

V Praze, dne 6. 1. 2014

Věc: Zásadní připomínky a pozměňovací návrhy k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v rámci meziresortního připomínkového řízení, které ministr životního prostředí zahájil svým dopisem čj. 84003/ENV/13. Osoba oprávněná za naši organizaci tyto připomínky vypořádat je Ing. Marek Lang.

Po odůvodnění zástupce REsolar, s.r.o., předkladatele níže uvedených zásadních připomínek a pozměňovacího návrhu v mezirezortním připomínkovém řízení,

se doporučuje vládě ČR, aby návrh schválila ve znění těchto pozměňovacích návrhů:

Za dosavadní bod 33 se vkládají nové body, které znějí:

1. „.... V § 37p odstavci 2 první větě se slova „prostřednictvím osoby podle § 37h odst. 1 písm. c)“ nahrazují slovy „podle § 37h odst. 1“ a za tuto větu se doplňují věty, které znějí:
„Provozovatel solární elektrárny zajišťuje plnění povinnosti podle § 37h odst. 1 písm. a) nebo b) formou příspěvků složených na účelově vázaný bankovní účet v minimální výši nejdéle do 1. ledna 2029 za podmínek stanovených prováděcím právním předpisem. Prostředky uložené na účelově vázaném bankovním účtu mohou být použity pouze se souhlasem ministerstva k zajištění financování předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů; tyto prostředky nemohou být předmětem nařízení a provedení výkonu rozhodnutí, ani exekuce, ani zahrnuty do majetkové podstaty provozovatele solární elektrárny. Právnícká osoba, která zajišťuje společné plnění povinností provozovatelů solárních elektráren podle § 37h odst. 1 písm. c), musí být založena nejméně čtyřmi provozovateli solárních elektráren, anebo jinou právníckou osobou, sdružující nejméně čtyři provozovatele solárních elektráren. Provozovatel solární elektrárny, který zajišťuje plnění povinnosti podle § 37h odst. 1 písm. c) účelově vázaný bankovní účet nezřizuje.“
2. „.... V § 37p odstavci 2 dosavadní druhé větě se slova „1. ledna 2014“ nahrazují slovy „1. ledna 2024“ a slova „1. ledna 2019“ se nahrazují slovy „1. ledna 2029“.
3. „.... V § 37p odst. 3 se slova „30. března 2019“ nahrazují slovy „30. března 2029“.

(+ pro případ akceptace návrhu č. 1 se slova „je povinna“ nahrazují slovy „jsou povinni provozovatelé solárních elektráren, kteří zajišťují plnění povinnosti podle § 37h odst. 1 písm. a) nebo b), a“.)

Dosavadní bod 34 se mění takto:

4. „.... vypouští se slova „minimální výše nebo“, tj. „v § 37p odst. 4 se za slova „způsobu výpočtu minimální výše příspěvků“ doplňují slova „a způsobu finančního vypořádání po splnění povinností pro nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů“.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

OBEČNÁ ČÁST

I. Důvod předložení

Hlavním cílem předkládaného pozměňovacího návrhu je zrealizovat legislativní řešení problematiky plnění povinností provozovatelů solárních elektráren vyplývajících z ust. § 37p zákona o odpadech.

Cílem předkládaného návrhu zákona je transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. července 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ) (dále jen „OEEZ“). OEEZ v čl. 13 odst. 2 uvádí, že za účelem plnění těchto povinností lze uzavírat dohody o jiných způsobech financování, tedy jiných než je kolektivní systém. Tato možnost je provozovatelům solárních elektráren upřena. Nelze proto tvrdit, že § 37p zákona o odpadech je transpozicí nové směrnice OEEZ. Provozovatelům solárních elektráren nemůže být upřeno právo zajišťovat své povinnosti variantně, tj. samostatně, společně, nebo přenesením na kolektivní systém. A contrario stanovení povinnosti pouze uživatelům (provozovatelům solárních elektráren) a stanovení pouze jednoho způsobu plnění těchto povinností je v tomto smyslu v rozporu s právem EU.

Dále platí, že klíčová povinnost provozovatelů solárních elektráren spočívá v zajištění financování předání vysloužilých solárních panelů uvedených na trh do dne 1.1.2013 ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu z nich. S ohledem na jejich převážnou instalaci v letech 2009-2010 a vzhledem k jejich životnosti 20 let se očekává jejich odstraňování někdy kolem roku 2030. Přesto zákon v cit. ustanovení v poslední větě ukládá kolektivním systémům, aby stanovily výši příspěvků na předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu z těchto solárních panelů již k době zahájení platební povinnosti, tj. k 1.1.2014.

Navrhované opatření by mělo v první řadě předejít případným sporům o výši příspěvku v době, kdy nelze (téměř 20 let předem) předjímat vývoj situace na trhu s druhotnými surovinami, od něž se nákladovost odstranění solárních panelů odvíjí. V případě, že se vybere více peněz než oddělený sběr a recyklace bude skutečně stát, jedná se o bezdůvodné obohacení, které bude s největší pravděpodobností kamuflováno vysokými administrativními náklady kolektivních systémů. Jestliže se vybere méně prostředků, nebudou moci kolektivní systémy bez zbytečků zajistit likvidaci vysloužilých solárních elektráren, přičemž je patrné, že v konečném důsledku bude jejich odstranění zajišťovat obec, či stát. Přitom hrozí spíše tato druhá varianta, protože kolektivní systémy - s cílem získat ve vzájemném konkurenčním prostředí smluvní partnery - poddimenzují výši recyklačního příspěvku, aniž by se to po dobu 15 let nějak negativně projevilo.

Dalším smyslem předkládaného návrhu je získat čas pro provozovatele solárních elektráren, zejména pro malé a střední podnikatele, kteří jsou finančně přetíženi v důsledku kumulace platebních povinností, která je dána zejména v důsledku neplánovaného zrušení daňového osvobození a zavedení neplánované povinnosti odvádět tzv. solární odvod podle zákona o podporovaných zdrojích energie v kombinaci s jejich finančním zatížením ze smluvních vztahů s bankovními ústavy. Jestliže přidáme povinnost odevzdávat recyklační příspěvek, nelze v řadě případů vyloučit celkový rdousící efekt kumulovaného finančního zatížení. Přitom nemá žádný smysl akumulovat prostředky 20 let dopředu. Takové peníze budou ležet na účtech kolektivních systémů bez jakéhokoliv multiplikačního efektu.

Konkrétně se proto navrhuje taková legislativní úprava povinnosti provozovatelů solárních elektráren spočívající v posunu povinnosti zajistit financování předání elektroodpadu ze solárních panelů ke zpracování, využití a odstranění o 10 let, tedy do doby, kdy budou vesměs splaceny úvěry a provozovatelé solárních elektráren tak budou vykazovat největší čisté zisky. Přitom nehrozí žádné riziko, že by došlo k záměrné likvidaci provozujících společností, protože životnost solárních elektráren nebude ještě zdaleka u konce a zároveň stále poběží zákonem garantovaná podpora elektřiny vyrobené z těchto elektráren.

Nijak se ale nemění termín povinnosti provozovatelů solárních elektráren uzavřít smlouvu s kolektivním systémem. Vytvoří se tak dostatečný časový prostor pro vyvážení vzájemných vztahů a vzájemnou kontrolu, pro zajištění efektivního provozu těchto systémů a pro výběr jejich subdodavatelů, zejména recyklačních společností. Zároveň bude zřejmé, jak nákladná je jejich administrativa, protože tyto náklady se budou odrážet již v ke dni 30.6.2013, kdy se uzavírají smlouvy. Konkurence v nákladech na administrativu přitom neohrožuje plnění hlavní povinnosti, pro kterou jsou kolektivní systémy zřizovány, totiž odstraňování vysloužilých solárních elektráren.

Celkový pětiletý splátkový kalendář recyklačního příspěvku se nezkracuje a jeho význam se nemění. Nadále je tak garantováno, že v důsledku vysoké poptávky po příslušných recyklačních službách na konci životnosti solárních elektráren uvedených na trh na přelomu tohoto desetiletí nedojde k nepredikovatelnému pohybu cen v roce 2030 a tím k neplnění povinnosti recyklovat tyto panely.

V návaznosti na navrhované změny budou provedeny i změny ve zmocnění pro vydání vyhlášky č. 352/2005 Sb., konkrétně té části vyhlášky, kterou se stanoví bližší podmínky financování odděleného sběru, zpracování a odstranění elektroodpadů ze solárních panelů.

II. Návrh variant řešení

Varianta 0 - Ponechání současného stavu.

Varianta 1 – Novela zákona.

Popis problému:

Potíž je v tom, že:

- stávající úprava je v rozporu se směrnicí OEEZ,
- je diskriminační neumožnit provozovatelům solárních elektráren (na rozdíl od výrobců) si založit vlastní kolektivní systém,
- nemá smysl akumulovat prostředky 20 let dopředu,
- nejsme schopni s 20-ti letým předstihem predikovat jaké budou celkové náklady,
- hrozí právní spory vyplývající z nesprávně stanoveného recyklačního příspěvku, popř. nedostatek peněz pro odstranění solárních elektráren po ukončení jejich životnosti,
- nelze vyloučit spekulativní založení kolektivních systémů a poddimenzovanou výši recyklačního příspěvku,
- příspěvek se vybírá v době největšího finančního zatížení provozovatelů solárních elektráren,
- zmocňovací ustanovení se zpětně mění tak, aby stávající vyhláška s ním byla v souladu; tedy, že znění stávající vyhlášky jde nad rámec zmocnění a potažmo je neústavní.

Cíl: Navrhovaná úprava tyto předpokládané problémy eliminuje na minimum, aniž by zasahovala do systematiky a filozofie současné legislativy.

Tabulka: Porovnání nákladů a přínosů

Přínosy		Náklady	
Varianta 0			
Předstih finančního zajištění recyklace solárních panelů.	*	Spekulativní stanovení výše recyklačního příspěvku.	****
Brzká možnost financovat z vybraných prostředků rozšíření recyklačních kapacit (na to je čas i při variantě 1)	**	Náklady na řešení právních sporů.	**
		Riziko rdousícího efektu kumulativního finančního zatížení provozovatelů	**
		„Umrtní“ vložených peněz na 10 let	*
Varianta 1			
Zprůhlednění celého systému stanovení výše recyklačního příspěvku	*****	-	
Odstranění diskriminace a zabránění spekulativního zakládání kolektivních systémů	****	-	
Vybírání příspěvků v době nejvyšší čisté ziskovosti solárních elektráren	***	-	
Snížení nákladů na řešení právních sporů	**	-	

Pozn. Hodnocení dopadů a přínosů:

- bez dopadů, * velmi nízké, ** nízké, *** střední, **** vysoké, ***** velmi vysoké

III. Návrh řešení:

Nultá varianta je de facto z hlediska požadovaného efektu právní úpravy velmi sporná, neboť je ve značné části předčasná, v rozporu se směrnicí a neústavní.

První varianta nabízí získání času ke zrealizování finančních povinností (ale i možností) provozovatelů solárních elektráren při zajištění odděleného sběru, recyklace a využití vysloužilých solárních panelů a navíc zesouladuje zákon se směrnicí a ústavním pořádkem.

Navrhujeme variantu 1.

IV. Implementace

Orgánem odpovědným za implementaci navrhované právní úpravy zůstává MŽP ve spolupráci s MPO.

Navrhovaná právní úprava nepřináší subjektům žádné zcela nové povinnosti, pouze oddaluje povinnost provozovatelů solárních elektráren odvádět recyklační příspěvek a umožňuje jim v souladu s OEEZ plnit svou povinnost variantně. Minimalizují se tak shora uvedené nepříznivé dopady rozporu s právem EU a předčasného stanovení a vybírání recyklačního příspěvku.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

Ad 1.

Provozovatelům solárních elektráren se umožňuje zajišťovat své povinnosti variantně, tj. samostatně, společně nebo přenesením na kolektivní systém. Tato práva se zakládají, stejně jako všem výrobcům vybraných výrobků podle zákona o odpadech, v souladu s právem EU, konkrétně OEEZ. Dále se umožňuje provozovatelům solárních elektráren (stejně jako výrobcům) si svůj kolektivní systém sami zřídit, tedy jej věcně a efektivně kontrolovat a spravovat.

Ad 2. a 3.

Jde o posunutí hraničních termínů povinnosti provozovatelů solárních elektráren poskytovat dílčí plnění při pětiletém odvádění příspěvku na předání elektroodpadu ze solárních panelů kolektivním systémům k oddělenému sběru, zpracování, využití a odstranění o 10 let. Tomuto opatření odpovídá i posunutí termínu ohlašovací povinnosti kolektivních systémů vůči MŽP.

Ad 4.

Nesprávný legislativní postup, kdy MŽP nejdříve stanovilo minimální výši příspěvků vyhláškou a teprve následně upravuje tomu odpovídající zákonné zmocnění, je z ústavního hlediska nepřijatelný. Navíc je současné stanovení minimální výše příspěvku pro plnění povinností, které mají být realizovány v následujících desetiletích, velmi předčasné, neodpovídající budoucí realitě, a tudíž věcně nesprávné. Plně postačí pravidlo, resp. způsob stanovení minimálního příspěvku.

PS: Shora uvedené pozměňovací návrhy jsou na sobě nezávislé, lze je schválit odděleně od sebe.