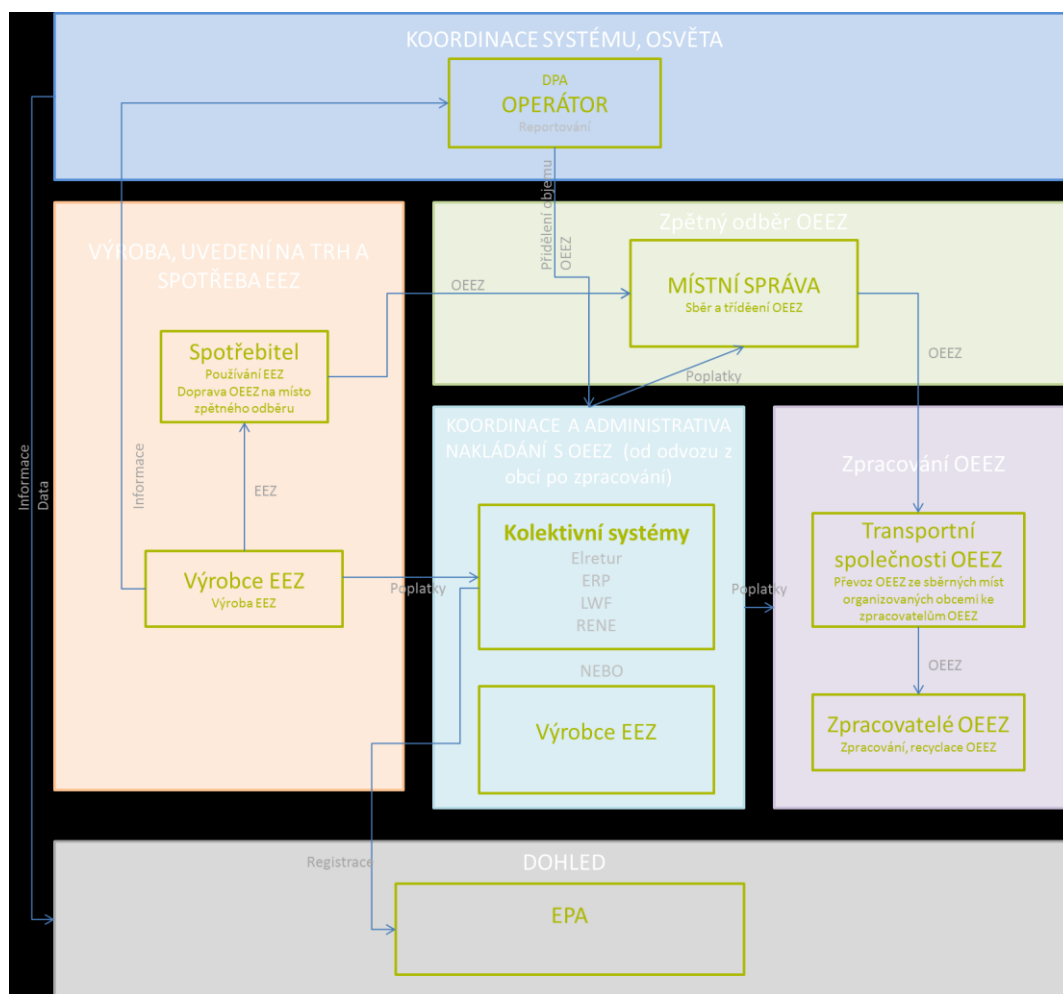
Životní cyklus EEZ vypadá v Dánsku podobně jako v Německu; začíná jeho uvedením na trh (před kterým se musí výrobce registrovat u dánského operátora DPA), kde je zakoupen spotřebitelem. Po skončení jeho životnosti ho spotřebitel odevzdá na odběrovém místě, které v Dánsku provozují společnosti zajišťující odpadový management pro místní správy. V další fázi pak zodpovídá za OEEZ výrobce; ten tak může učinit skrze kolektivní systémy, nebo individuálně. V této fázi je důležitý operátor trhu DPA, který v Dánsku řídí zpětný odběr OEEZ. DPA zodpovídá za organizaci vyzvednutí OEEZ z odběrových míst (DPA každý rok spočítá, za jakou část OEEZ v Dánsku je konkrétní výrobce zodpovědný na základě podílu na

⁸ Environmental protection act

⁹ Statutory Order on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators

trhu podle EEZ uvedených na trh) a u této části OEEZ pak musí výrobce zajistit vyzvednutí z odběrových míst). K zajištění svozu může výrobce využít kolektivní systémy nebo jednat sám (sám uzavřít smlouvu s transportní a zpracovatelskou společností). Ty dále zajistí zpracování OEEZ; po zpracování OEEZ dojde k recyklaci části výrobku a jejich opětovnému použití, čímž je uzavřen životní cyklus výrobku. Dánské Ministerstvo životního prostředí (EPA) působí především jako dohledová instituce, kontroluje, zda vše probíhá podle platné legislativy.

Obrázek 6: Přehled fungování systému v Dánsku



Zdroj: EEIP

Operátor DPA

DPA (DPA System – Danish Producer Responsibility) byl založen v souladu se Zákonem o ochraně životního prostředí. Top management DPA je jmenován Ministerstvem životního prostředí. Činnost DPA je financován z poplatků výrobců.

Mezi hlavní činnosti DPA patří především:

- **Provozování centrálního registru výrobců**
- **Výpočet EEZ uvedených na trh**
- **Koordinace odvozu OEEZ mezi odběrovými místy a kolektivními systémy**

- Registrace kolektivních systémů

Z uvedeného vyplývá, že DPA jako operátor plní funkci evidenční i účtovací.

Kolektivní systémy

V Dánsku je registrováno celkem 1 576 výrobců, z čehož:

- 976 je v kolektivním systému
- 602 plní povinnosti individuálně.

V Dánsku působí následující kolektivní systémy:

- Elretur
- ERP Danmark aps
- LWF
- RENE

Každý kolektivní systém musí být registrován u DPA a zveřejněn na webových stránkách DPA. Počet kolektivních systému není omezen ze zákona. Kolektivní systémy v Dánsku se mohou současně starat o více skupin OEEZ, většinou tomu tak i je.

V Dánsku finanční garanci (na likvidaci EEZ uvedených v aktuálním roce na trh v případě úpadku výrobce) poskytují kolektivní systémy (v případě, že je výrobce součástí kolektivního systému).

Tabulka 6: Legislativní řešení v oblasti zpětného odběru EEZ

Stát	Vyčleněno (ANO/NE)	Upravující právní předpis
Česká republika	ANO	Zákon o výrobcích s ukončenou životností
Německo	ANO	tzv. ElektroG
Rakousko	ANO	tzv. EAG-VO
Dánsko	NE	Environmental protection act

Zdroj: EEIP

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

1.3.1 Česká legislativa

V současnosti je problematika zpětného odběru výrobků s ukončenou životností a následného nakládání s odpadním elektronickým zařízením (OEEZ) upravena především následujícími právními předpisy:

- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů – DÍL 8 Elektrická a elektronická zařízení
- vyhláška č. 237/2002 Sb., o podrobnostech způsobu provedení zpětného odběru některých výrobků, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška č. 352/2005 Sb., o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady (dále jen

„vyhláška“),

- vyhláška č. 178/2013 Sb., kterou se mění vyhláška č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška č. 200/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), ve znění pozdějších předpisů (účinnost této vyhlášky od 1. 10. 2014).

S ohledem na členství České republiky v Evropské unii je nezbytný soulad národních právních předpisů s evropskými předpisy, zejména pak s novou právní úpravou ve formě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních ze dne 4. 6. 2012 s účinností od 15. 2. 2014.

Povinností každého členského státu Evropské unie je uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 14. února 2014.

V současné době (říjen 2014) proběhla transpozice výše zmíněné směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních do Dílu 8 zákona o odpadech novelou zákona o odpadech – zákon č. 184/2014 Sb. V souvislosti s tím byl novelizován prováděcí právní předpis (vyhláška 352/2005 Sb.), a to vyhláškou č. 200/2014 Sb.

Mimo výše uvedených právních předpisů zabývajících se problematikou zpětného odběru výrobků s ukončenou životností a následného nakládání s odpadním elektrických nebo elektronickým zařízením existují i jiné právní předpisy vztahující se k věcnému záměru, tj. například:

- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zajištění základu daně z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

1.3.2 Evropská legislativa

Obeční rámec pro odpadové hospodářství v oblasti odpadních elektrických a elektronických zařízení je tvořen především dvěma evropskými směrnicemi:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadních elektrických a elektronických zařízeních č. 2012/19/EU
- směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadech č 2008/98/EU
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 517/2014/EU o fluorovaných skleníkových plynech a o zrušení nařízení č. 842/2006/ES

Evropská právní úprava „směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních“ ze dne 4. 6. 2012 nahrazuje s účinností od 15. 2. 2014 dosavadní směrnici 2002/96/ES o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.

Jedním z cílů navrhovaných opatření v rámci RIA je tedy transponovat do vnitrostátního právního řádu České republiky směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. 6. 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních. Tato evropská směrnice do budoucna zpřísňuje limity na množství zpětně odebraného a recyklovaného OEEZ.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

1.4.1 Výrobci elektrozařízení

Evropská směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních pracuje s tzv. „prodlouženou odpovědností výrobce“. Tato rozšířená odpovědnost výrobce je politický princip, jehož úkolem je podporovat snižování negativního dopadu výrobních systémů na životní prostředí v celém jejich životním cyklu tím, že odpovědnost výrobce produktu je rozšířena do různých částí životního cyklu, speciálně pak na odběr, recyklaci a závěrečné zneškodnění produktu“ (*zdroj: Waiting for Delivery, International Coalition for Sustainable Production and Consumption (publikováno v r. 1992 na Summitu Země).*

V souvislosti s touto rozšířenou odpovědností jsou výrobci elektrozařízení povinni zajistit (individuálně, solidárně nebo kolektivně) jejich co nejefektivnější oddělený sběr/zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění. Všichni tito výrobci jsou vedeni v seznamu MŽP ČR ISOH (Informační systém odpadového hospodářství), obsahujícím údaje o typu jejich elektrozařízení i o způsobu plnění jejich povinností. Financování odděleného sběru/zpětného odběru a následného nakládání s OEEZ je rovněž jednou z povinností na straně výrobce elektrozařízení.

Co se týče spotřebitele, musí výrobci označit své výrobky určené ke zpětnému odběru a oddělenému sběru tak, aby byl konečnému uživateli jasný jeho záměr.

1.4.2 Dovozci

Povinnost zpětného odběru, odděleného sběru, zpracování, opětovného využití i odstranění výrobků je ukládána také dovozcům elektrozařízení na český trh. Dovožci tedy musí ze zákona plnit stejné povinnosti jako výrobci elektrozařízení.

1.4.3 Distributoři a poslední prodejci

Distributoři distribuující elektrozařízení (včetně internetových prodejců) musí informovat konečného uživatele o způsobu, jakým je zpětný odběr popřípadě oddělený sběr prováděn. Poslední prodejce informuje spotřebitele (domácnost) a zároveň zajišťuje přijímání tohoto zboží nebo zboží historického (ve stejném počtu kusů) ke zpětnému odběru.

1.4.4 Koneční uživatelé elektrozařízení

Financování zpětného odběru/odděleného sběru a jiných povinností mohou firmy promítnout formou recyklačního poplatku do ceny výrobků a potenciálně tak navýšit náklady spotřebitele. Distribuce dopadu mezi spotřebitele a výrobce pak závisí na stupni konkurenčnosti trhu s EEZ, příp. elasticitě poptávky po EEZ. Čím vyšší konkurence mezi výrobcí/distributory/prodejci, tím se dopad přesouvá směrem k těmto subjektům ve formě snižování marží, totéž platí s rostoucí elasticitou poptávky po EEZ.

Konečný uživatel je v současnosti klíčovým prvkem v procesu zpětného odběru, kdy je potřeba spotřebitele dostatečně motivovat k tomu, aby výrobek po ukončení jeho životnosti odevzdával do systému zpětného odběru/odděleného sběru. Jednou z možností, která vyplývá z evropské směrnice 2012/19/EU, je motivace finanční. Konečný uživatel může dostat buď přímo zaplacen za odevzdání výrobku (zvláště v případě, kdy má OEEZ kladnou finanční hodnotu), anebo může být osvobozen od některých místních poplatků či jinak nepřímo finančně kompenzován. Mohlo by totiž dojít k poklesu objemu komunálního odpadu a obec by si mohla dovolit spotřebitele tímto způsobem kompenzovat.

1.4.5 Individuální a solidární plnění

Zpětný odběr/oddělený sběr elektrozařízení po ukončení její životnosti je uskutečňován v případě individuálního a solidárního plnění přímo samotnými výrobci. Náklady na tuto činnost i výnosy jsou záležitostí samotných výrobců.

1.4.6 Stávající provozovatelé kolektivních systémů (KS)

Kolektivní systém, který zajišťuje svoz, uskladňování i spolupráci se zpracovateli elektroodpadu, je neziskovou organizací, jejíž fungování financují výrobci, kteří se rozhodli přes kolektivní systém svou povinnost plnit. Kolektivní systém tedy funguje na základě jejich příspěvků (včetně příspěvků za historická elektrozařízení), které jsou determinovány počtem a typem produktů, které daný výrobce uvádí na trh.

Náklady KS jsou dány množstvím míst zpětného odběru/odděleného sběru, podmínkami smluv s provozovateli těchto míst, se zpracovateli a svozovými společnostmi.

1.4.7 Noví provozovatelé kolektivních systémů

Postavení nových provozovatelů kolektivních systémů se bude odvíjet od nastavení podmínek novou právní úpravou.

1.4.8 Svozové společnosti

Svozové společnosti jsou najímány kolektivními systémy (případně samotnými výrobci) k přepravě elektrozařízení ze sběrného místa do místa jeho dalšího zpracování. Současná právní úprava nepovažuje elektrozařízení pocházející z domácností za odpad do doby, než je

předán ke zpracování. Svozové společnosti tak nemusí jednat s elektrozařízením jako s odpadem. Změna odpadového režimu by mohla dle nastavených podmínek znamenat navýšení nákladů na svoz.

1.4.9 Zpracovatelé odpadních elektrozařízení

Jejich hlavní činností je výkup elektroodpadu od kolektivních systémů či nákup odpadu ze zahraničí jeho skladování, odstraňování nežádoucích látek a co nejefektivnější využití a likvidace.

1.4.10 Orgány státní správy

Orgány státní správy jsou zapojeny především do legislativního procesu tvorby právních předpisů, kontroly a informování jiných dotčených subjektů o změnách v upravované oblasti. MŽP ČR má v kompetenci vedení seznamu všech výrobců elektrozařízení určených ke zpětnému odběru/oddělenému sběru i sběru informací od všech kolektivních systémů působících na území ČR, podávání podnětů České obchodní inspekci, komunikaci s Evropskou komisí. Kontrolu dodržování předpisů mají na starosti ČIŽP (Česká inspekce životního prostředí), obce s rozšířenou působností, kraje a Česká obchodní inspekce. Do kontroly finančního hospodaření jsou zapojeny orgány finanční správy, a protože se povinnosti dané zákonem týkají i dovozců, mají určité pravomoci v oblasti nakládání s OEEZ i celní orgány.

1.4.11 Obce

Obce uzavírají dohody s kolektivními systémy k vytvoření sběrných míst. Největším přínosem pro obce je zamezení znečišťování životního prostředí na jejich území nebo v jejich blízkém okolí.

1.5 Popis cílového stavu

Díky neustálému rozšiřování trhu a zkracování inovačních cyklů se rapidně z elektrozařízení stává rostoucí zdroj nebezpečného odpadu a hrozba pro životní prostředí. ČR je vázána směrnicí 2012/19/EU, jež požaduje splnění jistých úrovní sběru a využití OEEZ. Cílem je tedy zajištění toho, aby česká legislativa umožňovala a pomáhala dosažení úrovně sběru požadovaného ve zmíněné směrnici a potlačila růst elektroodpadu, který nebyl zpětně odebrán/odděleně sebrán, prostřednictvím navyšování míry jejich sběru a opětovného využití. V roce 2013 dosáhla v ČR úroveň zpětného odběru a odděleného sběru OEEZ cca 27,7 %. Cíle sběru definované Evropskou směrnicí 2012/19/EU se dělí dle termínu, kdy mají být plněny. Do 31. 12. 2015 by mělo být vybíráno 4 kg/osobu od spotřebitelů případně průměrné množství OEEZ sebraných v předešlých třech letech - nutno splnit vyšší hodnotu z těchto dvou možností. Novou směrnicí se cíl členských zemí EU mění. Země by měly od 1. 1. 2016 vybírat 45 % průměrné hmotnosti elektrozařízení uvedených na trh v předešlých třech letech. Novější členské země včetně ČR však mají udělenou výjimku. Do 14. 8. 2016 mohou tyto členské země sebrat méně než 45%, ale více než 40 % průměrné hmotnosti elektrozařízení uvedených na trh v předešlých třech letech. od 14. 8. 2016 pak platí stejný cíl jako pro ostatní členské země. Dalším cílem je navýšení procenta sebraných výrobků. Od 1. 1. 2019 by měly členské země sesbírat 65 % průměrné hmotnosti zařízení uvedených na trh v předešlých třech

letech nebo 85 % vyprodukovaných OEEZ. ČR spolu s ostatními novějšími členskými zeměmi EU mají opět udělenou výjimku – cíl sběru může odložit až do 14. 8. 2021 a do té doby plnit požadovaný 45 % cíl. Na základě konzultací s MŽP ČR, MŽP ČR předpokládá zvolení cíle pro období od 1. 1. 2019 ve formě dosáhnout úrovně sběru 65 % z průměrné hmotnosti zařízení uvedených na trh v předešlých třech letech.

Krom požadavků na sebraný elektroodpad jsou dány požadavky a cíle ze strany EU na využití OEEZ. Tyto cíle jsou uvedeny v Tabulce 8.

Tabulka 7: Cíle sběru OEEZ dle směrnice 2012/19/EU

Cíl	do 31. 12. 2015	od 1. 1. 2016	od 1. 1. 2019
EU	4 kg/os u OEEZ od spotřebitelů nebo průměrné množství OEEZ sebraných v předešlých třech letech (spotřebitelé i podnikatelé) - dle toho, která z hodnot je vyšší	45 % průměrné hmotnosti zařízení uvedených na trh v předešlých třech letech	65 % průměrné hmotnosti zařízení uvedených na trh v předešlých třech letech nebo 85 % z vyprodukovaných OEEZ
ČR	Totožný	40 % průměrné hmotnosti zařízení uvedených na trh v předešlých třech letech *	totožný, ale termín posunut **

Zdroj: Směrnice Evropského parlamentu a rady 2012/19/EU

*Do 14. 8. 2016

**Do 14. 8. 2021

Tabulka 8: Cíle využití OEEZ dle směrnice 2012/19/EU

Skupina elektrozařízení	Využití v %	Opětovné použití a materiálové využití v %
Cíle využití OEEZ (příloha V směrnice 2012/19/EU) od 13. 8. 2012 do 14. 8. 2015		
1, 10	80	75
3, 4	75	65
2, 5, 6, 7, 8, 9	70	50
výbojky	80	-
Cíle využití OEEZ (příloha V směrnice 2012/19/EU) od 15. 8. 2015 do 14. 8. 2018		
1, 10	85	80
3, 4	80	70
2, 5, 6, 7, 8, 9	75	55
výbojky	80	-
Cíle využití OEEZ (příloha V směrnice 2012/19/EU) od 15. 8. 2018		
1, 4 (velká zařízení)	85	80
2 (obrazovky, monitory)	80	70
5, 6 (malá zařízení)	75	55
3 (světelné zdroje)	80	-

Zdroj: Směrnice Evropského parlamentu a rady 2012/19/EU

1.6 Zhodnocení rizika

Nedojde-li k zásadní změně současné legislativy, Česká republika pravděpodobně nesplní požadavky určené směrnicí 2012/19/EU, která mimo jiné požaduje nejpozději do 14. 8. 2021 (do kdy má ČR společně s dalšími členskými zeměmi udělenou výjimku) dosáhnout minimální úrovně sběru buď 65 % průměrné hmotnosti EEZ uvedených na trh v předchozích třech letech v dotčeném členském státě, anebo využití 85 % hmotnosti produkce OEEZ na území tohoto členského státu. S neplněním požadavků uvedené směrnice jsou pak spojeny případné sankce ze strany EU.

Dalším negativním aspektem, nedojde-li ke změně právní úpravy, je možná ztráta hodnotných druhotných surovin. OEEZ je rychle se zvětšující zdroj odpadů a pokud nedojde k jeho efektivní recyklaci, tedy správnému zpracování, případně k jeho vývozu, Česká republika se připraví o cenný zdroj surovin. Zdrojem těchto rizik může být i rozdílnost v právních úpravách jednotlivých členských zemí.

Další problematickou oblastí je svoz elektroodpadu. V současné době pokud nedojde k předání elektrozařízení pocházejícího z domácností ke zpracování, není zařízení klasifikováno jako (nebezpečný) odpad. Svozové společnosti tak nemusí zacházet s nebezpečným odpadem tak, aby minimalizovaly rizika ohrožení životního prostředí a lidského zdraví.

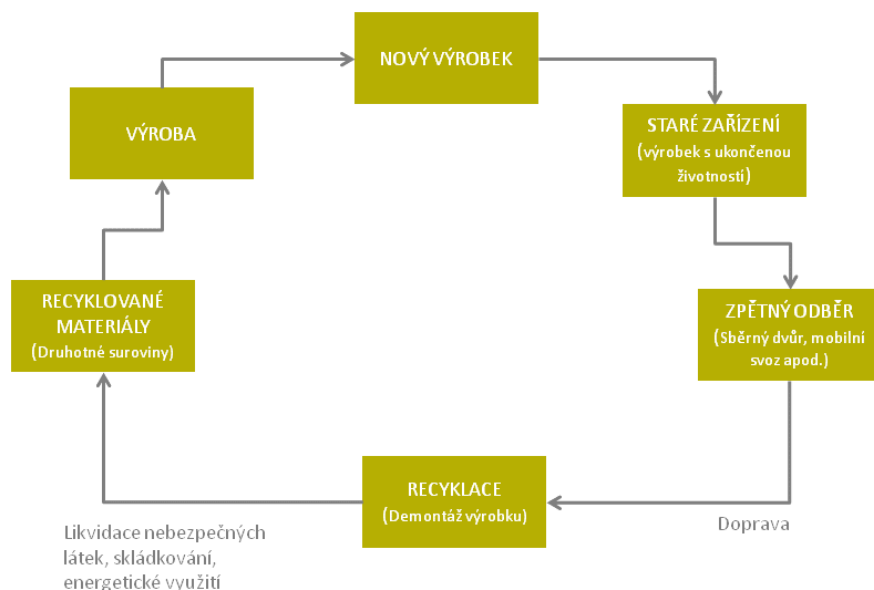
Kolektivní systémy mají v současnosti silné postavení na trhu a již nyní je patrná snaha pronikat i do navazujících úrovní ve vertikálním řetězci nakládání s OEEZ (svoz a zpracování). Existuje zde riziko, že může dojít ke znevýhodňování ostatních zpracovatelů a svozových společností, může docházet ke vzniku bariér na trhu a omezování hospodářské soutěže.

2. - 4. Návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů, návrh řešení - hodnocení dopadů opatření jednotlivých věcně souvisejících okruhů

A. Postavení zpětného odběru v rámci odpadového režimu

Jedním ze stěžejních bodů diskuze o návrhu zákona je otázka, kdy se má výrobek stát odpadem. Následující obrázek popisuje životní cyklus produktu od chvíle, kdy je předán do zpětného odběru:

Obrázek 7: Životní cyklus výrobku včetně recyklace



Zdroj: EEIP na základě Surovinová politika 2011

Je zřejmé, že od chvíle, kdy je výrobek odevzdán zákazníkem do místa zpětného odběru, je nutné ho transportovat a následně dále zpracovávat. Vzhledem k tomu, že podmínky transportu a zpracování jsou různé pro výrobky a odpady, má rozhodnutí o tom, ve které fázi se výrobek stává odpadem, velký vliv na náklady zpracování a vliv na životní prostředí.

Popis současného stavu: Zpětně odebraný výrobek, tj. odebrané použité elektrozařízení pocházející z domácností, se dle zákona o odpadech §38 odst. 8 stává odpadem ve chvíli předání osobě oprávněné k jeho využití nebo odstranění (zpracovateli).

Definice problému: Dle současného zákona o odpadech se elektrozařízení pocházející z domácností stávají odpadem až ve chvíli, kdy dojde k jejich předání osobě oprávněné ke zpracování nebo materiálovému využití OEEZ. Z tohoto důvodu chybí v určitých případech řádný dohled některých kontrolních orgánů a tím se vystavujeme riziku ohrožení životního prostředí. Dohled ztěžují i nedostatky v evidenční oblasti (např. nejednotné přístupy ke kontrole vykazovaných dat ze strany jednotlivých kolektivních systémů – jde zejména o kontrolu vykazovaných množství EEZ uváděných na trh ze strany výrobců, ale i množství zpracovaných OEEZ). Problémy v evidenční oblasti mohou mít nepřímý vliv na plnění cílů uvedených výše, stejně jako nedostatečná transparentnost prostředí s opět zprostředkovaným vlivem na výši zpětného odběru se všemi jejími důsledky.

Cíl: Obecný cíl – splnění požadavků EU, zajištění transparentního prostředí a podmínek umožňujících odpovídající nakládání s OEEZ.

Varianty řešení:

Varianta 0 – ponechání stávající právní úpravy - postavení mimo odpadový režim

Varianta 1 – Elektrozařízení se stává odpadem se zjednodušeným odpadovým režimem jeho předáním na místo zpětného odběru

Varianta 1a – s povinností místa zpětného odběru mít souhlas dle § 14 zákona o odpadech, vést průběžnou evidenci včetně zasílání ročních hlášení.

Varianta 1b - bez povinnosti místa zpětného odběru mít souhlas dle § 14 zákona o odpadech a bez podrobné administrativy

Zjednodušený odpadový režim by umožnil rozšíření evidenčních povinností, s následnou možnou křížovou kontrolou toků mezi jednotlivými subjekty ve vertikálním řetězci. Zároveň by nezakládal potřebu vynaložení vysokých finančních prostředků v důsledku změny definice, kdy se elektrozařízení stává odpadem.

Varianta 2 – zavedení „úplného“ odpadového režimu v souladu se zákonem o odpadech

Identifikace nákladů a přínosů:

Varianta 0 – Zachování stávajícího stavu mimo odpadový režim nepředstavuje žádné dodatečné náklady pro zúčastněné subjekty (dopravci nepřeppravují odpad, sběrná místa nežadají o souhlas ke sběru odpadů dle zákona o odpadech, sběrná místa nemusí povinně vést průběžnou evidenci apod.).

Varianta 1a - Elektrozařízení se stává odpadem se zjednodušeným odpadovým režimem jeho předáním na místo zpětného odběru a místa zpětného odběru mají povinnost mít souhlas dle § 14 zákona o odpadech, vést průběžnou evidenci včetně zasílání ročních hlášení.

V případě zavedení povinnosti udělení souhlasu k provozování zařízení ke sběru odpadů předpokládáme dodatečné náklady jak na straně provozovatelů míst zpětného odběru, tak na straně a krajských úřadů, které v tomto případě musí zpracovat podané žádosti. U krajských úřadů je časová náročnost řízení spolu s vydáním souhlasu odhadována v rozmezí 7–40 hodin čistého času dle typu případu (přijetí žádosti, zaevidování, vytvoření spisu a soupisu pro spis, prostudování podání, případné přerušení správního řízení – výzva k doplnění, prostudování doplnění, oznámení o zahájení obci, na jejímž katastrálním území se provozovna nachází, místní šetření a vydání rozhodnutí). V případě, že by o tento souhlas měly žádat všechny subjekty, které jsou dnes zapojeny do zpětného odběru elektrozařízení, se může jednat o 10 000 subjektů, které nemají souhlas dle § 14 zákona o odpadech (prodejci, úřady, školy, veřejná prostranství s kontejnery apod.).

Tabulka 9: Odhadované náklady KÚ při počtu 10 000 žádostí

Náklady krajských úřadů při časové náročnosti až 40 hodin/žádost	
Počet subjektů (ks)	10 000
Platová třída	11
Mzdové a režijní náklady na zpracování (Kč/hod)	300
Časová náročnost spojená s místním šetřením (hod/žádost)	7 - 40
Mzdové a režijní náklady na zpracování (Kč/žádost)	2 100 - 12 000
Odhadované náklady při počtu 7000 (Kč)	21 000 000 - 120 000 000

Zdroj: MŽP, EEIP

Ve výše uvedené tabulce jsou odhadované náklady na státní správu v případě, že veškerá místa, kde bude docházet ke sběru elektrozařízení, budou muset žádat o souhlas dle § 14 zákona o odpadech. Další náklady mohou vzniknout v případě, že souhlasy budou vydávány na dobu určitou. Po uplynutí doby by tak bylo zapotřebí posoudit žádost znovu.

Kromě krajských úřadů jsou dotčeným subjektem provozovatelé sběrných míst. Náklady na přípravu podkladů se budou odvíjet od různorodosti provozovatelů sběrných míst. Průměrnou časovou náročnost na vytvoření dokumentace a předání krajskému úřadu odhadujeme na úrovni 10 - 40 hodin (pracovní týden) spolu s místním šetřením v provozovně subjektu. Uvedená časová náročnost však představuje pouze hrubý odhad, který se může významně lišit v závislosti na ostatních parametrech (velikost, charakter provozovatele).

Tabulka 10: Odhadované náklady provozovatelů sběrných míst spojené se získáním souhlasu k provozování sběrného místa

Náklady provozovatelů míst zpětného odběru	
Počet subjektů (ks)	10 000
Mzdové a režijní náklady (Kč/hod)*	350
Časová náročnost na přípravu na 1 žádost (hod/žádost)	10 – 40
Mzdové a režijní náklady na zpracování (Kč/žádost)	3 500 – 14 000
Odhadované náklady při počtu 7000 subjektů (Kč)	35 000 000 – 140 000 000

**výpočet průměrné hodinové mzdy vychází ze struktury míst zpětného odběru a jejich zaměstnanců*

Zdroj: MŽP, EEIP

V případě provozovatelů sběrných míst se také nemusí jednat o jednorázové náklady s ohledem na možnou platnost souhlasu pouze na dobu určitou.

Dalším požadavkem by byl požadavek vedení průběžné evidence a zasílání ročních hlášení. Zde se budou náklady z opakujících se náklady na zaznamenání údaje do příslušné aplikace, případně zpracování a zaslání ročního hlášení.

Tabulka 11: Odhadované náklady provozovatelů sběrných míst spojené s plněním evidenční povinnosti

Náklady provozovatelů míst zpětného odběru	
Počet subjektů (ks)	10 000
Náklady na zaznamenání jednoho úkonu v délce trvání 15 min.	0,25 * 201 = 70
Roční náklady na zaznamenání úkonů celkem při předpokladu 1 zadání měsíčně	8 400 000
Náklady na vypracování ročního hlášení při předpokladu 8 hod. časové náročnosti	22 400 000
Odhadované opakující se náklady při počtu 10 000 subjektů (Kč)	30 800 000

Zdroj: MŽP, EEIP

Celkové náklady na udělené povolení a náklady na vedení evidence je tedy velmi obtížné stanovit. Nicméně lze konstatovat, že se budou pohybovat v řádech desítek milionů Kč.

Je ovšem třeba zmínit riziko vyplývající ze zavedení povinnosti vést průběžnou evidenci a zasílat roční zprávu spolu s povinností získat souhlas dle § 14 zákona o odpadech ve formě významného snížení počtu míst zpětného odběru. Některá stávající místa zpětného odběru (kontejnery a boxy volně dostupné ve školách, úřadech, obchodech, veřejných prostranstvích apod.) se v takovém případě nemusí chtít zapojit do systému zpětného odběru. V takovém případě by došlo k výraznému navýšení nákladů u spotřebitelů na dopravení EEZ do místa zpětného odběru s konečným důsledkem snížení úrovně dosahované v rámci zpětného odběru a neplnění směrnice. Tento aspekt snižuje pravděpodobnost dosažení stanoveného výše uvedeného cíle k tomuto věcnému okruhu.

Varianta 1b - Elektrozařízení se stává odpadem se zjednodušeným odpadovým režimem jeho předáním na místo zpětného odběru bez povinnosti pro místa zpětného odběru mít souhlas dle § 14 zákona o odpadech a bez podrobné administrativy

V případě zavedení zjednodušeného odpadového režimu dle Varianty 1b předpokládáme, že místa zpětného odběru nebudou muset žádat o souhlas dle § 14 zákona o odpadech. Provozovatelé míst zpětného odběru tak nebudou muset nést dodatečné náklady spojené s přípravou žádosti o získání souhlasu § 14 zákona o odpadech. Místa zpětného odběru budou muset vést pouze zjednodušenou evidenci, jejíž rozsah ještě není přesně stanoven, ale lze očekávat, že nebude po místech zpětného odběru vyžadováno zasílání ročních zpráv a podrobná evidence jako u ostatních zařízení. S ohledem, že již dnes některá místa zpětného odběru vedou určitou formu evidence, lze dodatečné náklady pro provozovatele míst zpětného odběru považovat za zanedbatelné.

Tabulka 12: Odhadované náklady provozovatelů sběrných míst spojené s plněním evidenční povinnosti

Náklady provozovatelů míst zpětného odběru	
Počet subjektů (ks)	10 000
Jednorázové náklady na pořízení SW aplikace	10 000
Jednorázové náklady celkem, pokud si tuto aplikaci bude muset pořídit 30 % subjektů*	30 000 000
Náklady na zaznamenání jednoho úkonu v délce trvání 15 min.	0,25 * 201 = 50
Roční náklady na zaznamenání úkonů celkem při předpokladu 1 zadání měsíčně	6 000 000

*Odhad proveden na základě odhadu struktury míst zpětného odběru – předpokládáme, že prodejci již určitou formu evidence vedou

Zdroj: MŽP, EEIP

Jednorázové náklady plynoucí ze zavedení tohoto opatření je možné snížit, pokud evidenci o svozech povedou pouze svozové společnosti. Zároveň je třeba zdůraznit, že jednorázové náklady je třeba rozpustit do ročních období s příslušným diskontem. Jejich výše pak nebude tak výrazná.

Vyhodnocení nákladů a přínosů Variant 1a a 1b

Veřejnost
Náklady – Varianta 1a představuje riziko snížení počtu míst zpětného odběru, což by představovalo navýšení nákladů veřejnosti na odevzdání elektrozařízení do sběrné sítě. Zároveň by mohlo dojít ke zvýšení poplatků za recyklaci s ohledem na nákladnější sběr, pokud by mělo být dosaženo plnění Směrnice
Stát
Přínosy – Varianta 1 v obou podvariantách zlepšuje možnost evidence a následné kontroly, což má pozitivní efekt zejména ve vztahu k životnímu prostředí; případný pokles nákladů
Náklady – V případě Varianty 1a existuje riziko nesplnění úrovně zpětného odběru kvůli redukci sběrné sítě. V důsledku nesplnění cíle může dojít k udělení sankce ze strany EU
Provozovatelé míst zpětného odběru
Náklady – Dodatečné náklady se změnou definice, kdy se elektrozařízení stává odpadem. Významné náklady zejména v případě varianty 1a (povinnost získat souhlas KÚ, evidence dle § 14 zákona o odpadech)
Výrobci, Kolektivní systémy
Přínosy – Lepší evidence, což by mělo vést k snížení nákladů na kontrolu míst zpětného odběru
Náklady – Především v případě Varianty 1a významné riziko redukce sběrné sítě, což se může projevit nutností navýšit náklady na sběr (růst recyklačních poplatků). V důsledku redukce sběrné sítě se také KS vystavuje riziku neplnění minimální úrovně zpětného odběru. Obdobně vyšší riziko zahájení správního řízení v důsledku nedostatečné hustoty sběrné sítě
Krajské úřady
Přínosy – Varianta 1 v obou podvariantách zlepšuje možnost evidence a následné kontroly, což má pozitivní efekt zejména ve vztahu k životnímu prostředí
Náklady – V případě varianty 1a dodatečné náklady spojené s povinností posuzovat žádosti o zřízení místa zpětného odběru

Varianta 2 - Elektrozařízení se stává odpadem jeho předáním na místo zpětného odběru

Tato varianta není detailněji posuzována, neboť na základě konzultací s dotčenými subjekty a předběžných výpočtů by taková právní úprava představovala dodatečné náklady v řádech

desítek až stovek milionů Kč pro dotčené subjekty (místa zpětného odběru, výrobci, svozové společnosti, atd.) a její přínos pro splnění základního cíle - zajištění podmínek pro splnění požadované úrovně zpětného odběru a odděleného sběru elektrozařízení v České republice dle evropské směrnice - je velmi diskutabilní. Spíše by se jednalo o změnu s negativním dopadem např. ve formě výrazného navýšení recyklačního poplatku. Celkově by Varianta 2 mohla vést až ke snížení úrovně zpětného odběru a odděleného sběru, čímž by se Česká republika vystavila hrozbě sankcí od EU. Proti Variantě 2 hovoří i praxe z ostatních evropských zemí, kdy je ve většině evropských zemí implementován pouze zjednodušený odpadový režim nikoli „úplný“ odpadový režim.

Vyhodnocení variant a návrh řešení:

Na základě analýzy příjmů a nákladů jednotlivých posuzovaných variant doporučujeme variantu 1b – zavedení zjednodušeného odpadového režimu bez povinnosti mít souhlas dle § 14 zákona o odpadech a bez podrobné administrativy. Odhadované náklady varianty 1b nepředstavují zásadní překážku. Na základě provedené analýzy se domníváme, že potenciální příjmy vyplývající ze zlepšené evidence, možnosti efektivnější kontroly příslušnými orgány převáží administrativní náklady spojené se zavedením zjednodušeného režimu v rozsahu dle Varianty 1b. Ostatní Varianty (Varianta 1a a Variantu 2) jsme vyhodnotili jako příliš nákladné pro dotčené subjekty (svozové společnosti, místa zpětného odběru, výrobci) s nedostatečným přínosem s ohledem na výši nákladů na zavedení. Naopak zamítnuté Varianty mohly mít dokonce negativní dopad na plnění stanoveného cíle – dosažení úrovně zpětného odběru dle požadavků evropské směrnice, resp. negativní dopad na kvalitu životního prostředí, zejména v důsledku nezanedbatelného rizika možnosti negativního vlivu na hustotu míst zpětného odběru, stejně jako v důsledku celkové výše nákladů na sběr elektrozařízení a elektroodpadu.

B. Udělení oprávnění k provozování KS

Popis současného stavu: Každý fungující kolektivní systém má schválen autorizační projekt.

Definice problému: Potřeba nastavení rovných startovních podmínek v případě změny zákona.

Cíl: Obecný cíl – splnění požadavků EU, zajištění transparentního prostředí a podmínek umožňujících dosažení obecného cíle.

Varianty řešení:

Varianta 0 – Autorizační projekt při žádosti o udělení oprávnění k provozování KS předloží pouze nově vznikající KS

Varianta 1 – Autorizační projekt při žádosti o udělení oprávnění k provozování KS předloží pouze nově vznikající KS, stávající KS doplní/aktualizují svůj autorizační projekt v souladu s nově definovanými požadavky na autorizační projekt. Oprávnění k provozování kolektivního systému bude vydané na dobu určitou, nejdéle na dobu deseti let, a nepřechází na jinou osobu.

Varianta 2 – Autorizační projekt při žádosti o udělení oprávnění k provozování KS předloží všechny KS. Stávající KS tak vypracují nový autorizační projekt a znovu požádají o udělení oprávnění k provozování KS. Oprávnění k provozování kolektivního systému bude vydané na dobu určitou, nejdéle na dobu deseti let, a nepřechází na jinou osobu.

Identifikace nákladů a přínosů:

Varianta 0: nepředstavuje pro dotčené subjekty žádné dodatečné náklady

Varianta 1 a 2 představují dodatečné náklady zejména pro stávající kolektivní systémy, které budou muset doplnit, případně vypracovat nový autorizační projekt, který bude součástí žádosti o udělení oprávnění k provozování KS. Výše těchto nákladů se bude odvíjet od požadavků na projekt zajištění kolektivního plnění. V případě potřeby uzavření nových smluv s výrobci, zpracovateli, místy zpětného odběru, svozovými firmami se bude jednat o nezanedbatelný náklad pro kolektivní systém, který se může promítnout do ceny recyklačního poplatku. Zároveň je zapotřebí stanovit dostatečné přechodné období pro splnění požadavků tak, by nedošlo k situaci, kdy stávající oprávnění přestane platit a nové ještě nebude vydáno. Taková situace by mohla být negativní dopad na plnění kvóty zpětného odběru.

Pro nově vzniklé kolektivní systémy půjde pouze o dodatečné náklady spojené s přípravou projektu dle nových požadavků.

Určité náklady mohou vzniknout také svozovým společnostem, zpracovatelům či provozovatelům míst zpětného odběru či dokonce výrobcům v důsledku potřeby uzavřít dodatky/nové smlouvy na základě doplnění.

V neposlední řadě určité náklady vzniknou MŽP v důsledku nutnosti rozhodnout o udělení oprávnění u stávajících kolektivních systémů.

Státní správa

Přínosy – Lepší kontrola díky rovných podmínek pro jednotlivé KS

Náklady – Náklady spojené s posouzením doplnění/autorizačního projektu

Stávající kolektivní systémy

Přínosy – Srovnatelné podmínky se stávajícími aktéry na trhu

Náklady – Náklady spojené s doplněním/přípravou autorizačního projektu dle nových požadavků na projekt

Nové kolektivní systémy

Přínosy – Srovnatelné podmínky se stávajícími aktéry na trhu

Náklady – Náklady spojené s přípravou autorizačního projektu dle nových požadavků na projekt. V případě přesmluvnění všech smluv se jedná o nezanedbatelný náklad pro KS (smlouvy s výrobci, se zpracovateli, se svozovými společnostmi, s místy zpětného odběru)

Svozové společnosti

Náklady – Náklady spojené s uzavřením dodatku/nové smlouvy s kolektivními systémy/výrobci v případě, že to bude vyžadovat/ vyplývat z nových podmínek autorizačního projektu

Zpracovatelé

Náklady – Náklady spojené s uzavřením dodatku/nové smlouvy s kolektivními systémy/výrobci v případě, že to bude vyžadovat/ vyplývat z nových podmínek autorizačního projektu

Místa zpětného odběru

Náklady – Náklady spojené s uzavřením dodatku/nové smlouvy s kolektivními systémy/výrobci v případě, že to bude vyžadovat/ vyplývat z nových podmínek autorizačního projektu

Veřejnost

Náklady – V důsledku dodatečných nákladů pro kolektivní systém může dojít k zvýšení recyklačního poplatku

Odhad výše jednotlivých nákladů Varianty 2 je pro některé dotčené subjekty obtížný, neboť nejsou známy přesné požadavky na nový autorizační projekt. Z konzultací s kolektivními systémy vyplývá, že náklady na nový projekt se pohybují v rozmezí 300 – 1 000 tis Kč v závislosti na velikosti KS, pokud nebude zapotřebí uzavřít nové smlouvy s jednotlivými stranami. Pokud by se jednalo i o uzavření nových smluv budou náklady výrazně vyšší. S ohledem na nemožnost odhadnout časovou náročnost celého procesu nelze výši těchto nákladů odhadnout, neboť v případě jednoho kolektivního systému se může u těch největších jednat o potřebu uzavřít novou smlouvu s více jak 500 výrobci, více jak 3500 místy zpětného odběru (prodejci cca 2000, školy cca 700, obce cca 700, apod.), se zpracovateli a svozovými společnostmi. Z počtu dotčených subjektů je vidět, že případné náklady půjdou řádově do milionů korun v případě všech kolektivních systémů. Připomeňme, že KS v ČR působí 15.

Náklady pro zpracovatele, pro místa zpětného odběru, pro výrobce apod. se budou pohybovat v řádech jednotek až desítek tisíc Kč v závislosti zejména na charakteru a velikosti subjektu. Například u obcí lze očekávat nutnost schválení nové smlouvy zastupitelstvem apod.

Náklady pro MŽP pak budou představovat náklady na vydání jednoho rozhodnutí o oprávnění. Pro výpočet nákladů pracujeme s časovou náročností posouzení oprávnění ve výši 80 hodin (2 týdnů), což by při stávajícím počtu KS znamenalo celkové náklady ve výši 480 000 Kč.

Náklady MŽP na vydání jednoho rozhodnutí o oprávnění k činnosti KS

Počet subjektů (ks)	15
Platová třída	13-15
Mzdové a režijní náklady na vydání rozhodnutí (Kč/hod)	400
Časová náročnost spojená s vydáním rozhodnutí (hod/žádost)	80
Mzdové a režijní náklady na vydání rozhodnutí (Kč/žádost)	32 000
Odhadované náklady při počtu 15 žádostí (Kč)	480 000

Zdroj: MŽP, EEIP

Náklady Varianty 1 se budou pohybovat dle rozsahu nutných změn v autorizačním projektu a doplnění v intervalu (0 – náklady na Variantu 2).

Všechny výše uvedené náklady jsou náklady jednorázovými a je nutno je rovnoměrně a s příslušným diskontem rozpustit do jednotlivých ročních období po dobu platnosti právní úpravy.

Vyhodnocení variant a návrh řešení:

Na základě provedené analýzy přínosů a nákladů doporučujeme realizovat Variantu 1 nebo Variantu 2. V porovnání s variantou 0 obě tyto varianty přispívají k transparentnějšímu prostředí a rovným podmínkám pro všechny kolektivní systémy. Tyto přínosy více než vyváží dodatečné náklady pro stávající KS ve formě doplnění, případně nové autorizace. Je pouze zapotřebí poskytnout stávajícím KS dostatečné přechodné období, v rámci něhož budou moci připravit doplnění projektu/nový projekt. Délka přechodného období by měla reflektovat požadavky a formu autorizačního projektu.

S ohledem na skutečnost, že přesné požadavky a forma zpracování projektu zajištění kolektivního plnění povinností nejsou známy, ponecháváme volbu mezi Variantami 1 a 2, tj. pro stávající KS pouze doplnění vs. nový projekt, na politickém rozhodnutí. Ani jedna z Variant nemá zásadní vliv na plnění cíle ve formě dosažení úrovně zpětného odběru a odděleného sběru elektrozařízení dle požadavků evropské směrnice. Zároveň obě varianty při obdobných nákladech přispívají k tvorbě transparentnějšího prostředí, což představuje jeden z dílčích cílů věcného záměru.

C. Odebrání oprávnění k provozování KS

Popis současného stavu: V současnosti zákon v případě elektrozařízení přímo odebrání oprávnění k provozování KS ze strany MŽP ČR neumožňuje. Tento úkon tedy nemá jasně stanovené podmínky a vzhledem ke značné právní nejistotě dotčených subjektů by bylo potřeba tuto oblast legislativně upravit.

Cíl: Cílem je vytvořit transparentní systém, který bude přispívat k navyšování úrovně sběru a zároveň nebude podněcovat kolektivní systém k obcházení zákona – například ve formě vytvoření fiktivních sběrných míst, které by kolektivní systém zakládal z důvodu vyhnutí se odebrání oprávnění k provozování KS.

Varianty řešení:

Varianta 0: Zachování současného stavu.

Varianta 1: Stanovení jednoznačných a splnitelných podmínek, za kterých bude možno zahájit s KS správní řízení o odebrání oprávnění k provozování KS.

V případě úvah o zavedení přesně definovaných podmínek vedoucích v případě jejich nesplnění ke správnímu řízení o odebrání oprávnění k provozování KS je zapotřebí důkladně zvážit stanovené podmínky, tak aby nedocházelo k negativním dopadům na úroveň sběru OEEZ. Právní předpis by měl obsahovat jednoznačně definované podmínky tak, aby nedocházelo k obcházení zákona a ke vzniku korupčních rizik z důvodu nejednoznačnosti výkladu právního předpisu. Naopak podmínky by měly mít i charakter motivační. Existence jasně definovaného systému pravidel bude mít pozitivní efekt na transparentnost prostředí, v němž se jednotliví aktéři pohybují.

Kromě podmínek vycházejících z požadavků pro udělení oprávnění k provozování KS (např.

hustota sběrné sítě) by s ohledem na motivační charakter měly být podmínky navázané na cíle sběru OEEZ definované evropskou směrnicí. Zároveň by dané podmínky měly kromě motivace odrážet i reálnou situaci na trhu a umožnit tak povinným subjektům jejich splnění v případě řádného výkonu povinností vyplývajících z rozšířené odpovědnosti výrobců (střednědobý horizont).

Níže uvádíme příklady několika podmínek vycházejících z cíle úrovně zpětného odběru a odděleného sběru (cíl absolutní vs. relativní, krátkodobý vs. střednědobý) společně s možnými přínosy a riziky vyplývajícími z dané podmínky.

Podmínka	Přínosy	Rizika
Cíl absolutní (např. úroveň zpětného odběru a odděleného sběru OEEZ dle směrnice EU)	Jednoznačně definovaný Motivační Zohledňuje cíl stanovený evropskou legislativou V případě sankce ze strany EU nejednoznačná možnost přenesení na povinné subjekty.	V případě nepříznivých podmínek na trhu povinnost zahájit správní řízení o odebrání oprávnění se všemi subjekty Přílišný tlak na odběr a sběr elektroodpadu vedoucí k možné „manipulaci“ s údaji ve snaze splnit Nezohledňuje možnou cyklicitu ekonomiky a změnu podmínek na trhu
Cíl relativní (např. % z cíle stanového evropskou směrnicí, % z průměru dosahované v dané skupině)	Jednoznačně definovaný Motivační Při správném nastavení umožní vždy existenci alespoň jednoho subjektu, s nímž nebude zahájeno správní řízení	Nedostatečné motivace v případě příliš měkkého limitu. Tlak na sběr vedoucí k možné „manipulaci“ s údaji Nezohledňuje možnou cyklicitu ekonomiky a změnu podmínek na trhu V případě sankce ze strany EU nejednoznačná možnost přenesení na povinné subjekty.
Střednědobý časový aspekt (posuzování na základě delšího časového horizontu např. průměr z posledních tří let)	Alespoň částečně zohledňuje možnou cyklicitu ekonomiky a změnu podmínek na trhu Alespoň minimální motivace krátkodobě přeplynovat cíle z důvodu nejistoty spojené s plněním kvót v budoucnosti Umožňuje lepší adaptaci ze strany povinných subjektů	Střednědobost může vést ke krátkodobému snížení motivace V rámci střednědobosti kritéria mohou KS neplnit svoji roli působit na trhu déle (max. dobu horizontu) V případě sankce ze strany EU obtížnější přenesení sankce na povinné subjekty

Zdroj: EEIP

Z výše uvedené tabulky a na základě analýzy rizik a přínosů doporučujeme v případě volby Varianty 1 kombinaci absolutního cíle s cílem relativním, obecně sledovanými ve střednědobém horizontu (např. v souladu s ES tříletý časový horizont). Zároveň doporučujeme včas komunikovat volbu typu výpočtu cíle úrovně zpětného odběru a odděleného sběru OEEZ ze strany MŽP k povinným subjektům pro období od 1. 1. 2019 (65 % průměrné hmotnosti zařízení uvedených na trh v předešlých třech letech nebo 85 % vyprodukovaných OEEZ), tak aby povinné subjekty měly dostatečně dlouhou dobu na adaptaci. Včasná komunikace zvolené metody výpočtu cíle přispěje k vyšší právní jistotě a zároveň významně sníží riziko případného nenaplnění cíle v důsledku existence nejasností ohledně volby výpočtu cíle.

Ilustračním příkladem může být stanovení minimální požadované úrovně následovně:

relativní cíl např. 75 % z tříletého průměru úrovně zpětného odběru a odděleného sběru v dané skupině OEEZ); nejméně však na úrovni **cíle absolutního** (např. 20 % úrovně zpětného odběru a odděleného sběru).

Doporučujeme každoroční vyhodnocení a v případě potřeby stanovení nového absolutního a relativního cíle pomocí novely prováděcího předpisu.

Zároveň v případě volby varianty 1 a stanovení podmínky na základě cíle sběru doporučujeme stanovovat cíle s přihlédnutím ke specifikům jednotlivých skupin, nikoliv jednotně pro všechny skupiny.

Stejně jako pro některé předchozí body je i zde velmi důležitá kvalitní evidence a možnost křížové kontroly, což by mělo významně snižovat riziko manipulace s údaji a uvádění nepravdivých či zkreslených údajů.

Identifikace nákladů a přínosů:

Varianta 0: Nepředstavuje žádné dodatečné náklady či přínosy pro zúčastněné subjekty.

Varianta 1:

Státní správa
<i>Přínosy</i> – Transparentnost systému, pokles nákladů na případné soudní spory plynoucí z nejednoznačnosti současné právní úpravy, optimalizace sběru, jistá forma sankcí pro KS <i>Náklady</i> – Náklady na správní řízení, náklady na monitorování plnění povinností KS
Stávající kolektivní systémy/výrobci
<i>Přínosy</i> – Vyšší právní jistota a transparentnost <i>Náklady</i> – Náklady spojené s přípravou podkladů pro správní řízení
Nové kolektivní systémy/výrobci
<i>Přínosy</i> – Vyjasnění právních požadavků pro vstup na trh, vyšší právní jistota, transparentnost <i>Náklady</i> – Náklady spojené s přípravou podkladů pro správní řízení
Veřejnost
<i>Přínosy</i> – Vyšší právní jistota, transparentnost, motivační prvek k vyšší úrovni zpětného odběru, lepší přístupnost sběrových míst

S ohledem na obtížnou měřitelnost výše uvedených přínosů budeme vyčíslovat pouze náklady spojené s Variantou 1 – náklady zúčastněných subjektů spojené se správním řízením. Níže uvedené tabulky představují maximální možné náklady pro dotčené subjekty s ohledem na jeden kalendářní rok, při předpokladu zahájení správního řízení se všemi KS.

Náklady na přípravu podkladů pro správní řízení k odebrání oprávnění na straně KS nejsme schopni přesně určit s ohledem na různou časovou náročnost dle důvodu zahájení správního řízení. Časová náročnost na vytvoření dokumentace a předání odpovědnému orgánu je odhadována až na 100 hodin (2,5 pracovní týdne) a dále pak cca 15 hodin spojených s projednáním. Jedná se pouze o hrubý odhad, který se může lišit dle velikosti subjektu, potřeby komunikace a dalších parametrů, které ovlivňují časovou náročnost

Náklady kolektivních systémů na správní řízení	
Počet subjektů (ks)	15
Mzdové a režijní náklady (Kč/hod)*	400
Časová náročnost na přípravu podkladů pro 1 správní řízení (hod/správní řízení)	100
Časová náročnost spojená s projednáváním (hod/správní řízení)	15
Mzdové a režijní náklady na správní řízení (Kč/správní řízení)	46 000
Odhadované náklady při počtu maximálního počtu správních řízení 15 (Kč)	690 000

**Vychází z kvalifikovaného odhadu nákladů pro zpracování zohledňující zapojení jak administrativních pracovníků, tak i vedení KS do procesu*

Náklady MŽP správní řízení	
Počet subjektů (ks)	15
Mzdové a režijní náklady (Kč/hod)*	400
Časová náročnost na přípravu podkladů a projednávání pro 1 správní řízení (hod/správní řízení)	120
Mzdové a režijní náklady na jedno správní řízení (Kč/správní řízení)	48 000

Očekáváme, že tento krok bude realizován zřídka. Náklady tohoto opatření by tak neměly přesáhnout výrazné výše. Nevyčíslitelným nákladem může být pouze určitá právní nejistota v případě, že nebudou striktně a jasně stanoveny podmínky odnětí autorizace.

Mimo výše uvedené náklady a přínosy Varianty 1 je dále třeba v případě jejího zavedení a současně ustanovení povinnosti, že místo zpětného odběru bude určené výrobcem (bude mít smlouvu s KS), započítat náklady spojené s rizikem obtížnějšího přístupu zpracovatelů ke komoditě v důsledku nemožnosti zřízení místa zpětného odběru bez souhlasu výrobce. Platí nicméně, že toto opatření může mít negativní vliv na individuální zpracovatele, na druhou stranu je však kompatibilní se systémem požadovaným Směrnicí, kdy odpovědnost za nakládání s OEEZ nese výrobce a s variantou, že KS může být sankcionován odebráním oprávnění v případě neplnění podmínek stanovených zákonem, pokud jedna z těchto podmínek bude navázána na cíle sběru. V případě, že novou právní úpravou bude zaručena dostatečná a spolehlivá kontrola i kvality zpracování, a správně nastaveny jeho standardy, nemělo by toto opatření vést k nákladům ve formě špatně zpracovaného OEEZ.

Vyhodnocení variant a návrh řešení:

V porovnání se současným stavem přínosy Varianty 1 jednoznačně převažují. Náklady zavedení Varianty 1 mohou být hodnoceny jako zanedbatelné (vzhledem k počtu kolektivních systémů v oblasti elektrozařízení působících na českém trhu), proto navrhuje, aby právě tato varianta byla vybrána jako řešení daného problému. KS budou profitovat z vyšší právní jistoty a budou schopny se lépe přizpůsobit daným podmínkám. Budou-li cíle dané zákonem pro všechny subjekty reálně dosažitelné a jednoznačně definované (ale ne podhodnocené), pak budou subjekty motivovány k navyšování úrovně zpětného odběru a odděleného sběru, což představuje přínos zejména pro stát z hlediska snížení rizika sankcí ze strany EU a širokou veřejnost v důsledku zlepšení ochrany životního prostředí. Vzhledem k definici cílů

EU doporučujeme tyto cíle nejpozději po dvou letech účinnosti vyhodnotit a případně přehodnotit výši optimálních cílů.

D. Právní forma založení KS

Popis současného stavu: Právní osoba, zajišťující společné plnění povinností výrobců v oblasti OEEZ, musí být založena nejméně čtyřmi výrobci elektrozařízení, anebo jinou právní osobou, sdružující nejméně čtyři výrobce elektrozařízení. Právní formu kolektivních systémů současná legislativní úprava tedy nespecifikuje. (Všechny kolektivní systémy působící na českém trhu v říjnu roku 2014 však měly formu a.s. nebo s.r.o.)

Cíl: Cílem úpravy je při maximální možné efektivnosti sběru a kontroly KS minimalizovat jejich administrativní zátěž pomocí konzistentní právní úpravy.

Varianty řešení:

Varianta 0: Zachování současného stavu.

Varianta 1: Kolektivní systémy budou moci mít právní formu pouze a.s.

Varianta 1a: Právní forma a.s. nebude omezena dodatečnými požadavky

Varianta 1b: Právní forma a.s. bude omezena dodatečnými požadavky (požadavek min. 4 akcionářů, pouze kmenové zaknihované akcie znějící na jméno, nemožnost vydávání akcií s rozdílnou váhou hlasů, akcie lze upisovat pouze peněžitými vklady).

Varianta 2: Nespecifikovaná právní forma založení KS s blíže definovanými znaky: dualistický systém (má zřízené představenstvo a dozorčí radu), minimální výše základního kapitálu, nemožnost existence akcií/podílů s rozdílnou váhou hlasů, akcie/vklad pouze formou peněžitého vkladu, atd.

V případě zavedení dodatečných požadavků by tyto požadavky měly sledovat cíl podporu zpětného odběru a zajištění efektivní kontroly, ale neměly by představovat neopodstatněné bariéry vstupu nových subjektů. Příkladem bariéry vstupu může být stanovení výše základního kapitálu v neopodstatněné výši (např. 30 mil. Kč), stejně tak se jako bariéra vstupu jeví požadavek na minimální počet akcionářů/společníků/podílníků. Požadavek na minimální počet akcionářů/společníků/podílníků v případě existence více kolektivních systémů v dané skupině elektrozařízení se může jevit z pohledu tržní soutěže zbytečný. Naopak může spíše vytvářet bariéru vstupu.

Identifikace nákladů a přínosů:

Varianta 0: Varianta 0 nepředstavuje pro dotčené subjekty žádné dodatečné náklady. Pouze představuje riziko nerovných podmínek pro účastníky trhu - rozdílná výše minimálního základního kapitálu, administrativní náklady apod.

Varianta 1:

Kolektivní systémy/výrobci

Přínosy – Vyšší právní jistota, transparentnost, jednotnost podmínek pro všechny KS

Náklady – Varianta 1a - Náklady na převod na právní formu a.s. v případě, že KS má jinou právní formu než a.s.

Varianta 1b - Náklady na povinné uschování akcií v CDCP (náklady první rok 30 – 40 tis. Kč, další roky 10 – 20 tis. Kč) a na další přizpůsobování v případě, že KS má jinou právní formu než a.s.

Státní správa

Přínosy – Vyšší právní jistota, transparentnost, jednotnost řešení

Varianta 2:

Kolektivní systémy/výrobci

Přínosy – Vyšší právní jistota, transparentnost, možnost volby nejvhodnější právní formy

Náklady – Náklady na přizpůsobení se požadavkům specifikovaným MŽP ČR

Státní správa

Přínosy – Vyšší právní jistota, jednotnost podmínek pro všechny KS

Níže uvedený příklad z praxe ilustruje možné riziko plynoucí z definování právní formy KS pouze prostřednictvím právní formy obchodní korporace a nikoliv za pomoci blíže definovaných dodatečných požadavků (tj. například minimální výše základního kapitálu, existence dozorčí rady a jiné). Taková to definice je náchylná na změnu právního předpisu upravujícího příslušnou právní formu obchodní korporace a mohla by tak minimálně krátkodobě představovat riziko v případě rozvolnění příslušného právního předpisu. Po úpravě požadavku na právní formu kolektivního systému tak může dojít k situaci, kdy formálně bude i nadále právní forma KS v souladu se zákonem, věcně ale nedojde k naplnění původních požadavků na právní formu KS v důsledku změny právního předpisu upravujícího příslušnou právní formu obchodní korporace.

Příklad - Změna minimální výše základního kapitálu společnosti s ručením omezeným

S účinností od 1. ledna 2014 vešel v platnost nový zákon č.90/2012 Sb., o obchodních korporacích, který nově upravuje zejména společnost s ručením omezeným, jakožto jednu z nejčastějších právních forem obchodní korporace. Zákon o obchodních korporacích nově mimo jiné stanovuje minimální výši základního kapitálu na 1 Kč, nestanoví-li společenská smlouva výši základního kapitálu společnosti vyšší. Došlo tak oproti předcházející právní úpravě k snížení požadavku na minimální výši základního kapitálu u společnosti s ručením omezeným z částky 200 tis. Kč na 1 Kč.

Zdroj: EEIP, Zákon č.90/2012 Sb.

Vyhodnocení variant a návrh řešení:

Žádná z variant by neměla výrazně ovlivnit primární cíl daný směrnicí EU – úroveň sběru, zvolená právní forma kolektivního systému bude mít vliv především na náklady KS. Protože KS musí být schopen plnit své finanční závazky a splňovat kritéria vyplývající z povinnosti pro získání oprávnění k provozování KS, pak z důvodu vyšší transparentnosti a zaručení rovných podmínek pro povinné subjekty není vhodné zachovávání současného stavu (Varianty 0).

Na základě výše uvedeného příkladu zde existuje reálné riziko, že může dojít ke změně definice pojmu akciová společnost (i pojmu společnost s ručením omezeným), která pak může být v rozporu s původním záměrem návrhu zákona, proto je z hlediska právní jistoty hodnocena Varianta 2 jako vhodnější než Varianta 1b, případně Varianta 1a. Povinná forma a.s. by navíc představovala neopodstatněné dodatečné náklady pro některé KS ve formě převodu obchodní korporace na právní formu akciové společnosti. Na základě výše uvedeného **doporučujeme realizaci Varianty 2** - nespecifikovaná právní forma založení KS s blíže definovanými znaky. Tyto znaky ovšem nesmí představovat neopodstatněnou bariéru vstupu nového KS.

E. Způsob financování činnosti KS

Popis současného stavu: Současná právní úprava nedefinuje jednoznačně způsob financování činnosti KS a umožňuje tak paralelní existenci dvou systémů „zálohového“ a „průběžného“.

Definice problému: Souběžná existence dvou rozdílných typů financování, které mají různé dopady na zúčastněné subjekty a čelí různým rizikům, může pro KS vytvářet rozdílné podmínky pro hospodářskou soutěž. S ohledem na charakter předmětu podnikání je žádoucí snažit se o zajištění stejných podmínek k podnikání pro všechny zúčastněné subjekty.

Cíl: Hlavním cílem je dosažení minimálně požadované úrovně sběru OEEZ. Vedlejším cílem je zajištění transparentního způsobu financování s minimalizací negativních efektů na zúčastněné subjekty.

Varianty řešení:

Varianta 0 – ponechání stávajícího stavu souběžné existence obou způsobů financování

Varianta 1 – povolení pouze průběžného systému financování

Varianta 2 – povolení pouze zálohového systému financování

Identifikace nákladů a přínosů:

Varianty 1 a 2 představují jedinou formu dodatečného nákladu a to jsou náklady na přechod ze stávajícího systému na systém vybraný u kolektivního systému, který v současnosti používá systém opačný. V současnosti většina kolektivních systémů funguje na principu zálohového financování a lze tedy předpokládat, že přechod ze systému zálohového na průběžný by představoval vyšší náklady než naopak. Na základě uskutečněných konzultací by v případě potřeby přechod mezi systémy pro jednotlivé systémy nepředstavoval zásadní dodatečné náklady. Zásadním přínosem variant 1 a 2 oproti současnému stavu je zajištění transparentních a rovných podmínek pro účastníky trhu. Takové prostředí může mít pozitivní dopad na plnění cíle právní úpravy, tj. dosažení stanovených cílů zpětného odběru a odděleného sběru. Mimo hlavní přínos mají jednotlivé Varianty 1 a 2 přínosy a náklady vyplývající z výhod a nevýhod obou řešených systémů financování, které ovšem reálně dle

zkušenosti nemají přímý dopad na plnění cíle - pokud je výrobci uložena prodloužená odpovědnost, je na jeho interních procesech, jakým způsobem splnění povinností zajistí; klíčovou podmínkou je zajištění vynutitelnosti této povinnosti a sankcionovatelnosti v případě neplnění. Popis možných systémů financování včetně jejich výhod a nevýhod je níže.

Průběžný systém financování

Výhody

V rámci průběžného systému nejsou tvořeny finanční rezervy k úhradě budoucích nákladů na zajištění povinností výrobce. Průběžný systém využívá k úhradě nákladů na zajištění povinností výrobce v daném roce prostředky vybrané prostřednictvím recyklačního poplatku za zboží uvedené na trh výrobci v kolektivním systému v daném roce.

Nevýhody

Tento způsob financování je výrazně náchylnější k výkyvům hospodářské cyklu, což může vést k deficitnímu hospodaření. Existence deficitního hospodaření pak může potenciálně ohrozit úroveň sběru či kvalitu recyklace a představuje tak riziko nesplnění stanovených cílů, ať již v oblasti sběru OEEZ, případně recyklace OEEZ. Předejít riziku deficitního hospodaření lze jednak častou aktualizací výše recyklačních poplatků (PNE) anebo tvorbou rezerv ze zisku. V takovém případě se ovšem jedná o hybrid mezi systémem průběžným a zálohovým. Neméně důležitým aspektem je problematika odchodu významného výrobce z českého trhu či přechodu do jiného KS. V takovém případě neexistují přímé prostředky, které by bylo možné využít na likvidaci OEEZ uvedeného v minulosti od tohoto výrobce a to i přesto, že PNE byl při prodeji řádně zaplacen. Ke krytí nákladů by došlo za pomoci navýšení poplatků PNE od zbylých výrobců v systému, případně použití existující rezervy. V případě krachu daného výrobce nebo neochoty ostatních výrobců zaplatit zvýšené náklady či neexistence dostatečné rezervy k pokrytí nákladů spojených s likvidací je zapotřebí dodatečných prostředků od akcionářů/společníků/podílníků.

Průběžný systém není vhodný pro některé druhy elektrozařízení, například solární panely, kdy dochází k významnému časovému nesouladu mezi platbou poplatku PNE a dobou plnění ve formě úhrady nákladů za recyklaci. V takovém případě bude i u průběžného systému docházet s velkou pravděpodobností k tvorbě rezerv.

Zálohový systém financování

Výhody

Zálohový systém oproti systému průběžnému tvoří finanční rezervy k úhradě budoucích nákladů na zajištění povinností výrobců. Finanční rezervy představují vázané prostředky, které mají sloužit k úhradě budoucích nákladů. Z důvodu vázanosti těchto prostředků na zajištění splnění rozšíření povinnosti výrobce by bylo žádoucí k finančním rezervám takto přistupovat a v souladu s obdobnou právní úpravou vázaných prostředků (např. v pojišťovnictví) omezit možnost nakládání s těmito prostředky. Takováto právní úprava by snížila možnost KS využít vázaných prostředků pro rozvoj dalších činností, čímž by mohlo dojít k narušení hospodářské soutěže. Současně však tento systém snižuje riziko deficitního

hospodaření, neboť alespoň část budoucích nákladů může být uhrazena z těchto vázaných prostředků. Další výhodou zálohového systému oproti systému průběžnému je existence prostředků určených na likvidaci OEEZ i u výrobců, kteří odešli/zbankrotovali. KS se zálohovým systémem je schopen dostát svým závazkům vyplývajícím ze smlouvy o kolektivním plnění a splnit rozšířenou povinnost výrobce u již uvedených výrobků.

Nevýhody

Zásadní nevýhodou zálohového systému financování je obtížnost stanovení reálných nákladů na zpracování, neboť dochází k časovému nesouladu mezi výběrem prostředků a vznikem nákladů na recyklaci. Z tohoto důvodu může docházet k nadsazování budoucích nákladů a systém zálohový se tak v porovnání se systémem průběžným stává dražším. U KS se tak mohou kumulovat významné finanční prostředky, které lze použít dle současné právní úpravy bez zásadních omezení.

Vyhodnocení variant a návrh řešení:

S ohledem na jeden z vedlejších cílů právní úpravy ve formě zajištění rovných podmínek pro zúčastněné subjekty doporučujeme vybrání jednoho ze způsobů financování, tak aby nedocházelo k možnému zvýhodnění určitých subjektů na trhu. Právní jistota a rovnost podmínek pak povede k vytvoření transparentnějšího prostředí bez neodůvodnitelných bariér vstupu, což se může pozitivně projevit na výši zpětného odběru a odděleného sběru. Na základě výše uvedeného doporučujeme realizovat Variantu 1 nebo Variantu 2

Volba mezi Variantami 1 a 2 při správném nastavení systému, který zajistí rovné podmínky pro jednotlivé kolektivní systémy, nemá přímý dopad na plnění hlavního cíle - dosažení požadované úrovně zpětného odběru a odděleného sběru a volbu mezi variantou 1 a 2 tak necháváme na politickém rozhodnutí

F. Způsob výběru zpracovatele OEEZ

Popis současného stavu: Současná právní úprava nedefinuje způsob ani povinnosti kolektivních systémů při výběru zpracovatele OEEZ.

Definice problému: V současnosti může ze strany kolektivních systémů docházet k diskriminaci určitého zpracovatele, čímž může docházet k narušení hospodářské soutěže

Cíl: Hlavním cílem je dosažení minimálně požadované úrovně sběru OEEZ. Vedlejším cílem je zajištění transparentního způsobu výběru zpracovatele s minimalizací negativních efektů na hospodářskou soutěž.

Varianty řešení:

Varianta 0 – ponechání stávajícího stavu bez úpravy způsobu výběru zpracovatele ze strany kolektivních systémů

Varianta 1 – Povinnost provozovatele kolektivního systému zveřejňovat otevřená (nediskriminační) kritéria, za jakých podmínek se mohou zpracovatelé ucházet o spolupráci

s tímto provozovatelem za účelem zpracování nebo využití zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností

Varianta 2 – Povinnost provozovatele kolektivního systému nabídnout zpětně odebrané výrobky k obchodování na komoditní burze, pokud se taková komodita na burze obchoduje. Není-li na burze obchodována, je povinen zveřejňovat otevřená (nediskriminační) kritéria, za jakých podmínek se mohou zpracovatelé ucházet o spolupráci s tímto provozovatelem za účelem zpracování nebo využití zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností

Identifikace nákladů a přínosů:

V případě Varianty 1 lze očekávat, že případné dodatečné náklady s ní spojené budou zanedbatelné, neboť jak vyplývá z provedených konzultací, již nyní kolektivní systémy často vybírají zpracovatele prostřednictvím tendrů. Náklady spojené se zajištěním tendru tak kolektivní systémy nesou již dnes a případné zavedení varianty 1 pro ně nebude znamenat zásadní navýšení nákladů. Obdobná situace je u zpracovatelů elektrozařízení, kteří se již dnes tendrů účastní, a i v jejich případě lze považovat dodatečné náklady za zanedbatelné. Níže shrnujeme základní přínosy a náklady pro dotčené subjekty.

Zpracovatelé

Přínosy – Rovné podmínky pro jednotlivé účastníky trhu, lepší přístup k OEEZ v rámci veřejných otevřených tendrů – pozitivní dopad na hospodářskou soutěž

Náklady – Dodatečné administrativní náklady spojené s účastí v tendru

Kolektivní systémy/výrobci

Přínosy – Optimalizace nákladů na zpracování na základě tendru, s potenciálním pozitivním dopadem na výši recyklačních příspěvků

Náklady – Dodatečné administrativní náklady spojené s vypsáním veřejné otevřené soutěže

Veřejnost

Přínosy – V důsledku optimalizace nákladů na zpracování potenciálně pozitivní dopad na výši recyklačních poplatků

Varianta 2 doplňuje variantu 1 o přednostní povinnost nabídnout OEEZ k obchodování prostřednictvím komoditní burzy v případě, že taková burza existuje. Zavedení obchodování OEEZ přes komoditní burzu prostřednictvím varianty 2 bude mít bezpochyby pozitivní efekt v podobě optimalizace nákladů na zpracování. Zároveň však krátkodobě povede k zvýšení administrativních nákladů jak pro kolektivní systémy, tak i pro zpracovatele v důsledku změny způsobu výběru. Po adaptaci na tuto změnu by však naopak mělo docházet k administrativní úspoře.

Významným sociálním nákladem pro veřejnost je potenciální omezení přístupu k OEEZ pro zpracovatele zaměstnávající osoby se zdravotním postižením, neboť v rámci obchodování na burze je vždy rozhodujícím faktorem cena zpracování, v níž často tyto subjekty nemohou konkurovat průmyslovým zpracovatelům. Z tohoto důvodu by v rámci burzovních obchodů bylo zapotřebí stanovení určitých kritérií tak, aby byla zaručena určitá kvalita zpracování příp. stanovit určité podíly OEEZ, které musí být zpracovány zpracovateli s rysy dříve zákonem upravovaných chráněných dílen. Stanovení tohoto procenta by však vyžadovala detailní analýzu tak, aby negativní dopady tohoto diskriminačního opatření byly minimální.

V současnosti také není zřejmé z čeho a v jaké výši by se platil provoz komoditní burzy, resp. zda by celkové náklady na obchodování přes komoditní burzy po započtení úspory administrativních nákladů a započtení nákladů na provoz komoditní burzy byly stále nižší než v případě otevřené soutěže.

Z výše uvedeného důvodu lze dopady na jednotlivé dotčené subjekty kvantifikovat pouze kvalitativně a nikoliv kvantitativně.

Státní správa
Přínosy – Využití stávajících komoditních burz, lepší kontrola ve formě státní kontroly nad komoditní burzou a burzovními obchody, výhoda lepší evidence Náklady – Náklady na výkon kontrolní funkce nad komoditní burzou, burzovními obchody a jejich účastníky
Zpracovatelé
Přínosy – Rovné podmínky pro jednotlivé účastníky trhu, lepší přístup k OEEZ v rámci veřejných otevřených tendrů – pozitivní dopad na hospodářskou soutěž. Potenciálně nižší administrativní náklady v porovnání s veřejným tendrem Náklady – Dodatečné administrativní náklady spojené s účastí v tendru či obchodováním na burze. Možnost dodatečného nákladu ve formě poplatku za obchodování na burze
Kolektivní systémy/výrobci
Přínosy – Optimalizace nákladů na zpracování na základě tendru, s potenciálním pozitivním dopadem na výši recyklačních příspěvků. Potenciálně nižší administrativní náklady v porovnání s veřejným tendrem Náklady – Dodatečné administrativní náklady spojené obchodováním na burze. Možnost dodatečného nákladu ve formě poplatku za obchodování na burze
Veřejnost
Přínosy – V důsledku optimalizace nákladů na zpracování potenciálně pozitivním dopadem na výši recyklačních poplatků Náklady – V případě tlaku pouze na cenu může dojít k nákladu ve formě ztráty zaměstnání osob se zdravotním postižením (ručení chráněných dílen zpracovávající elektrozařízení), příp. kvalitu zpracování OEEZ

Vyhodnocení variant a návrh řešení:

Varianta 1 stejně jako Varianta 2 představuje zlepšení přístupu zpracovatelů k OEEZ prostřednictvím otevřené veřejné soutěže za předpokladu splnění nediskriminačních kritérií stanovených KS. Zároveň však Varianta 1 nevytváří tlak pouze na cenu zpracování, jako je tomu v případě varianty 2, což může mít negativní vliv zejména na zpracovatele, kteří zaměstnávají osoby se zdravotním postižením (tzv. chráněné dílny) a často nedosahují takové efektivity a nemohou zpracovat příliš velké objemy odpadu v porovnání s průmyslovými zpracovateli. Varianta 2 sice umožňuje pomocí zvláštního nabídkového segmentu redukovat tlak pouze na cenu a zajistit tak například přístup zpracovatelům zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením, ale i tak není jednoznačné, že by přínosy z Varianty 2 přesáhly její náklady. S přihlédnutím k tomuto faktu a na základě vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant **doporučujeme Variantu 1** – zavést povinnost KS zveřejňovat otevřená (nediskriminační) kritéria, za jakých podmínek se mohou zpracovatelé ucházet o spolupráci s tímto provozovatelem za účelem zpracování nebo využití zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností. Varianta 1 však nebrání kolektivním systémům využívat komoditní burzu v případech, kdy je to žádoucí a ekonomicky a společensky efektivnější, ale zároveň nenutí kolektivní systémy využívat burzu k výběru zpracovatele vždy.

G. Předmět činnosti KS

KS je právnickou osobou zajišťující společné plnění povinností výrobců podle Dílu 8 zákona o odpadech.

Vybrané povinnosti výrobce plynoucí ze zákona o odpadech: „Výrobce *splní povinnosti stanovené pro oddělený sběr, zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení a elektroodpadu*“, „Výrobce elektrozařízení *vytvoří systém pro zpracování elektroodpadu za použití nejlepších dostupných technik*31s) jeho zpracování, využívání a materiálového využívání“. „Výrobce elektrozařízení *vytvoří systém, podle kterého bude zajištěno využití elektroodpadu navazující na zpětný odběr elektrozařízení nebo oddělený sběr elektroodpadu*“

Definice problému: Z popisu současného stavu je zřejmé, že současnou právní úpravou přesně nespécifikuje předmět činnosti kolektivního systému, stejně jako nespécifikuje případná omezení akcionářů/společníků či fyzických osob ve statutárních orgánech kolektivního systému. Tato právní nejistota může vést až k situaci, které můžeme mít negativní dopad na hospodářskou soutěž z důvodu zneužití tržního postavení.

Cíl: Hlavním cílem je dosažení minimálně požadované úrovně sběru OEEZ. Vedlejším cílem je zajištění transparentního způsobu výběru zpracovatele s minimalizací negativních efektů na hospodářskou soutěž.

Varianty řešení:

Varianta 0 – zachování současného stavu

Varianta 1 – Kolektivní systém je pouze operátor svěřených prostředků a nesmí podnikat ani mít majetkovou účast v subjektech podnikajících v oblasti nakládání s odpady včetně navazujících činností

Varianta 1a – Akcionáři/podílníci/společníci a členové statutárních orgánů KS nemohou mít majetkovou účast nebo být majetkově propojeni se subjektem podnikajícím v oblasti nakládání s odpady včetně navazujících činností

Varianta 1b – Členové statutárních orgánů KS nemohou mít majetkovou účast nebo být majetkově propojeni se subjektem podnikajícím v oblasti nakládání s odpady včetně navazujících činností.

Varianta 2 – Kolektivní systém může libovolně podnikat včetně majetkových účastí v subjektech podnikajících v oblasti s nakládání odpady včetně navazujících činností.

Identifikace nákladů a přínosů:

V případě varianty 1 představující zákaz pro KS podnikat nebo mít majetkovou účast v subjektech podnikajících v oblasti nakládání s odpady včetně navazující činnosti se náklady pro dotčené subjekty odvíjí od jednotlivých subvariant varianty 1. Základním přínosem varianty 1 je zejména pozitivní dopad na hospodářskou soutěž, resp. trh zpracovatelů. Přehled nákladů a přínosů varianty 1 v jednotlivých podvariantách je shrnut v tabulce níže. Jednotlivé

dopady na dotčené subjekty jsou s ohledem na obtížnou kvantifikaci uvedeny pouze kvalitativní formou.

Zpracovatelé

Přínosy – Rovné podmínky pro jednotlivé účastníky trhu. KS nezneužívá svého postavení a výhod z něj plynoucích (finanční prostředky, koncentrovanost informací)

Kolektivní systémy/výrobci

Přínosy – V rámci varianty 1b mohou výrobci sdružení v KS v případě potřeby nedostatečných kapacit či socioekonomické výhodnosti mít majetkovou účast nebo být majetkově propojeni se subjektem podnikajícím v oblasti nakládání s odpady včetně navazujících činností. Výrobcům, kteří mají zodpovědnost za plnění rozšířené odpovědnosti je tak umožněno plnění této povinnosti za přijatelných nákladů i v případě, kdy stávající trh nenabízí dostatečné alternativy (např. nedostatečné kapacity zpracování, nedostatečná kvalita zpracování).

Náklady – V případě varianty 1a může její zavedení představovat pro KS/výrobce dodatečné náklady formě možného minimálně krátkodobého navýšení nákladů na zpracování, neboť například v případě nedostatečné kapacity nemají možnost využít tohoto nedostatku na trhu sami.

Veřejnost

Přínosy – Varianta 1b může mít v důsledku možnosti optimalizace nákladů na zpracování pozitivní dopad na výši recyklačního poplatku.

Náklady – Naopak Varianta 1a může vést krátkodobě v důsledku zhoršené možnosti reakce na změnu tržních podmínek k zvýšení recyklačních poplatků (přenesení zvýšení nákladů na zpracování).

Přínosy a náklady dotčených subjektů spojené s Variantou 2 představuje tabulka níže.

Zpracovatelé

Náklady – KS mohou zneužívat svého postavení a výhod z něj plynoucích (finanční prostředky apod.), čímž mohou negativně ovlivnit trh zpracovatelů, pro které může dojít k ztížení přístupu k OEEZ.

Kolektivní systémy/výrobci

Přínosy – V rámci varianty 2 mohou výrobci sdružení v KS v případě potřeby či socioekonomické výhodnosti zajistit kompletní činnosti spojené s rozšířenou odpovědností výrobce. Možnost kompletního zajištění prostřednictvím KS může mít pozitivní efekt na výši recyklačního poplatku a tedy celkově snížit náklady na systém rozšířené odpovědnosti výrobce.

Veřejnost

Přínosy – Varianta 2 může mít v důsledku možnosti optimalizace nákladů zajištění povinností výrobce pozitivní dopad na výši recyklačního poplatku.

Náklady – Varianta 2 naopak může představovat i náklady pro veřejnost v důsledku možných negativních dopadů na hospodářskou soutěž.

Riziko negativního dopadu na hospodářskou soutěž v rámci varianty 2 může nastat i u varianty 1 a to v případě, že dojde k exkluzivní dohodě mezi KS a zpracovatelem. Toto riziko lze nastavit správně formulovaným požadavkem na způsob výběru zpracovatele viz. bod Způsob výběru zpracovatele OEEZ.

Vyhodnocení variant a návrh řešení:

Na základě výše uvedené analýzy nákladů a přínosů jednotlivých variant **doporučujeme realizaci Varianty 1b**, které KS zakáže podnikat nebo mít majetkovou účast v subjektech podnikajících v oblasti nakládání s odpady včetně navazujících činností. Obdobné omezení je uvaleno i na členy statutárních orgánů KS. Varianta 1b je preferovaná před Variantou 1a zejména z důvodu zachování možnosti výrobců sdružených v KS plnit povinnosti vyplývající

z rozšířené odpovědnosti výrobce za přijatelných nákladů i v případě, kdy stávající trh nenabízí dostatečné alternativy (např. nedostatečné kapacity zpracování, nedostatečná kvalita zpracování) a výrobce si tak část povinností může plnit prostřednictvím vlastní režie či svých majetkových účastí. Zároveň nevytváří diskriminační rozdíl mezi výrobcem, který plní povinnosti individuálně a kolektivně. Varianta 2 představuje řešení, které může dle stanoviska Úřadu pro hospodářskou soutěž potenciálně negativně ovlivnit trh s nakládáním s odpady, což je jeden z důvodů proč preferujeme Variantu 1b před Variantou 2.

H. Prokázání dostatečných záruk o schopnosti dlouhodobého financování projektu při žádosti o udělení oprávnění

Popis současného stavu: Protože současná právní úprava neupravuje podávání projektu při žádosti o udělení oprávnění, není prokazování dostatečných záruk při tomto procesu rovněž upravováno.

Cíl: Cílovým stavem je, aby kolektivní systém v rámci žádosti o udělení oprávnění k provozování kolektivního systému prokázal MŽP ČR dostatečné finanční záruky na zajištění řádného a dlouhodobého financování projektu zajišťování kolektivního plnění povinností.

Varianty řešení:

Varianta 0 - Zachování současného stavu.

Varianta 1 - Zavedení povinnosti prokazování záruk o schopnosti dlouhodobého financování bez striktní definice těchto záruk. Rozhodnutí o schopnosti financování bude v kompetenci MŽP ČR. Finanční záruky však nesmí pocházet z příspěvků, které již KS vybral.

Varianta 2 - Zavedení povinnosti prokazování záruk o schopnosti dlouhodobého financování se striktní definicí požadavků v rámci udělení oprávnění k provozování kolektivního systému.

Identifikace nákladů a přínosů:

V případě Varianty 1 a 2, které zavádí požadavek prokázání dostatečných finančních záruk v rámci žádosti o udělení oprávnění k provozování KS, je zapotřebí stanovit záruky ve formě nevytvářející neodůvodnitelné bariéry vstupu na trh KS (např. požadavek neúměrně vysoké záruky). V opačném případě, existence neodůvodnitelné bariéry vstupu, může být ohrožen hlavní cíl tj. navyšování míry sběru u zpětného odběru i odděleného sběru. Finanční záruky nesmí pocházet z příspěvků, které již KS vybral v rámci své činnosti. Finanční záruka nemusí být tvořena pouze vlastním kapitálem, ale musí být zajištěna její dlouhodobost (pod dobu trvání oprávnění k provozu KS).

Varianta 1:

Státní správa

Přínosy – Lepší kontrola, vyšší pravomoci, možnost optimalizace sběru

Náklady – Dodatečné administrativní náklady

Stávající kolektivní systémy/výrobci

Přínosy – Vyšší jistota, snížení podnikatelských rizik

Náklady – Dodatečné administrativní náklady a náklady na zajištění financování

Nové kolektivní systémy/výrobci

Přínosy – Odstranění diskriminačních bariér vstupu na trh, vyšší jistota, snížení podnikatelských rizik

Náklady – Dodatečné administrativní náklady a náklady na zajištění financování, nemožnost vstoupit na trh

Veřejnost

Přínosy – Možná optimalizace sběru, vyšší právní jistota

Náklady – Nejednoznačnost záruky může představovat možné korupční riziko

Varianta 2:

Státní správa

Přínosy – Lepší kontrola, možnost optimalizace sběru

Náklady – Dodatečné administrativní náklady

Stávající kolektivní systémy/výrobci

Přínosy – Vyšší právní jistota, snížení podnikatelských rizik

Náklady – Dodatečné administrativní náklady a náklady na zajištění financování

Nové kolektivní systémy/výrobci

Přínosy – Odstranění diskriminačních bariér vstupu na trh, vyšší právní jistota, snížení podnikatelských rizik

Náklady – Dodatečné administrativní náklady a náklady na zajištění financování, nemožnost vstoupit na trh

Veřejnost

Přínosy – Vyšší právní jistota, transparentnost, možná optimalizace sběru

Vyhodnocení variant a návrh řešení:

Ponechání současného stavu je při zavedení povinnosti autorizace pro KS neudržitelné, je totiž velmi obtížné nést zodpovědnost za insolvenční KS.

Obě varianty (varianta 1 a varianta 2) zavádějí požadavek doložení existence finanční záruky, čímž se snižují riziko spojené s hrozbou nezajištění řádného a dlouhodobého financování projektu zajišťování kolektivního plnění povinností. Díky regulaci trhu pak obě varianty vedou ke snižování rizika insolvence KS. Zároveň požadavek na prokázání záruky nezvýhodňuje stávající KS nad systémy nově vznikajícími, neboť stávající KS nesmí prokazovat schopnost dostatečné finanční záruky pomocí již vybraných poplatků.

Z hlediska státní správy se mohou benefity z vyšší volnosti při rozhodování o tom, který KS skutečně splňuje podmínku záruky dlouhodobé udržitelnosti KS na trhu, jevit výrazně vyšší než při jasně daných kritériích, ovšem náklady budou u obou variant úměrně vysoké. Pokud přihlídneme k riziku vyšší korupce v případě Varianty 1, pak je **Varianta 2 variantou preferovanou**. Varianta 2 navíc přináší vyšší právní jistoty a jednoznačnost výkladu.

I. Spolupráce více KS

Popis současného stavu: Současná právní úprava zásadně neupravuje spolupráci mezi kolektivními systémy.

Cíl: Hlavním cílem je dosažení minimální požadované úrovně sběru OEEZ. Vedlejším cílem je zajištění transparentního prostředí na trhu kolektivních systémů.

Varianty řešení:

Varianta 0 - Zachování současného stavu.

Varianta 1 - Kolektivní systémy mohou vzájemně spolupracovat

Varianta 1a: Pouze v oblasti zajištění společné sběrné sítě nebo realizace osvětových aktivit či výzkumné činnosti.

Varianta 1b: V oblasti zajištění společné sběrné sítě nebo realizace osvětových aktivit či výzkumné činnosti. Spolupráce může probíhat též v oblasti sdílení nákladů na sběrnou síť a zpětný odběr vybraných výrobků (tzv. clearing).

Varianta 2 - Zákaz spolupráce mezi jednotlivými KS.

Identifikace nákladů a přínosů:

V případě variant 1a a 1b patří mezi hlavní obecné přínosy vyšší právní jistota v důsledku specifikace spolupráce KS. Dalším přínosem v závislosti na volbě subvarianty je v důsledku vzájemné spolupráce KS možnost snížit náklady na celý systém zajištění rozšířené odpovědnosti výrobce. Snížení nákladů by se mohlo pozitivně promítnout jak v potenciálním navýšení úrovně zpětného odběru a odděleného sběru, tak i ve formě nižších recyklačních poplatků. V případě varianty 1b umožnění clearingových plateb mezi systémy může být potenciální efekt na navýšení úrovně sběru dokonce ještě vyšší. Existence možnosti clearingových plateb zvýší motivaci kolektivních systémů sbírat nad požadovaný limit, neboť „nadbytečné náklady“ spojené se sběrem nad limit mohou být v rámci clearingových plateb zaplacený kolektivními systémy, které nedosahují požadovaného limitu. Bez existence clearingových plateb nikdo nemá motivaci sbírat nad limit, protože se tím znevýhodňuje oproti ostatním kolektivním systémům (vyšší náklady). To platí zejména u komodit se zápornou hodnotou, kde KS ještě musí významně platit i za zpracování (viz například skupina 5 - úsporné žárovky a zářivky). Obecně tak platí, že vzájemná spolupráce KS má významně pozitivní přínos na hlavní cíl, tj. splnění požadavků evropské směrnice na úroveň zpětného odběru a odděleného sběru v oblasti elektroodpadu. V případě zavedení povinnosti oznámit existence takové dohody mezi KS v případě, že není přímo součástí žádosti o vydání oprávnění k provozování KS dojde i k vytvoření transparentnějšího prostředí. Jediným nákladem spojeným s umožněním vzájemné spolupráce KS jsou náklady pro státní správu ve formě dodatečných nákladů pro MŽP na kontrolu a evidenci a náklady spojené s rozhodováním Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v případě podání podnětu. Povolení vzájemné spolupráce KS umožní zvýšit vyjednávací sílu KS ve vztahu k svozovým firmám,

místům zpětného odběru, zpracovatelům a existuje tak riziko možných negativních dopadů na hospodářskou soutěž. Z tohoto důvodu jsou uvažovány náklady spojené s rozhodováním Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v případě podání podnětu.

Varianta 1:

Státní správa
Přínosy – Možnost optimalizace sběru, navíc varianta 1b může některé KS motivovat k plnění svých povinností nad stanovený limit. Náklady – Dodatečné administrativní náklady MŽP spojené s kontrolou a evidencí v rámci vzájemné spolupráce. Nutnost zlepšené kontroly a evidence zejména v případě Varianty 1b povolení clearingů
Kolektivní systémy/výrobci
Přínosy – Vyšší právní jistota, možnost sdílet náklady s ostatními KS, snížení podnikatelských rizik Náklady – Dodatečné administrativní náklady na vzájemnou spolupráci
Veřejnost
Přínosy – Vyšší právní jistota, transparentnost, možnost snížení nákladů na systém zajišťující rozšířenou odpovědnost výrobce (nižší recyklační poplatky)

Na základě hodnocení Variant 1a a 1b je zřejmé, že Varianta 2 nepředstavuje žádné zásadní přínosy; naopak nemožnost spolupráce, resp. nemožnost sdílet některé náklady může v konečném důsledku vést ke zdržení celého systému a ohrozit tak hlavní cíl.

Vyhodnocení variant a návrh řešení:

Z analýzy přínosů a nákladů vyplývá, že Varianta 2 nepředstavuje žádné zásadní přínosy, ale naopak může vést k ohrožení dosažení požadované úrovně sběru. S ohledem na zavedení transparentnějšího prostředí se doporučuje v rámci zvýšení právní jistoty specifikovat možnost vzájemné spolupráce. Proto **doporučujeme realizovat Variantu 1a nebo 1b v závislosti na politickém rozhodnutí**, neboť existence clearingů představuje určité přínosy ve formě zvýšené motivace, ovšem nese sebou také náklady. V současnosti není zřejmé, v jaké podobě by clearing mezi KS fungoval, zda na individuální bázi či prostřednictvím operátora trhu, jako je tomu v zahraničí.

J. Propagační a osvětová činnost

Popis současného stavu: Současná právní úprava se nezabývá problémem financováním propagační a osvětové činnosti. Propagační a osvětovou činnost jsou ze zákona o odpadech KS povinny provozovat, ovšem způsob a výše prostředků na ně vynaložená je zcela ponechán v jejich kompetenci.

Definice problému: Rozdílná úroveň propagační a osvětové činnosti. Zároveň problém neprůhlednosti systému, kdy část prostředků z KS může být vyváděna prostřednictvím předražených PR služeb apod.

Cíl: Hlavním cílem zůstává dosažení minimálně požadované úrovně sběru OEEZ bez zbytečného zvyšování nákladů pro spotřebitele a výrobce.

Varianty řešení:

Varianta 0 – Ponechání současného stavu.

Varianta 1 – Propagační a osvětová činnost ponechaná v kompetenci KS

Varianta 1a - V rámci stanovení pravidel pro získání oprávnění k provozování KS jsou stanoveny minimální požadavky na formu osvětové a propagační činnosti.

Varianta 1b - Zákonem je zavedena minimální výše prostředků určených na osvětu a propagaci.

Varianta 1c – Zákonem je zavedena minimální a zároveň i maximální výše prostředků určených na osvětu a propagaci.

Varianta 2 – Osvěta a propagace je řízena centrálně a všechny KS přispívají podle předem určeného klíče

Identifikace nákladů a přínosů:

Varianta 0 – Nepředstavuje náklady pro dotčené subjekty

Varianta 1a - V rámci stanovení pravidel pro získání oprávnění k provozování KS jsou stanoveny minimální požadavky na formu osvětové a propagační činnosti

Nejjednodušší možnou úpravou stávajícího stavu je v rámci podmínek pro udělení oprávnění k provozování KS stanovit minimální požadavky na propagaci a osvětu. Tato varianta by z velké části ponechala volbu a způsob propagace na KS. Její zavedení nepředstavuje v případě správného stanovení minimálních požadavků na osvětu a propagaci zásadní náklady. Jedinou otázkou je definice těchto požadavků. MŽP by se však mohlo inspirovat obdobnou praxí, která funguje v obalech.

Varianta 1a:

Státní správa

Přínosy – Při správném nastavení minimální požadavků na propagaci a osvětu možnost dosažení vyšší úrovně sběru

Náklady – Potřeba kontroly KS ohledně dodržování minimálních požadavků na osvětu a propagaci

Kolektivní systémy/výrobci

Náklady – V případě současných investic do osvěty a propagace nesplňující minimální požadavky dodatečné náklady ve výši zajištění plnění minimálních požadavků

Veřejnost

Přínosy – Lepší znalost a orientace v problematice, vyšší informovanost (tj. nižší náklady na získávání informací o tom, co s daným OEEZ udělat)

Náklady – Možnost zvýšení recyklačního poplatku v důsledku nutnosti vyšších investic do propagace a osvěty ke splnění minimální výše investice

Varianta 1b – Stanovení minimální výše prostředků směřujících na osvětu a propagaci

Jedním z možných přístupů k výpočtu stanovení minimální výše prostředků je % z tržeb daného kolektivního systému. V roce 2013 představovaly tržby KS více jak 500 mil. Kč, pak

pokud by byly náklady na propagační a osvětovou činnost definovány např. jako 1% z tržeb, investice do propagace a osvětové činnosti všech KS by dosahovala 5 mil. Kč.

Propagační a osvětová činnost může mít mnoho forem a podob. Například měsíční nájem billboardu v Praze se dle lokality může pohybovat v rozmezí 3 – 14 tis. Kč. Cena za jeden 30 sekundový rozhlasový spot se pohybuje přibližně mezi 3 – 5 tis. Kč. V případě TV spotu se cena odvíjí od procenta cílové skupiny, které sleduje danou reklamu. Za půlminutový TV spot, na který se dívá jedno procento z cílové skupiny, se cena pohybuje v nižších řádech desítek tisíc korun v závislosti na vysílacím čase. Mimo výše uvedená náklady na reklamu je zapotřebí počítat i s náklady na výrobu daného typu reklamy¹⁰.

Pro konkrétní KS by pak mohly nastat dvě situace: v případě stanovení minimálního limitu investice do osvěty a propagace pod jeho současnou úroveň je takové stanovení zbytečné a jeho efekt je nulový či dokonce negativní (snížení prostředků na propagaci); pokud by naopak došlo ke stanovení příliš ambiciózního cíle, může dojít k negativnímu vlivu ve formě zbytečného utrácení za propagační a osvětovou činnost bez prokazatelného efektu na úroveň sběru, ale s důsledkem růstu výše recyklačního poplatku.

S ohledem na obtížné rozhodnutí o adekvátnosti minimální výše vynaložených prostředků považujeme její stanovení za zbytečné, neboť v případě, že s KS bude moci být zahájeno správní řízení o odejmutí oprávnění z důvodu neplnění cíle sběru, budou KS motivovány investovat odpovídající výši do propagace a osvěty.

Varianta 1b

Státní správa

Přínosy – Při správném nastavení minimální výše prostředků na propagaci a osvětu možnost dosažení vyšší úrovně sběru

Náklady – Potřeba kontroly KS ohledně výše minimálních investic do propagace a osvěty

Kolektivní systémy/výrobci

Přínosy – Zajištění minimálních požadavků na osvětu a propagaci sníží riziko černého pasažérství v oblasti obecné osvěty a může mít pozitivní dopad na výši úrovně sběru.

Náklady – V případě současných investic do osvěty a propagace pod požadovanou minimální úroveň dodatečné náklady ve výši tohoto rozdílu.

Veřejnost

Přínosy – Lepší znalost a orientace v problematice, vyšší informovanost (tj. nižší náklady na získávání informací o tom, co s daným OEEZ udělat)

Náklady – Možnost zvýšení recyklačního poplatku v důsledku nutnosti vyšších investic do propagace a osvěty ke splnění minimální výše investice

Varianta 1c – Stanovení minimální a zároveň maximální výše prostředků směřujících na osvětu a propagaci

¹⁰http://ekonomika.idnes.cz/na-sporu-inzerentu-s-novou-vydelaly-male-televize-fwi-ekoakcie.aspx?c=A130419_223051_ekoakcie_brm; http://www.mojebillboardy.cz/hledat/index/search_county/10-praha/search_billboardtype/1; http://www.rozhlas.cz/reklama/cenik/_zprava/1303159

Dalším možným přístupem je rozšířit variantu 1b, a to o stanovení zároveň maximálního limitu prostředků určených k propagaci a osvětové činnosti. Stanovení maximální výše může být motivováno snahou zamezit případnému vyvádění prostředků z KS za pomoci neopodstatněných nákladů na osvětu a propagaci a tím prodražovat celý systém. Přínosy a náklady takového systému vychází z varianty 1b a představují obdobné problémy, neboť by MŽP muselo odhadnout adekvátní prostředky na osvětu a nad tímto limitem stanovit maximální možnou míru prostředků využitelných na osvětu.

Variantá 1c

Státní správa

Přínosy – Při správném nastavení minimální výše prostředků na propagaci a osvětu možnost dosažení vyšší úrovně sběru. Omezení případného plýtvání prostřednictvím předraženého PR.

Náklady – Potřeba kontroly KS ohledně výše minimálních a maximální investic do propagace a osvěty

Kolektivní systémy/výrobci

Přínosy – V případě současných investic do osvěty a propagace nad požadovanou maximální úrovní dodatečné úspory ve výši tohoto rozdílu

Náklady – V případě současných investic do osvěty a propagace pod požadovanou minimální úrovní dodatečné náklady ve výši rozdílu. Nemožnost využívat vlastní přístup k osvětě a propagaci a nutnost v případě neplnění cílů sběru využít významněji jiné možnosti stimulace sběru (platby za odevzdání elektrozařízení), což může prodražovat celý systém zpětného odběru.

Veřejnost

Přínosy – Lepší znalost a orientace v problematice, vyšší informovanost (tj. nižší náklady na získávání informací o tom, co s daným OEEZ udělat)

Náklady – Možnost zvýšení recyklačního poplatku v důsledku nutnosti vyšších investic do propagace a osvěty ke splnění minimální výše investice. Zároveň možnost zvýšení recyklačního poplatku v důsledku nemožnosti stimulovat sběr přímo přes propagaci a osvětu a nutnosti využít jiné stimuly (platba za odevzdané elektrozařízení)

Variantá 2 – Osvěta a propagace je řízena centrálně a všechny KS přispívají podle předem určeného klíče

V případě úvah o centrálním řízení je zapotřebí uvažovat o nákladech spojených s centrálním zajištěním propagace a osvěty. Protože není zřejmé, jak by centrální zajištění osvěty a propagace fungovalo a kdo by jej případně zajišťoval (MŽP vs. sdružení KS), je Variantá 2 rozebrána jenom z pohledu možných přínosů a nákladů pro dotčené subjekty na bázi kvalitativních přínosů a nákladů, nikoliv kvantitativních.

Státní správa

Přínosy – Centrální zajištění propagace a osvěty

Náklady – Potřeba kontroly KS ohledně výše minimálních investic do propagace a osvěty. Další náklady (zejména personální) by představovalo centrální zajištění, v případě že by se osvětová a propagační činnost centralizovala pod státní správu (MŽP)

Kolektivní systémy/výrobci

Náklady – V případě současných investic do osvěty a propagace pod požadovanou minimální úrovní dodatečné náklady ve výši rozdílu. Nemožnost využívat originální přístup k osvětě a propagaci a nutnost v případě neplnění cílů sběru využít významněji jiné možnosti stimulace sběru (platby za odevzdání elektrozařízení), což může prodražovat celý systém zpětného odběru. Další náklady (zejména personální) by představovalo centrální zajištění, v případě že by se osvětová a propagační činnost centralizovala pod KS

Veřejnost

Přínosy – Lepší znalost a orientace v problematice, vyšší informovanost (tj. nižší náklady na získávání informací o tom, co s daným OEEZ udělat)

Náklady – Možnost zvýšení recyklačního poplatku v důsledku nemožnosti stimulovat sběr přímo přes propagaci a osvětu a nutnosti využít jiné stimuly (platba za odevzdané elektrozařízení)

Vyhodnocení variant a návrh řešení:

Na základě analýzy možnosti fungování Varianty 2 v rámci současného a evropskou směrnicí vyžadovaného systému byla tato varianta shledána jako nevhodná. Tato varianta by znamenala odejmutí jednoho z hlavních nástrojů, které KS mohou využít k splnění cílů sběru stanovených evropskou směrnicí. Zároveň by však KS byly nadále odpovědné za plnění kvót zpětného odběru a odděleného sběru. Varianta 2 by jim tak zabránila reagovat na současnou situaci a podnikat strategické kroky k dosažení cíle sběru (bude-li například KS potřebovat vyšší úroveň zpětného odběru).

Navíc v případě, že KS chtějí v rámci propagace a osvěty spolupracovat, děje se tak již nyní a to na dobrovolné bázi - např. projekt Recyklohraní.

Obdobně lze hodnotit variantu 1c, jejíž součástí by bylo stanovení maximálního limitu. Při nevhodném nastavení parametrů může tato varianta vést k podobné situaci jako Varianta 2, kdy by KS byly i nadále odpovědné za plnění kvót zpětného odběru a odděleného sběru, ale byla by jim omezena možnost reagovat na současnou situaci a podnikat strategické kroky k dosažení cíle sběru. V případě benevolentního nastavení maximálního limitu ztrácí jeho stanovení původní smysl.

Stanovení minimální výše prostředků směřujících na propagaci a osvětovou činnost považujeme za zbytečné, neboť při správném stanovení minimálního cíle úrovně zpětného odběru a odděleného sběru pro KS (viz výše) je KS motivován využívat propagaci a osvětu v dostatečné výši jakožto jedné ze základních metod dosažení stanoveného cíle. Z tohoto pohledu se nám jeví stanovení minimální výše prostředků směřující na osvětu a propagaci jako zbytečné

K implementaci tedy doporučujeme Variantu 1a, kdy v rámci stanovení pravidel pro získání oprávnění k provozování KS budou stanoveny minimální požadavky na formu osvětové a propagační činnosti. Pro státní správu ani KS to neznamena žádné významné dodatečné náklady na administrativu spojenou s centralizací osvětové a propagační činnosti. KS si zachovávají možnost ovlivňovat pomocí propagace a osvěty výši sběru, za kterou jsou zodpovědné, avšak samozřejmě za cenu nižší transparentnosti toku peněz. Na druhou stranu pro některé KS může být přínosem snížení rizika černého pasažéra z řad ostatních KS v důsledku zavedení minimálních požadavků na osvětu a propagaci.

Celkový souhrn:

Náklady		Přínosy
A) Postavení zpětného odběru v rámci odpadového režimu		
Varianta 0	nulová varianta	nulová varianta

Varianta 1a	Náklady KÚ na projednání udělení souhlasu k provozování zařízení ke sběru odpadů (v závislosti na časové náročnosti 21 – 120 mil. Kč při očekávaném počtu 10 000 žádostí). Náklady provozovatelů míst zpětného odběru na získání souhlasu (vyplnění a podání žádosti) a plnění evidenčních povinností (v závislosti na časové náročnosti 65,8 – 170,8 mil. Kč při očekávaném počtu 10 000 míst zpětného odběru). Výše nákladů může být výrazně nižší, pokud místo zpětného odběru sbírá krom elektrozařízení i jiné výrobky s ukončenou životností (např. baterie a akumulátory) na které by se vztahovaly obdobné podmínky.	Zlepšení evidence a usnadnění následné kontroly, což má pozitivní efekt na životní prostředí. Možnost snížení nákladů systému plnící rozšířenou odpovědnost výrobce
<u>Varianta 1b</u>	Náklady spojené pouze s plněním zjednodušené evidenční povinnosti při odhadovaném počtu 10 000 subjektů činí 36 mil. Kč	Zlepšení evidence a usnadnění následné kontroly, což má pozitivní efekt na životní prostředí. Možnost snížení nákladů KS plnícího rozšířenou odpovědnost výrobce (tj. pokud bude lepší evidence, KS nemusí vydávat tak vysoké prostředky na kontrolu, neboť KS má zodpovědnost za ta čísla, která reportuje MŽP, resp. výrobci).
Varianta 2	Náklady v řádek desítek až stovek mil. Kč. Varianta 2 představuje vyšší očekávané náklady než varianta 1a. V praxi obtížně realizovatelné	Zlepšení evidence a usnadnění následné kontroly, což má pozitivní efekt na životní prostředí.
B) Udělení oprávnění k provozování KS		
Varianta 0	nulová varianta	nulová varianta
<u>Varianta 1</u>	Odhadované náklady MŽP na vydání autorizačních rozhodnutí při stávajícím počtu 15 KS 480 tis. Kč. Náklady KS na nový projekt se budou odvíjet od požadavků na autorizační projekt. V případě doplnění lze očekávat náklady na jeden autorizační projekt v rozmezí 300 – 1 000 tis. Kč.	Lepší kontrola KS z důvodu sjednocení podmínek pro autorizační projekt. Transparentnější prostředí
<u>Varianta 2</u>	Náklady Varianty 2 vychází z Varianty 1, ovšem budou obsahovat i náklady na případné přesmluvnění, jejichž výši lze jen obtížně odhadnout, ovšem s přihlédnutím k počtu smluv se bude jednat o desítky milionů korun.	Lepší kontrola KS z důvodu sjednocení podmínek pro autorizační projekt. Transparentnější prostředí
C) Odebrání oprávnění k provozování KS		
Varianta 0	nulová varianta	nulová varianta
<u>Varianta 1</u>	Náklady na případné správní řízení ze strany MŽP 48 000 Kč za správní řízení. Náklady KS se správním řízením mohou dosahovat až 690 tis. Kč při maximálním počtu 15 správních řízení.	Vyšší právní jistota, transparentnost, sankcionovatelnost.
D) Právní forma založení KS		
Varianta 0	nulová varianta	nulová varianta
Varianta 1a	Náklady pro KS spojené s transformací na akciovou společnost	Vyšší právní jistota, transparentnost

Varianta 1b	Náklady pro KS spojené s transformací na a.s. a s přizpůsobením se požadavkům specifikovaným v zákoně (např. uchování akcií v CDCP 30 - 40 tis. Kč ročně)	Vyšší právní jistota, transparentnost
<u>Varianta 2</u>	Náklady pro KS spojené s přizpůsobením se požadavkům specifikovaným v zákoně	Vyšší právní jistota, transparentnost
E) Způsob financování činností KS		
Varianta 0	nulová varianta	nulová varianta
<u>Varianta 1</u>	Nevýznamné	Transparentnější podmínky, rovné podmínky pro všechny KS.
<u>Varianta 2</u>	Nevýznamné	Transparentnější podmínky, rovné podmínky pro všechny KS.
F) Způsob výběru zpracovatele OEEZ		
Varianta 0	nulová varianta	nulová varianta
<u>Varianta 1</u>	Nevýznamné, neboť již dnes velká část KS takto zpracovatele vybírá.	Rovné podmínky pro jednotlivé účastníky trhu. Optimalizace nákladů na recyklaci
Varianta 2	Náklady spojené zejména s administrací obchodování na komoditní burze (jak z hlediska státu, tak účastníků obchodování - zpracovatelé, KS). Možné poplatky za obchodování na burze.	Rovné podmínky pro jednotlivé účastníky trhu. Využití stávajících komoditních burz. Optimalizace nákladů na recyklaci
G) Předmět činnosti KS		
Varianta 0	nulová varianta	nulová varianta
Varianta 1a	Rovné podmínky pro jednotlivé účastníky trhu. KS nezneužívá svého postavení a výhod z něj plynoucích (finanční prostředky, koncentrovanost informací)	Potenciálně zvýšené náklady na recyklaci v případě nedostatečných kapacit a nutnosti vyvážet nebo jinak vykrývat nedostatečné kapacity recyklace
<u>Varianta 1b</u>	Oproti Variantě 2 nelze očekávat tak silný potenciální negativní dopad na hospodářskou soutěž. Dochází k zachování velké části rovných podmínek z varianty 1	V případě potřeby či socioekonomické výhodnosti si výrobci zajistí kompletní činnosti spojené s rozšířenou odpovědností výrobce. Možnost kompletního zajištění může mít pozitivní efekt na výši recyklačního poplatku a tedy celkově snížit náklady na systém rozšířené odpovědnosti výrobce
Varianta 2	Náklady spojené s možným negativním dopadem na hospodářskou soutěž zpracovatelů	V případě potřeby či socioekonomické výhodnosti KS mohou zajistit kompletní činnosti spojené s rozšířenou odpovědností výrobce. Možnost kompletního zajištění může mít pozitivní efekt na výši recyklačního poplatku a tedy celkově snížit náklady na systém rozšířené odpovědnosti výrobce
H) Prokázání dostatečných záruk o schopnosti dlouhodobého financování projektu při žádosti		
Varianta 0	nulová varianta	nulová varianta
Varianta 1	Náklady KS spojené s plněním prokázání dostatečných záruk	Vyšší právní jistota, snížení podnikatelských rizik, transparentnější

	Dodatečné= administrativní náklady pro státní správu Nejednoznačnost definice může představovat korupční riziko	prostředí.
<u>Varianta 2</u>	Náklady KS spojené s plněním prokázání dostatečných záruk Dodatečné = administrativní náklady pro státní správu	Vyšší právní jistota, snížení podnikatelských rizik, transparentnější prostředí, transparentnost.
I) Spolupráce více KS		
Varianta 0	nulová varianta	nulová varianta
<u>Varianta 1a</u>	Náklady pro státní správu spojené s dodatečnou kontrolou. Náklady pro KS v souvislosti s navýšením administrativních nákladů.	Vyšší právní jistota, možnost sdílet náklady s ostatními KS, snížení podnikatelských rizik
<u>Varianta 1b</u>	Náklady pro státní správu spojené s dodatečnou kontrolou zejména v případě povolení clearingů. Náklady pro KS v souvislosti s navýšením administrativních nákladů.	Vyšší právní jistota, možnost sdílet náklady s ostatními KS, snížení podnikatelských rizik. Motivace KS plnit nad stanovený limit.
Varianta 2	Náklady spojené s dohledem nad KS ze strany státních institucí. Možný významný negativní dopad na sběr bez odůvodnitelných přínosů.	Zanedbatelné
J) Propagační a osvětová činnost		
Varianta 0	nulová varianta	nulová varianta
<u>Varianta 1a</u>	V případě současných investic do osvěty a propagace nesplňujících minimální požadavky dodatečné náklady ve výši zajištění plnění minimálních požadavků. Potřeba kontroly KS ohledně dodržování minimálních požadavků na osvětu a propagaci	zajištění minimálních požadavků na osvětu a propagaci sníží riziko černého pasažéra v oblasti obecné osvěty a může mít pozitivní dopad na výši úrovně sběru.
Varianta 1b	V případě současných investic do osvěty a propagace nesplňujících minimální požadavky dodatečné náklady ve výši zajištění plnění minimálních požadavků. Potřeba kontroly KS ohledně dodržování minimálních požadavků na osvětu a propagaci.	zajištění minimálních požadavků na osvětu a propagaci sníží riziko černého pasažéra v oblasti obecné osvěty a může mít pozitivní dopad na výši úrovně sběru.
Varianta 1c	V případě současných investic do osvěty a propagace nesplňujících minimální požadavky dodatečné náklady ve výši zajištění plnění minimálních požadavků. Potřeba kontroly KS ohledně dodržování minimálních požadavků na osvětu a propagaci. Nemožnost KS využívat osvětu a propagaci jako jednoho z významných nástrojů na zvýšení úrovně sběru dle vlastního uvážení (pouze do stanoveného limitu)	zajištění minimálních požadavků na osvětu a propagaci sníží riziko černého pasažéra v oblasti obecné osvěty a může mít pozitivní dopad na výši úrovně sběru.
Varianta 2	V případě současných investic do osvěty a propagace pod požadovanou minimální úroveň dodatečné náklady ve výši rozdílu. Nemožnost KS využívat osvětu a propagaci jako jednoho z významných	Centrální zajištění propagace a osvěty.

nástrojů na zvýšení úrovně sběru dle
vlastního uvážení. Další náklady pro
dotčené subjekty (zejména personální) by
představovalo centrální zajištění, v případě
že by se osvětová a propagační činnost
centralizovala pod státní správu (MŽP)
nebo KS

5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Důležitým faktorem pro úspěšnou implementaci navrhovaných variant, jež by měla pomoci naplnění hlavního cíle, jímž je splnění evropských kvót v míře zpětného odběru a odděleného sběru, je efektivní a kvalitní výkon kontroly ze státní správy (především MŽP). Zlepšení stávajícího kontrolního systému státní správy může představovat dodatečné náklady pro státní správu. Na druhou stranu náklady vynaložené na efektivní kontrolní orgán budou více než převýšeny přímými i nepřímými příjmy vycházející z pozitivního efektu na dosahování míry zpětného sběru.

Implementaci variant by mělo mít na starosti MŽP ČR ve spolupráci s MPO ČR. V rámci RIA navrhujeme implementaci softwarového systému, který by oprávněným osobám umožnil sledování evidence toků OEEZ. Hlavním cílem tohoto návrhu je zvýšit transparentnost procesu.

Zpracovatel předpokládá, že by zmiňovaný software obsahoval data vložená všemi dotčenými subjekty a umožnil křížově evidovat toky jednotlivých výrobků, potažmo odpadů dle zvoleného režimu. Tato evidence by pak dále sloužila ke kontrole plnění povinností jednotlivými KS a umožňovala by další analýzu, která by sloužila k zefektivňování zpětného odběru. Spolehlivá, jednoznačná a křížově propojitelná data spojená se zpětným odběrem jsou dnes totiž obtížně dostupná.

Zároveň by používání softwaru umožnilo po případném schválení nového zákona o zpětném odběru důkladně přezkoumat jeho efektivnost a navrhnout případná další opatření (viz dále navrhované indikátory v kapitole Přezkum účinnosti).

Náklady na zavedení a používání softwarového systému by se skládaly

- z jednorázových nákladů na nákup příslušného softwaru a počtu potřebných licencí či školení osob, které by se systémem pracovaly;
- administrativních nákladů ve formě pracovního nasazení osob zadávajících do systému potřebná data.

Předpokládáme, že administrativní náročnost tohoto systému by byla velmi nízká, zadavatelé by pouze zadávali data do přednastaveného programu, tj. jednalo by se o několikaminutový úkon. Nejnákladnější položku by tvořil nákup a instalace zmíněného softwaru. Výši nákladů by také ovlivnil fakt, zda by byla využita v současnosti existující a používaná platforma rozšířená a potřebné moduly či by šlo o vývoj nového systému (kam by v případě zavedení zjednodušeného odpadového režimu vkládaly údaje např. svozové společnosti apod. dle zvoleného scénáře).

5.1 Vynucování

Kontrola plnění povinností dotčenými subjekty (včetně kontroly dálkovými prodejci) je v současnosti dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech v kompetenci ČIŽP. Většinou ale dochází jen k občasným kontrolám administrativního charakteru, které jsou iniciovány jiným státním orgánem. Za neplnění povinností hrozí nyní těmto subjektům uvalení peněžních

sankcí ve výši do 50 000 000 Kč (v případě recidivy dvojnásobek). To může být dostatečnou motivací dodržovat právní předpisy především pro menší subjekty. Zlepšit právní efektivitu by mohla implementace opatření, které by vedlo ke zrušení nebo pozastavení oprávnění k provozování činnosti KS. To by bylo stejně motivační pro všechny KS bez rozdílu jejich velikosti a vybíraných skupin elektrozařízení.

Zveřejňování informací o KS

Jednou z možností ke zvýšení efektivity právní úpravy může být povinné vedení evidencí a povinné audity výsledků činnosti KS a jeho hospodaření, příp. doručování informací, které MŽP dle zákona nyní nemůže nevyžadovat. MŽP ČR nyní nemá přehled o tom, jak KS hospodaří, což (uvažujeme-li snahu toto prostředí silně regulovat) může iniciovat zásahy a rozhodnutí, jež povedou ke zhoršení současné situace místo zamýšleného opaku. Z nově povinně poskytovaných dat by pak mohla například vyplynout optimální výše sankcí vedoucí k vyšší motivaci dotčených subjektů k dodržování povinností. MŽP ČR by tak rovněž mohlo mít v ruce nástroj, díky kterému by mohlo kontrolovat počet výrobků svezných ze sběrných míst a počet výrobků přijatých ke zpracování dle jednotlivých KS – tj. získalo by křížovou evidenci vedoucí ke kontrole poskytovaných dat. Pokud by došlo k nesouladu, zahájilo by MŽP ČR okamžitě šetření. Výhodou tohoto řešení je jeho finanční nenáročnost, kdy by se jediná změna týkala zpracovatelů, jež by museli evidovat hmotnost výrobků přijatých ke zpracování od jednotlivých KS. Podmínkou funkčnosti tohoto řešení je kvalifikovanost úředníků MŽP taková data zpracovat a vyhodnotit.

Povinný audit

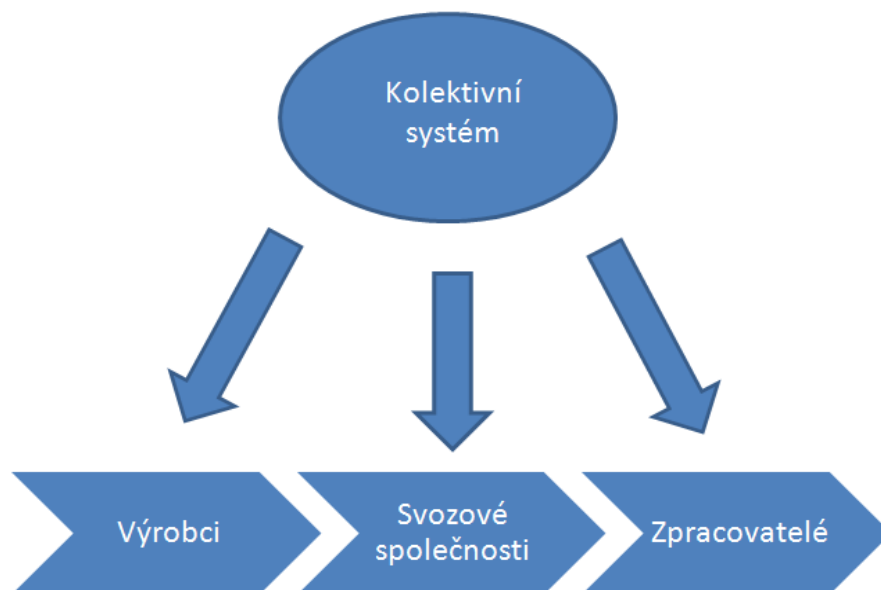
Kolektivní systémy si mohou auditovat své výrobce, zpracovatele a svozové společnosti. KS zkoumá, zda zpracovatel splňuje všechny požadavky dané smlouvou i zákonem a především zda souhlasí skutečná množství zpracovaných výrobků s reportovanými a kvalitu zpracování. Obdobně KS kontroluje, zda svozové společnosti dodržují zákonné a smluvní povinnosti a zda skutečný počet svezných kusů odpovídá počtu deklarovaného svozovou společností. Kvůli plnění cílových kvót by měl KS auditovat i výrobce elektrozařízení, tj. ověřovat správnost údajů o počtu výrobků uvedených výrobcem na trh. Aby stát mohl čerpat z informací pocházejících z povinných auditů KS, musí zároveň dojít ke standardizaci těchto auditů. Výsledná čísla by tak byla navzájem porovnatelná a byla by zaručena jistá kvalita zpracování auditu.

Varianta 0: Zachování současného stavu – státem nevynucované audity

Varianta 1: Zavedení povinného auditu se standardizovaným výstupem

- a) Audit si zajišťují KS interně. KS bude povinen předložit MŽP ČR výstup odpovídající vytvořeným standardům. Státní správa nijak nebude zasahovat do výběru auditora.
- b) Audit se zajišťuje externě nezávislými subjekty oprávněnými k provádění auditu. Nezávislí auditoři oprávnění k výkonu auditu budou vybráni prostřednictvím procesu zadávání veřejné zakázky (dle zákona č. 137/2006, o veřejných zakázkách) s kritérii na kvalitu provedení auditu a s mírně menší váhou na cenu auditu. KS by tak byl každý rok náhodně přiřazen jeden vybraný auditor.

Obrázek 7: Audit kolektivního systému



Zdroj: EEIP, a.s.

Varianta 0:

Státní správa
<i>Náklady</i> – Žádné dodatečné informace a možnost kontroly toku elektrozařízení/elektroodpadu
Kolektivní systémy/výrobci
<i>Přínosy</i> – Možnost rozhodnutí se dle vlastních preferencí a potřeb, zda je audit nutný nebo není

Varianta 1a:

Státní správa
<i>Přínosy</i> – Menší prostor pro obcházení předpisů, možnost porovnávání dat a optimalizace sankcí, transparentnost
<i>Náklady</i> – Riziko nesprávnosti údajů, náklady na vypracování standardů pro audit
Kolektivní systémy/výrobci
<i>Přínosy</i> – Nezávislý výběr auditora
<i>Náklady</i> – Náklady na audit

Varianta 1b:

Státní správa
<i>Přínosy</i> – Menší prostor pro obcházení předpisů, možnost porovnávání dat a optimalizace sankcí, transparentnost, menší riziko nesprávnosti dat
<i>Náklady</i> – Náklady na vypracování standardů pro audit
Kolektivní systémy/výrobci
<i>Náklady</i> – Menší prostor k obcházení předpisů, náklady na audit
Auditoři
<i>Přínosy</i> – Otevřená soutěž
<i>Náklady</i> – Možnost ztráty současných klientů

Výběr varianty:

Většina KS v současnosti již audity provádí, proto dodatečné náklady na standardizovaný audit nebudou pro KS výraznou finanční zátěží. MŽP ČR by pak mohlo získat transparentní a porovnatelná data, která by vedla k možnosti optimálního nastavení sankcí, ke zkracování řízení a snižování transakčních nákladů. Proto je Varianta 0 hodnocena jako méně vhodná oproti ostatním variantám.

Varianta 1a skrývá riziko, že KS nebudou podávat MŽP ČR zcela přesné a nezkreslené údaje. Pokud porovnáme náklady obou variant, Varianta 1b by neměla KS přinést signifikantní navýšení výdajů na audit. Navíc její výhodou oproti Variantě 1a je značné navýšení transparentnosti a porovnatelnosti dat, proto je Varianta 1b variantou preferovanou.

V budoucnu by bylo možné rovněž zavést povinnou certifikaci zpracovatelů (např. CENELEC), která by částečně nahradila audit zpracovatelů. V průběhu let bude totiž pravděpodobně docházet k navyšování požadavků na efektivitu zpracování a certifikace by mohla KS výrazně ulehčit výběr efektivních zpracovatelů a zvýšila by rivalitu mezi zpracovateli. Na druhou stranu by výrazně stouply náklady zpracovatelů, jejichž výše je odhadována mezi 100 až 150 tis. Kč za produktovou linku (krátkodobý horizont). Je tedy otázkou, jak by k tomuto řešení zpracovatelské firmy přistoupily.

Informace o financování kolektivního systému

Lepší kontrolu ze strany státu by mohla přinést i povinnost KS zasílat státu své podrobné finanční výkazy (a to ve formě oddělující náklady na jednotlivé činnosti systému – osvěta, zpětný odběr, využití, administrativní náklady). Stát by pak získal přehled o stavu financování jednotlivých KS.

Varianta 0: Ponechání současného stavu – MŽP ČR nepožaduje po KS finanční výkazy.

Varianta 1: KS jsou povinny elektronicky zasílat své finanční výkazy MŽP ČR.

Porovnání variant:

Varianta 0:

Státní správa
<i>Náklady</i> – Méně efektivní kontrola
Kolektivní systémy/výrobci
<i>Přínosy</i> – Větší prostor pro obcházení zákona

Varianta 1:

Státní správa
<i>Přínosy</i> – Lepší kontrola činnosti KS, vyšší transparentnost
<i>Náklady</i> – Náklady na zpracování finančních výkazů (při předpokladu, že se bude jednat o jednoho nového zaměstnance, pak tyto náklady vystoupí na cca 731 tis. Kč ročně)
Kolektivní systémy/výrobci
<i>Náklady</i> – Na doručení finančních výkazů (zanedbatelné), menší prostor pro obcházení zákona

Výběr varianty:

Zde je potřeba zvážit riziko nechtěného úniku obchodního tajemství jednotlivých KS, ke kterému by mohlo dojít v případě zvolení Varianty 1. Pokud by došlo k tomuto úniku, byly by jisté KS do značné míry poškozeny a muselo by dojít k nemalým kompenzacím. Tyto kompenzace by převážily benefity plynoucí z kontrol KS, které mohou být zajištěny jinými a výhodnějšími způsoby. Podmínkou funkčnosti tohoto řešení by opět byla kvalifikovanost úředníků MŽP taková data zpracovat a vyhodnotit. Proto je ekonomicky výhodnější zachovat současný stav.

6 Přezkum účinnosti regulace

Jako perioda přiměřená pro přezkum účinnosti implementovaných opatření a pro zhodnocení pokroku při dosahování cílů novelizace se doporučuje doba 3 let. Tato perioda je dostatečně dlouhá pro shromáždění dostatečného objemu dat relevantních pro přezkum účinnosti a podnětů od dotčených subjektů a zároveň dostatečně krátká tak, aby nedošlo k přehlčení velkým objemem podnětů a navrhovaných změn.

Zpracovatel doporučuje sledovat následující ukazatele:

- výši recyklačních poplatků a jejich vývoj v porovnání s vývojem cen jednotlivých komodit na příslušných burzách;
- hospodaření KS; procentuálního vývoje předem stanovených výdajů (na propagaci apod.) ve vztahu k relevantním údajům z výkazů zisků a ztrát
- úroveň zpětného odběru dle kategorií výrobků;
- procentuální podíl jednotlivých zpracovatelů, které KS využívá;

apod.

7 Konzultace a zdroje dat

V průběhu zpracovávání RIA byly jednotlivé varianty konzultovány s dotčenými subjekty. Za účelem konzultací byli osloveni zpracovatelé, kolektivní systémy, svozové společnosti, orgány veřejné správy a dotčené asociace a svazy.

První cenné připomínky a komentáře k variantám RIA byly shromážděny a následně implementovány na základě konání pracovní skupiny k věcnému záměru na MŽP ČR dne 14. 8. 2014. Této pracovní skupiny se účastnily všechny relevantní dotčené subjekty (zpracovatelé, kolektivní systémy, svozové společnosti, orgány veřejné správy a dotčené asociace a svazy). Připomínky jednotlivých dotčených subjektů z této pracovní skupiny byly jedním z podkladů pro zpracování hodnocení dopadů.

Z kolektivních systémů byly po vzájemné dohodě konzultace provedeny s těmito subjekty:

16. 10. 2014 – ASEKOL a.s. – Mgr. Jan Vrba, jednatel společnosti

8. 10. 2014 – EKOLAMP s.r.o. – Ing. Oliver Čelko, jednatel společnosti

8. 10. 2014 – ELEKTROWIN a.s. – Ing. Roman Tvrzník, generální ředitel a Tereza Ulverová, provozní ředitelka

9. 10. 2014 – REMA Systém a.s. – Ing. David Vandrovec, ředitel skupiny REMA

29.10. 2014 – proběhla za účasti zástupců společnosti REMA Systém a.s. a zástupců společnosti ČEZ, a.s.

Za skupinu zpracovatelů ke konzultacím přistoupila společnost D+P Rekont s.r.o. (6. 10. 2014), za kterou vystupovali Jiří Pejčoch, jednatel a Ing. Blanka Chudobová, obchodní ředitelka. Vzhledem k tomu, že jsou oba dva rovněž členy Svazu zpracovatelů odpadních elektrických a elektronických zařízení (SZE), poskytli ke zvážení i připomínky a doporučení tohoto svazu.

Konzultace poskytly dne 14. 10. 2014 i Česká asociace odpadového hospodářství (ČAOH), za kterou vystupoval Ing. Petr Havelka, výkonný ředitel, a 29. 10. 2014 Svaz průmyslu druhotných surovin ČR zastupovaný Ing. Petrem Šulcem.

Pravidelně a po celou dobu zpracovávání RIA probíhaly konzultace i s odborem odpadů MŽP ČR, a to především s Ing. Mgr. Ladislavem Trylčem a Ing. Tomášem Vávrou.

8 Zkratky

AC	Průměrné náklady
AR	Průměrné příjmy
ČAOH	Česká asociace odpadového hospodářství
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČR	Česká republika
DPA	Dánský operátor trhu s odpadním elektrozařízením
EAG-VO	Elektroaltgeräteverordnung (zákon o odpadních elektrických a elektronických zařízeních) v Rakousku
EAK	Elektroaltgeräte Koordinierungsstelle Austria GmbH (rakouský operátor trhu s odpadním elektrozařízením)
EAR	Elektro-Altgeräte Register (Registr elektrozařízení)
EEZ	Elektrická a elektronická zařízení
ElektroG	Elektro- und Elektronikgerätegesetz (zákon o elektrických a elektronických zařízeních),
EPA	Danish Producer Responsibility (Dánské Ministerstvo životního prostředí)
ERP	European Recycling Platform
EU	Evropská unie
HEEZ	Historická elektrická a elektronická zařízení
ISOH	Informační systém odpadového hospodářství
KS	Kolektivní systém
MC	Mezní náklady
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MR	Mezní příjmy
MŽP	Ministerstvo životního prostředí

OEEZ	Odpadní elektrická a elektronická zařízení
örE	Öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (veřejná právnická osoba zabývající se zpětným odběrem odpadu)
P	Cena
PHE	Poplatky za historická elektrozařízení
PNE	Recyklační poplatek za elektrozařízení
RIA	Regulatory Impact Assessment (Hodnocení dopadů regulace)
SZE	Svazu zpracovatelů odpadních elektrických a elektronických zařízení
UBA	Německé Ministerstvo Životního prostředí

9 Zdroje

FUCHS, Eduard. MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ, Ekonomicko-správní fakulta. *Mikroekonomie*. 2012.

INTERNATIONAL COALITION FOR SUSTAINABLE PRODUCTION AND CONSUMPTION. *Waiting for Delivery*. 2012.

KRISTENSEN E., B. LINDBLAD a J. MORTENSEN. *The WEEE Directive and Extended Producer Responsibility*. 2011.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR. *Vybrané ukazatele odpadového hospodářství v oblasti odpadních elektrických a elektronických zařízení*. 2014.

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU ČR. *SUROVINOVÁ POLITIKA ČESKÉ REPUBLIKY*. 2011.

VKU. *Packaging Waste Management in Germany – Description and Evaluation*. 2014.

Legislativní dokumenty:

Zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů, Směrnice Evropského parlamentu a rady 2012/19/EU

Vyhláška č. 237/2002 Sb., o podrobnostech způsobu provedení zpětného odběru některých výrobků, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 352/2005 Sb., o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady

Vyhláška č. 178/2013 Sb., kterou se mění vyhláška č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 200/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), ve znění pozdějších předpisů (účinnost této vyhlášky od 1. 10. 2014)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadních elektrických a elektronických zařízeních č. 2012/19/EU

Směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadech č 2008/98/EU

Výroční zprávy následujících subjektů za roky 2011, 2012, 2013:

Kolektivní systémy:

ASEKOL

Elektrowin, a.s.

Rema Systém, a.s.

EKOLAMP, s.r.o.

RETELA

Zpracovatelé:

Praktik systém

Marketa Remone

FERMET s.r.o.

MHM Eko

Kovohutě Příbram

S-Firma

Steelmet

Internetové stránky:

www.unep.org

<http://ec.europa.eu/environment/waste/weee>

10 Kontakty na zpracovatele RIA

Společnost EEIP, a.s.
Thunovská 179/12, 118 00 Praha 1
tel: +420 224 232 754
<http://www.eeip.cz>

PhDr. Dita Tesárková
tel: +420 606 657 580
e-mail: dita.tesarkova@eeip.cz

Mgr. Aleš Čornanič
tel: +420 724 054 132
e-mail: ales.cornanic@eeip.cz

Mgr. Monika Zsigraiová
tel: +420 606 680 027
e-mail: monika.zsigraiova@eeip.cz

11 Příloha – Úroveň soutěže mezi KS a její dopady na hospodářskou soutěž

Z hlediska hospodářské soutěže připadají v rámci zpětného odběru elektro zařízení v úvahu tři scénáře:

- a) Existence dokonalé konkurence
- b) Existence monopolu
- c) Existence monopolistické konkurence

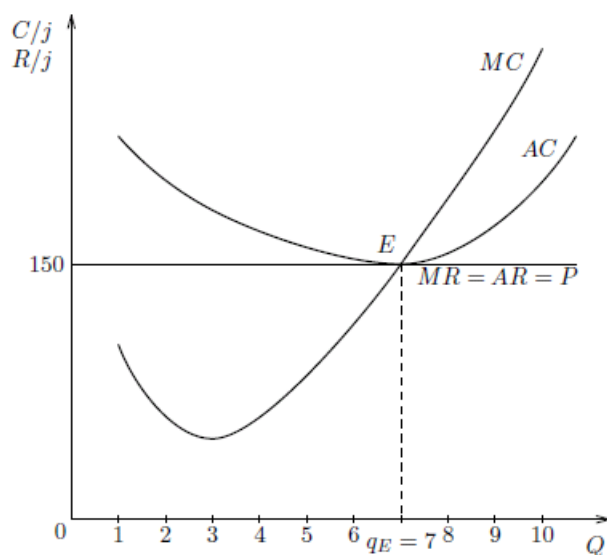
Případ první – Dokonale konkurenční prostředí na trhu se zpětným odběrem

Základní charakteristikou dokonale konkurenčního prostředí je nemožnost jednotlivé firmy ovlivnit celkovou tržní nabídku, resp. tržní cenu. V takovém případě můžeme cenu na trhu pro jednotlivou firmu považovat za objektivní, neboť se nemění v závislosti na výši produkce dané firmy. Z toho vyplývá, že pro danou firmu platí následující rovnost: mezní příjem = průměrný příjem = tržní ceně ($MR=AR=P$). Z hlediska efektivity firmy je pak žádoucí dosáhnout stavu, kdy mezní náklady se rovnají mezním příjmům ($MC = MR$). Z výše uvedeného pak vyplývá následující podmínka rovnovážného vztahu pro firmy v dlouhém období:

$$MC = MR = P = AR = AC$$

Grafické znázornění rovnovážného stavu v dokonalé konkurenci zobrazuje Obrázek 8. V rámci dokonalé konkurence jednotlivé firmy nemohou v dlouhém období realizovat abnormální zisk, neboť tržní cena se rovná mezním nákladům ($P = MC$). Nevzniká tak žádná ztráta z mrtvé váhy spojené s existencí neefektivity.

Obrázek 8: Rovnováha firmy v případě dokonalé konkurence



Zdroj: Mikroekonomie, Fuchs, Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta

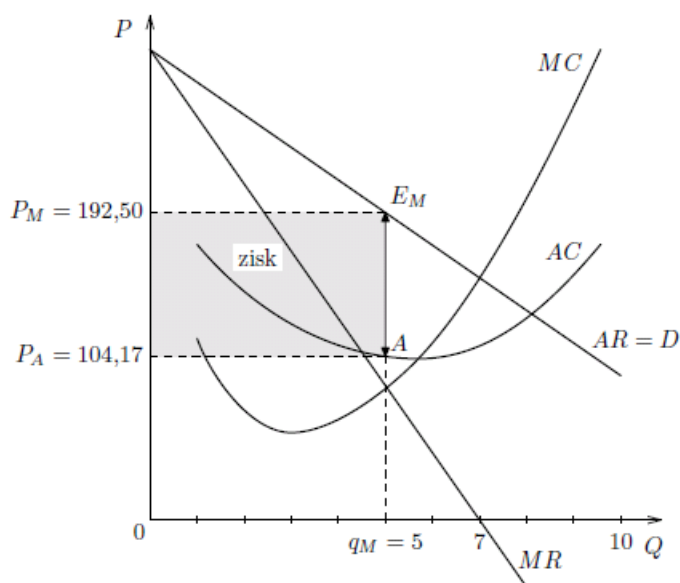
Případ druhý – Monopolní situace na trhu se zpětným odběrem

V této první části popisujeme situaci, kdy na trhu zpětného odběru existuje monopolní postavení. Je zde také potřeba brát na vědomí, že subjekt, který maximalizuje zisk, není přímo oprávněná společnost, ale jsou to nepřímo povinné osoby v ní sdružené. Provozování kolektivního systému je ze zákona sice neziskovou činností, což ovšem neznamená, že kolektivní systém nemůže dosahovat zisku. Je-li při činnosti provozovatele kolektivního systému generován zisk, nesmí být rozdělen mezi akcionáře, členy orgánů nebo zaměstnance provozovatele kolektivního systému, ale musí být reinvestován zpět do kolektivního systému. Povinné subjekty tedy mají zájem buď přímo, nebo prostřednictvím kolektivního systému maximalizovat zisk, respektive minimalizovat náklady na činnosti vyplývající z povinnosti zpětného odběru.

V případě, že by na trhu zpětného odběru existovalo monopolní postavení (nedokonalá konkurence), povinný subjekt zodpovědný za zpětný odběr je svým chováním schopen měnit tržní situaci a tak případně negativně ovlivňovat další hráče na trhu (zpracovatele, svozové společnosti, místa zpětného odběru apod.). Kolektivní systém v případě nedokonalé konkurence svým chováním do určité míry může například ovlivňovat ceny za zpracování, nebo cenu odkupu výrobku od posledního uživatele (ta samozřejmě musí být podle zákona nezáporná, nicméně pokud má výrobek hodnotu, cena je pozitivní a povinná osoba si určuje cenovou politiku odkupů vyřazených výrobků).

Obrázek 9 graficky znázorňuje rovnovážný stav pro monopol. V podmínkách nedokonalé konkurence platí, že mezní příjem (MR) je klesající, neboť firma je schopna realizovat vyšší množství produkce pouze za předpokladu nižší ceny. Zároveň průměrný příjem (AR) je taktéž klesající s rostoucím množstvím produkce. V případě monopolu tak křivka průměrných nákladů současně představuje poptávkovou křivku (D). Stanovená optimální produkce pro firmu je situace, kdy dojde k vyrovnání mezních nákladů s mezními příjmy ($MC = MR$). Jedná se o rovnovážný stav, neboť při vyšší produkci nebo při nižší produkci než optimální by nedošlo k maximalizaci zisku. Oproti dokonalé konkurenci v případě nedokonalé konkurence dochází k projevu tržní síly monopolu ve formě realizace za cenu zabezpečující monopolní zisk. Monopol se tak ve vztahu k ceně stává cenovým tvůrcem. Díky koupěschopné poptávce je tak monopol schopen realizovat množství q_M za cenu vyšší (P_M) než je cena (P_A) odpovídající průměrným nákladům produkci q_M . Monopolní zisk je pak v Obrázek 9 znázorněn jako obsah obdélníku s vrcholy P_A , P_M , E_M , A .

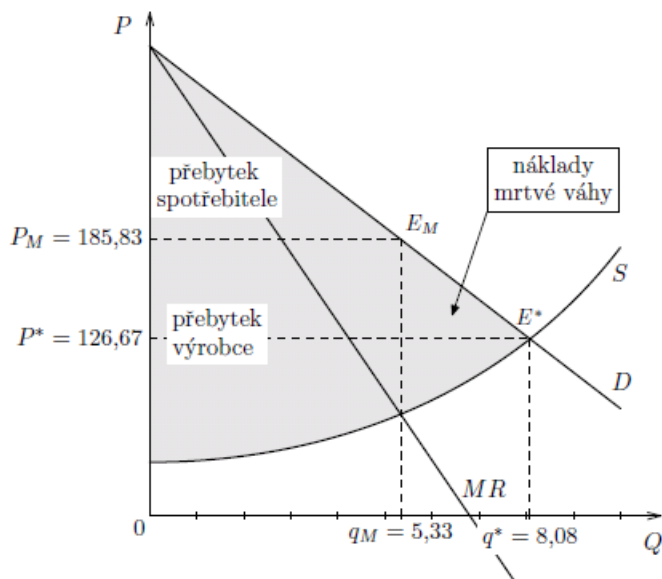
Obrázek 9: Rovnováha monopolu



Zdroj: Mikroekonomie, Fuchs, Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta

Existence monopolního zisku pak v případě nedokonalé konkurence obecně vytváří obecně ekonomickou neefektivitu, v ekonomické teorii označovanou jako náklady mrtvé váhy (*angl. dead weight loss*), což znamená, že monopol nabízí méně služeb za vyšší ceny. Monopolní situace je znázorněna na Obrázek 10 níže, kdy jsou znázorněny náklady mrtvé váhy monopolu oproti dokonalé konkurenci.

Obrázek 10: Alokační neefektivnost monopolu



Zdroj: Mikroekonomie, Fuchs, Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta

Vzhledem k výše zmíněné neefektivitě monopolních situací (v případě oligopolu je situace obdobná s tím, že ztráty mrtvé váhy jsou menší) je vhodné podporovat konkurenci v odvětví,

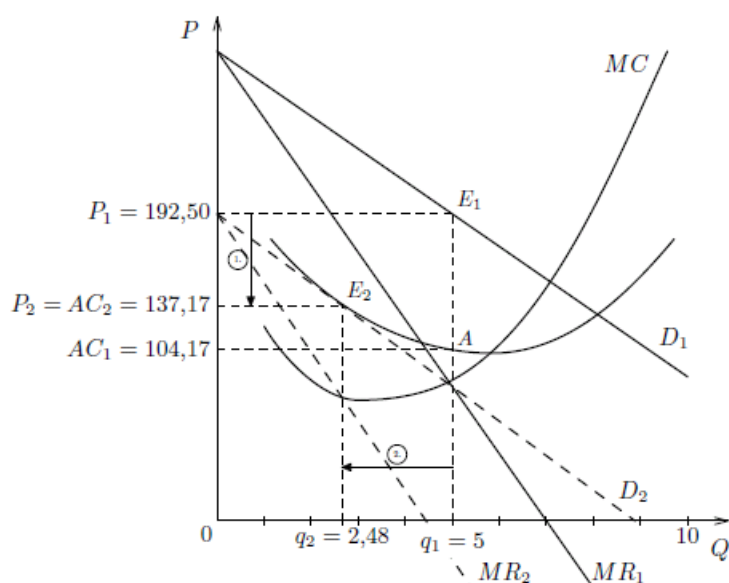
byť by se jednalo o konkurenci okrajovou. V případě zpětného odběru odpadů by pak situace mohla vést k tzv. monopolistické konkurenci.

Případ třetí – Monopolistická konkurence na trhu se zpětným odběrem

Jinou formou nedokonalé konkurence je tzv. monopolistická konkurence, neboli konkurence velké skupiny. Oproti dokonalé konkurenci spočívá nedokonalost této formy ve skutečnosti, že produkce jednotlivých firem není identická, produkt je tak diferencovatelný. Trh navíc ovlivňují i další faktory (např. značka, reklama, tradice a zvyky spotřebitelů apod.), které ve spojitosti s diferencovatelností produktů rozkládají celkovou poptávku. Rozklad celkové poptávky umožňuje jednotlivým firmám existence „svého“ dočasně stabilizovaného trhu. Z toho vyplývá, že ačkoliv je firma krátkodobě na „svém“ trhu v postavení monopolu, nemůže monopolní výhody realizovat jako dlouhodobě stabilizovaný zisk, který je výrazně vyšší než úroveň průměrných nákladů.

Obrázek 11 graficky znázorňuje rovnovážný stav pro monopolistickou konkurenci. Firma začíná na „svém“ trhu v postavení monopolu a realizuje tak množství q_1 při cenách P_1 . Realizace za cenu P_1 ovšem vytváří abnormální zisk (obdobně jako v případě monopolu), čímž dojde k přilákání dalších producentů. Vyšší konkurence na trhu povede k nárůstu nabídky. V důsledku nárůstu celkové nabídky dojde k poklesu poptávky po produkci dříve monopolní firmy ($D_1 \rightarrow D_2$) a tím pádem i poklesu mezního příjmu ($MR_1 \rightarrow MR_2$). Rovnovážný stav $MC = MR_2$ ta nastane při úrovni množství q_2 a ceně P_2 . Původně monopolní společnost tak v důsledku monopolistické konkurence byla nucena snížit svůj abnormální zisk. V souladu s podmínkami dokonalé konkurence tak nová tržní cena (P_2) odpovídá průměrným nákladům (AC_2). Zároveň však tržní cena stále představuje situaci, kdy průměrné náklady jsou stále ještě vyšší než náklady mezní ($AC > MC$). Dochází tak k situaci charakteristické pro nedokonalou konkurenci, že tržní cena je vyšší než mezní náklady ($P > MC$) což umožňuje dosažení abnormálního zisku.

Obrázek 11: Rovnováha firmy v podmínkách monopolistické konkurence



Zdroj: Mikroekonomie, Fuchs, Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta

Dosahovaný abnormální zisk v případě monopolistické konkurence je však menší (tím menší, čím větší je počet producentů na daném trhu) než v případě monopolního zisku. Obdobně dochází ke snižování neefektivity plynoucí z nedokonalé konkurence a redukci ztráty z mrtvé váhy.