

# 9 Technicko ekonomická analýza současného stavu a navržených opatření

## 9.1 Současné ekonomické nástroje pro oblast nakládání s BRKO ve vztahu k plnění cílů a opatření stanovených v POH ČR a zhodnocení jejich účinnosti

Z pohledu dopadu nástrojů obecně v odpadovém hospodářství na chování subjektů na trhu je možné ekonomické nástroje rozdělit na nástroje pozitivní a negativní stimulace. Nástroje pozitivní stimulace působí ve směru motivace k určitému typu chování prostřednictvím konkrétních plateb či zvýhodnění (např. subvence, daňová zvýhodnění, povinná finanční rezerva apod.). Nástroje pozitivní stimulace představují příspěvek k nákladům na zamezení škod na životním prostředí (neboli náklady, které jsou vynakládány subjekty na odstranění či zmírnění příčin vzniku škod na životním prostředí) a snižují reálnou hodnotu nákladů spojenou s pozitivním vlivem na životní prostředí (nebo snížení negativního vlivu). Z hlediska ekonomické teorie se jedná o podporu vzniku pozitivních externalit<sup>1</sup>. Nástroje negativní stimulace se snaží zamezit určitému typu chování subjektů na trhu prostřednictvím finančních „trestů“. Z hlediska ekonomické teorie se jedná o zamezení vzniku negativních externalit<sup>2</sup>, kdy nutí znečiškovatele zahrnout do svých nákladů i další (společenské) náklady. Na základě předchozích definic je možné ekonomické nástroje v odpadovém hospodářství rozdělit do následujících skupin:

| preventivní nástroje                   |                               | nápravné nástroje            |                     |
|--|-------------------------------|------------------------------|---------------------|
| pozitivní stimulace                    | negativní stimulace           | pozitivní stimulace          | negativní stimulace |
| (1) podpory, subvence a výhodné půjčky | rozšířená odpovědnost výrobce | (3) ceny                     | (5) daně a poplatky |
| (2) daňová zvýhodnění                  | cla                           | (4) povinná finanční rezerva | náhrada škody       |
|  |                               | obchodovatelná povolení      | (6) pokuty a sankce |
|  |                               | zálohy                       |                     |
|  |                               | pojištění                    |                     |

### 9.1.1 Podpory, subvence a výhodné půjčky

**Podpory** jsou platby na krytí jednorázových investičních nákladů pro realizaci ekologických opatření. **Subvence** jsou zpravidla trvalé platby na částečnou úhradu nákladů spojenou

<sup>1</sup> **pozitivní externalita** je definována jako důsledek chování určitého subjektu (spotřeba či výroba), jež přináší užitky jiným subjektům, aniž by tyto za vzniklé užitky platili.

<sup>2</sup> **negativní externalita** je definována jako důsledek chování určitého subjektu (spotřeba či výroba), jež přináší náklady jiným subjektům, aniž by tyto subjekty byly za vzniklé náklady kompenzovány.

s poskytováním služeb. **Výhodné půjčky** představují zapůjčení peněžních prostředků za výhodnějších než běžných komerčních podmínek. Tyto půjčky jsou poskytovány institucemi veřejné správy a jsou charakteristické nižšími úrokovými sazbami, delší dobou splatnosti, širší účelovostí apod. Jedná se např. o zdroje Evropské investiční banky, která umožnila vládě ČR čerpat výhodný úvěr v souvislosti s problematikou povodní. Tyto zdroje jsou dále žadatelům poskytovány bezúročně. Úroky jsou hrazeny ze státního rozpočtu ČR.

Podpory, subvence i výhodné půjčky jsou poskytovány v souladu s principem účelovosti, tedy v rámci výběrových řízení na předem stanovené priority politiky životního prostředí. Jsou spíše doplňujícím nástrojem ekologické politiky. Slouží k podpoře nových technologií, vědy a výzkumu, vzdělávání apod. Podpory a subvence je možné obecně zařadit do nástrojů, které souvisí s existencí veřejných zdrojů financování.

Podstatou subvencí a podpor je, že sníží náklady znečišťovatele na dosažení stanoveného cíle přispívajícímu ke zlepšení životního prostředí – např. instalace nové čistší technologie. Jejich efekt je však pouze dočasný, často již nestimulují k dalšímu zlepšení situace. V řadě případů je subvence chápána jako odměna za omezení negativní externality.

Současné tendence směřují od podpor nápravných k podporám preventivním (od podpory technologie na řešení již vzniklého odpadu k podpoře technologií, jež budou vzniku odpadů předcházet). Hlavním ekonomickým argumentem proti subvencím a dotacím je nízká efektivnost a alokační dopady vynakládaných prostředků z veřejných zdrojů. Dotace působí selektivně a narušují fungování cenového mechanismu a zásadu rovných podmínek v soutěži, kdy subvence zvýhodňuje jeden ekonomický subjekt proti druhému, který není příjemcem subvence.

V České republice jsou podpory z veřejných prostředků (prostředky státního rozpočtu, včetně prostředků splatných a neuhrazených, prostředky státních finančních aktiv, státních fondů, Fondu národního majetku ČR, veřejného zdravotního pojištění, České národní banky sloužící k bezpečnému fungování a účelnému rozvoji bankovního systému, prostředky rozpočtů územních samosprávných celků, prostředky právnických osob vlastněných státem plně nebo v míře, která mu v nich umožňuje vykonávat přímou nebo nepřímou kontrolu, pokud jsou tyto prostředky používány způsobem neodpovídajícím principům trhu, především principu dosažení nejvyšší míry zisku, anebo prostředky vyplývající z poskytnuté výhody) omezeny zákonem č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře a zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

Účinnost nástroje při plnění cílů definovaných v POH ČR je závislá na efektivnosti vynakládání prostředků z veřejných zdrojů na konkrétní akce v oblasti nakládání s odpady (např. se jedná o podporu aktivit, jež vedou k realizaci investičních akcí souvisejících s budováním zařízení na využívání či recyklaci odpadů, rekultivaci skládek apod.). V této souvislosti je však nutné zdůraznit, že realizaci investiční akce (např. výstavby recyklační linky) musí předcházet podrobná analýza trhu a tržních příležitostí, aby nedošlo k tomu, že nebude zajištěn odbyt produktu procesu využívání, čímž by došlo k znehodnocení celé aktivity veřejné podpory.

## Účinnost nástroje

Dopad na zlepšení životního prostředí závisí na vybraných prioritách, způsobech vedení výběrových řízení, dále na časovém horizontu financování určité priority a objemu veřejných prostředků, které jsou na tuto prioritu k dispozici. Podpora působí proti principu “znečišťovatel platí“, protože příjemcem podpory jsou často znečišťovatelé. Podstatou tohoto nástroje je skutečnost, že podpory snižují žadatelům náklady na zavádění nových technologií, asanace škod, obecně na činnosti, které

snižují negativní vliv na životní prostředí.

Obecně je účinnost dotací nízká a u časově omezených programů dočasná. Analýzy efektivnosti čerpání veřejných zdrojů ukazují, že podpory dosahují daného cíle neefektivně nebo dokonce jsou spojeny s nežádoucími ekonomickými dopady, jelikož zvýhodňují subjekty, které prostředků dosáhly oproti ostatním účastníkům na trhu.

Podpory by proto měly být používány spíše v případech podpory pozitivních externalit. Z ekonomického hlediska nelze používání podpor doporučit. Podpory, subvence a půjčky jsou spíše doplňujícím nástrojem ekologické politiky. Slouží k podpoře nových technologií, vědy a výzkumu, vzdělávání apod. Fungování nástroje nemá systémové základy, a proto lze předpokládat, že pozitivní dopady na sledované cíle budou pouze dočasné.

### 1. Podpory ze Státního fondu životního prostředí České republiky

Důležitým ekonomickým nástrojem stimulujícím realizaci environmentálních opatření je Státní fond životního prostředí ČR (SFŽP ČR). Finanční prostředky ze SFŽP ČR na investiční a neinvestiční projekty jsou poskytovány ve formě přímé podpory (dotace, půjčka) nebo nepřímo (příspěvek na úhradu úroků z úvěru) v rámci vyhlášených programů, které jsou vymezeny technickými ekonomickými a ekologickými podmínkami. Při projednávání žádosti o podporu je rozhodující – míra snížení negativního vlivu na životní prostředí, Státní politika životního prostředí, Národní program přípravy ČR na vstup do EU, efektivnost vynaložených prostředků, regionální hodnocení, projektová a investiční připravenost. V současnosti jsou pro odpadové hospodářství SFŽP ČR vyhlášovány: program podpory na sanace a rekultivace starých skládek, program na podporu využití a odstranění odpadů a program na podporu zpracování plánů odpadového hospodářství krajů. V letech 1992 – 2002 bylo SFŽP ČR posouzeno téměř 400 žádostí. Celkové náklady na realizaci podporovaných aktivit činily celkem více než 5 mld. Kč, z toho celková podpora byla tvořena dotacemi a půjčkami SFŽP ČR a činila v rámci složky odpadové hospodářství 2,127 mil. Kč. Např. program 4.2 SFŽP na podporu využití a zneškodnění odpadů budováním a provozováním kompostárny. Investoři kompostáren mohou získat až 80% podporu investičních nákladů, z toho obce a neziskové organizace až 40% finanční dotaci investičních nákladů.

Z hlediska své povahy se jedná o preventivní nástroj pozitivní stimulace a s jeho aplikací jsou spojeny náklady na např. personální zajištění agendy (organizace výběrových řízení, registrace, komunikace), výběr a vyhlášení výsledků, správu finančních toků apod.

Podstatou tohoto nástroje je skutečnost, že sníží náklady znečišťovatele na dosažení stanoveného cíle přispívajícímu ke zlepšení životního prostředí – např. instalace nové čistší technologie, zařízení na využívání odpadů apod.

### 2. Podpory a dotace z veřejných rozpočtů

Pro aplikaci tohoto nástroje jsou rozhodující následující zákonné úpravy: zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých zákonů, zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Podpory z veřejných rozpočtů jsou poskytovány na předem stanovené účely, subjekt žádající o podporu musí splnit požadavky dané legislativou. K financování větších investic ve veřejném sektoru může být využito i prostředků strukturálních fondů EU – předvstupní fondy - PHARE, ISPA; povstupní – Strukturální fondy, Kohezní fond, které jsou hlavním mechanismem EU pro poskytování pomoci při investicích potřebných k dosažení kompatibility v kandidátských zemích.

Z hlediska své povahy se jedná o nápravný nástroj pozitivní stimulace, s jehož aplikací jsou spojeny náklady na státní rozpočet a rozpočty příslušných orgánů veřejné správy.

Dalšími možnými zdroji financování tohoto nástroje jsou zejména soukromé zdroje jako Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s., Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s. apod., dále státní rozpočet a další zdroje z rozpočtu Evropské unie.

### **9.1.2 Daňová zvýhodnění**

Daňová zvýhodnění představují úlevy z existujících daní pro konkrétní subjekty, předmět činnosti, případně časovou nebo místní příslušnost. Jsou přesně definovány v příslušných zákonech, zohledňujících nejčastěji sociální, investiční a ekologické záměry hospodářské politiky.

V rámci ekologických daňových zvýhodnění dochází ke stimulaci činností šetrných k životnímu prostředí pomocí jejich vyjmutí z předmětu zdanění nebo stanovení nižší sazeb.

Kvantifikace efektů jednotlivých environmentálních daňových zvýhodnění v rámci české daňové soustavy nebyla dosud zpracována. Nástroj má především doplňkovou funkci. V kombinaci s dotačními tituly nebo administrativními nástroji může významně napomoci výsledné změně chování.

Jinou formou daňového zvýhodnění jsou odčitatelné položky od základu daně, které jsou definovány přesnou částkou na měsíc či rok, např. možnost odečíst si 15 % ze vstupní ceny zařízení pro čištění a úpravu vod nebo ze vstupní ceny třídících a úpravárenských zařízení na zhodnocení druhotné suroviny (§34 zákona o daních z příjmů) – podrobněji viz dále.

Nízká účinnost daňových zvýhodnění proto vyplývá především ze skutečnosti, že se jedná o řádově nižší částky, než je tomu u dotací a dalších ekonomických nástrojů.

Daňová zvýhodnění lze používat jako doplňkový nástroj pro dosahování environmentálních cílů. Při jejich konstrukci je však důležité zohlednit dodatečné administrativní náklady, protože každá daňová úleva činí systém výběru a správy daně složitějším, čímž směřuje proti prioritám fiskální funkce daní (jednoduchost, transparentnost, nízké náklady výběru).

V dlouhodobém horizontu je vhodné rovněž počítat s nutností akceptace harmonizačních tendencí na úrovni EU, např. snaze o vytvoření jednotné sazby DPH apod.

Z hlediska své povahy se jedná o preventivní nástroj pozitivní stimulace.

#### **1. Daňová zvýhodnění – daň z příjmů.**

Legislativním základem tohoto nástroje je zákon č. 586/1990 Sb., o daních z příjmů. Daňová zvýhodnění podle tohoto zákona představují úlevy z existujících daní pro konkrétní subjekty – fyzické a právnické osoby, a pro předmět zdanění. V rámci ekologických daňových zvýhodnění dochází ke stimulaci činností šetrných k životnímu prostředí pomocí jejich osvobození od daně, vyjmutí z předmětu zdanění či stanovení nižší sazby.

Až do konce roku 2003 se jedná o osvobození od daně z příjmů fyzických a právnických osob z provozu zařízení na výrobu a energetické využití bioplynu a dřevoplynu, zařízení na jiné způsoby výroby elektřiny nebo tepla z biomasy, zařízení na výrobu biologicky rozložitelných látek stanovených zvláštním předpisem, a to v kalendářním roce, v němž byly poprvé uvedeny do provozu, a v bezprostředně následujících pěti letech, odčitatelnou položkou od základu daně 15 %

vstupní ceny třídících a úpravárenských zařízení na zhodnocení druhotných surovin. Za první uvedení do provozu se považují i případy, kdy zařízení byla rekonstruována, pokud příjmy z provozu těchto zařízení nebyly již osvobozeny. Doba osvobození se nepřerušuje ani v případě odstávky v důsledku technického zhodnocení nebo oprav a udržování.

V případě právnických osob předmětem daně nejsou příjmy z vlastní činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů s výjimkou příjmů podléhajících zvláštní sazbě daně vybíraných srážkou.

### **Účinnost nástroje**

Kvantifikace efektů jednotlivých environmentálních daňových zvýhodnění v rámci české daňové soustavy nebyla dosud zpracována. Nástroj má především doplňkovou funkci. V kombinaci s dotačními tituly nebo administrativními nástroji může významně napomoci výsledné změně chování.

Daňová zvýhodnění představují ekonomický stimul pro znečišťovatele ve prospěch technologií šetrných k životnímu prostředí, který je realizován prostřednictvím nižších nákladů na pořízení investice a nižších nákladů na zamezení znečištění životního prostředí v dalších letech (emise, odpady, odpadní vody). Tento stimul sám o sobě není často natolik významný, aby motivoval podnikatelské subjekty ke změně technologie.

Nástroj jako takový představuje efektivnější variantu poskytnutí (ponechání) dodatečných peněžních prostředků na podporu konkrétní činnosti, než je tomu např. u dotací a subvencí, u kterých dochází nejprve k výběru a potom k rozdělování veřejných prostředků.

### **2. Daňová zvýhodnění – daň z nemovitosti.**

Legislativním základem tohoto nástroje je zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti. Daňová zvýhodnění podle tohoto zákona představují osvobození od daně z pozemků a staveb. Od daně ze staveb jsou osvobozeny stavby sloužící výlučně k účelům zlepšení stavu životního prostředí stanovené vyhláškou ministerstva financí České republiky v dohodě s ministerstvem životního prostředí České republiky, stavby na dobu pěti let od roku následujícího po provedení změny spočívající ve změně systému vytápění přechodem z pevných paliv na systém využívající obnovitelné energie solární, větrné, geotermální, biomasy, anebo změny spočívající ve snížení tepelné náročnosti stavby stavebními úpravami, na které bylo vydáno stavební povolení. Zákonem o dani z nemovitosti jsou od daně osvobozeny stavby a pozemky k úpravě odpadů, pro tepelné, biologické, chemické a fyzikální odstraňování odpadů, pro skládky odpadů, splňující podmínky provozu stanovené legislativou.

### **Účinnost nástroje**

Kvantifikace efektů jednotlivých environmentálních daňových zvýhodnění v rámci české daňové soustavy nebyla dosud zpracována. Tento nástroj má především doplňkovou funkci.

### **3. Daňová zvýhodnění - daň z přidané hodnoty.**

Legislativním základem tohoto nástroje je zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Podle zákona o dani z přidané hodnoty podléhají snížené sazbě daně 5 % :

- dřevěné piliny, zbytky a odpad, též aglomerované ve tvaru špalků, briket, pelet a podobných tvarech,

- vlákniny, papíry, kartony, lepenky a výrobky z nich, na které bylo pověřeným subjektem vydáno osvědčení, že byly vyrobeny z více než 70 % z recyklovaného papíru nebo z jiných recyklovaných vláknitých surovin,
- celulózová tepelná izolace ze sběrového papíru,
- bionafta, bioplyn.

Z environmentálního hlediska je důraz kladen hlavně na ekologicky příznivé výrobky. Snížená sazba daně na výše uvedené výrobky je však k 1. 1. 2004 zrušena a převedena do sazby 22%, čímž dojde ke ztrátě zvýhodnění.

### Účinnost nástroje

Z povahy tohoto nástroje plyne, že jsou podporovány výrobky šetrné k životnímu prostředí, na jejichž výrobu byly vynaloženy vyšší náklady, než na substituční výrobky na trhu, jež pozitivní důsledky na životní prostředí nesledují. Sníženou sazbou daně tak dochází ke konkurenčnímu zvýhodnění výrobků s příznivými dopady na životní prostředí. Ztráta daňového zvýhodnění bude mít za následek pokles konkurenční výhody těchto výrobků na trhu a následně k poklesu produkce těchto výrobků. Dosavadní zvýhodnění těchto výrobků tak bude dále možné jen v případě technologických zlepšení výrobní technologie apod. Obecně však je možné říci, že aplikace tohoto nástroje v současné době má pouze podpůrnou funkci a konkrétní účinnost DPH na životní prostředí není sledována.

### 9.1.3 Cena

Cena na neregulovaném trhu se utváří působením protichůdných zájmů nabízejících a poptávajících v určitém čase a místě. Oběma stranám poskytuje základní informaci o jejich postavení na trhu: nabízejícím o tom, zda jsou schopni obstát v konkurenci ostatních subjektů a prodat svůj výrobek, poptávajícím o tom, kolik prostředků si musí obstarat pro uspokojení svých potřeb. Na základě cen mohou obě strany sestavovat nákladové kalkulace a na základě získaných informací (faktorů ovlivňujících cenu) předpovídat budoucí vývoj.

Do tržní tvorby cen zasahují orgány státní správy různými formami regulace na základě přesvědčení, že cena generovaná trhem není celospolečensky akceptovatelná a neodpovídá sledovaným prioritám (kvalitnímu životnímu prostředí). Díky takovýmto zásahům však dochází ke změně (deformaci) tržních signálů, která se dále promítá do dalších oblastí mimo trh, který byl regulací postihnut. Všechny důsledky zavedené regulace nelze dopředu odhadnout.

Environmentální přínos neregulovaných cen vychází z konceptu, že trh (nabídka) poskytuje lidem to, co skutečně chtějí. V souvislosti s životním prostředím je však složité toto tvrzení explicitně prokázat. V souvislosti s odpady se diskutují environmentální výhody a nevýhody systému zpoplatnění „**Pay as you throw**“, který znamená zavedení poplatků za komunální odpady podle jejich skutečné produkce.

Regulace cen sleduje vždy konkrétní záměry subjektu, který regulaci uvalil, a přináší s sebou vedlejší efekty. Obecně platí, že jednou zavedená regulace je velmi těžko odbouratelná, a to i při změně priorit regulátorů. Jako příklady současných proti ekologických regulačních opatření lze uvést regulaci cen primárních surovin a energie, která sleduje priority v sociální oblasti a působí tak proti snaze stabilizovat systémy pro recyklaci odpadů a učinit je konkurenceschopnými.

Výší ceny lze přímo ovlivňovat chování jednotlivých tržních subjektů. Zvýšením ceny konkrétního produktu dochází zpravidla ke snížení poptávky po tomto produktu a omezení jeho výroby. Velikost reakce na změnu ceny se nazývá elasticita poptávky a liší se podle míry nahraditelnosti sledovaného produktu. Čím více substitutů na trhu existuje, nebo čím je produkt méně potřebný, tím větší změna poptávky je vyvolána třeba i nepatrnou změnou ceny. Z pozice regulujícího orgánu proto nemá smysl ovlivňovat cenu komodit, jejichž elasticita poptávky je vysoká. Velikost cen primárních surovin vzhledem k druhotným surovinám výrazným způsobem ovlivňují další recyklaci a nakládání s odpady, tedy i primárními surovinami. Jestliže je cena primární suroviny nižší než cena druhotné suroviny, je upřednostňováno využívání primárních surovin, recyklace a využívání druhotných surovin je omezeno. Jestliže jsou ceny druhotných surovin nižší než ceny primárních surovin, recyklace druhotných surovin je podpořena. Cena druhotné suroviny je ovlivňována především náklady na sběr, dopravními náklady, náklady zpracování, kvalitou suroviny, ale také využívanými nástroji, které mohou podpořit nebo zvýhodnit cenu druhotných surovin vůči primárním surovinám.

Kromě přímé regulace cen (věcné usměrňování, cenový strop ... aj.) mají na výši ceny zprostředkující vliv všechny ekonomické nástroje.

Od přímé regulace cen se ve světě upouští, nejčastěji je uplatňována v tzv. síťových odvětvích (plyn, elektřina, voda). Ceny jsou ovlivňovány převážně zprostředkovaně prostřednictvím ostatních ekonomických nástrojů.

Zvýšení ceny služby v odpadovém hospodářství má další negativní vlivy na životní prostředí – vysoká cena služby (např. třídění a následná recyklace) způsobuje to, že je stále původci upřednostňováno skládkování. Je-li cena za uložení např. nebezpečného odpadu na skládku nebo jeho předání na jiný typ zařízení vysoká, vede to k hledání jiných cest, jak s tímto odpadem naložit – cesty nelegální, tzn. vysoký potenciál pro znečištění ŽP. Cena rozhoduje ve většině výběrových řízeních pro odstranění odpadů a při všech veřejných zakázkách. Podmínky těchto soutěží jsou často vyhlášeny tak, že poskytují široké možnosti účastníkům soutěže, od vlastního zařazení deklarovaného materiálu dle Katalogu odpadů po vlastní zvolený způsob naložení s ním. Vyhlášovatel často ani smluvně nezavazuje vítěze, jak se má při nakládání s odpadem postupovat. Vyhlášovatel také často nezohledňuje fakt, že legálně nelze za nabízenou cenu odpad odstranit (viz zákonem stanovené poplatky za uložení odpadu na skládku a povinná finanční rezerva). Nízká cena za skládkování nepodporuje jiné nakládání s odpady a tedy ani využívání.

Z hlediska své povahy se jedná o nápravný nástroj pozitivní stimulace. Z hlediska plnění cílů definovaných v Plánu odpadového hospodářství je možné říci, že ceny představují základní nástroj, jež ve svém důsledku významným způsobem ovlivňuje plnění těchto cílů.

### **Účinnost nástroje**

Účinnost cen je vzhledem ke své povaze velmi vysoká. Ceny jsou základním kritériem pro alokaci zdrojů subjektů na trhu a představují tedy důležitý aspekt při rozhodování o realizaci opatření ve způsobech nakládání s biologicky rozložitelnými odpady. Ceny poskytují také důležité informace o situaci v odpadovém hospodářství jak v současném období, tak v období budoucím. Na základě těchto informací jsou učiněna rozhodnutí o realizaci investičních aktivit. Je tedy možné říci, že ceny (stejně jako v jiných oborech národního hospodářství) tvoří základ pro všechny aktivity subjektů v odpadovém hospodářství, jež jsou výsledkem interakce rozhodnutí různých subjektů na trhu.

V případě, že ceny podléhají regulaci, pak ztrácí svou informační hodnotu a mohou mít za následek

kolaps systémů nakládání s odpady. Příklad tohoto kolapsu je uveden výše v případě regulace cen primárních surovin a jeho důsledku na možnosti využívání a recyklace odpadu. Doporučením v aplikaci tohoto nástroje je ponechání ceny působení tržních sil bez pokusů o regulaci.

#### 9.1.4 Finanční rezerva na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci

Účelem aplikace tohoto nástroje je vytvořit zdroje, jež budou využity po vzniku definované události v budoucím období. Touto událostí je rekultivace a asanace skládky po ukončení její životnosti. Tvorba finanční rezervy se zahrnuje do nákladů provozovatele skládky a tvorba této rezervy je z účetního hlediska výdajem vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Tzn., že vynakládáním těchto prostředků provozovatel skládky snižuje základ pro výpočet daně z příjmu. Peněžní prostředky této rezervy se ukládají na zvláštní vázaný účet v bance a nesmějí být zahrnuty do konkurzní podstaty provozovatele skládky. Dispozice s účtem je ode dne jeho zřízení možná pouze se souhlasem krajského úřadu příslušného podle umístění skládky. Čerpání prostředků finanční rezervy smí být prováděno pouze se souhlasem příslušného krajského úřadu na práce související s rekultivací, zajištěním péče o skládku po skončení jejího provozu a asanací.

Dobu trvání a podmínky péče o skládku po uzavření jejího provozu, rekultivaci a asanaci stanoví individuálně pro každou skládku příslušný krajský úřad jako součást provozního řádu a tato doba nesmí být kratší než 30 let. Výše finanční rezervy je dána zákonem a činí 100 Kč za 1 tunu uloženého nebezpečného odpadu nebo komunálního odpadu, nebo 35 Kč za 1 tunu uloženého ostatního odpadu.

Oproti např. nástroji pojištění je tedy budoucí plnění v případě tohoto nástroje jisté, neboť rezerva je vytvářena pro konkrétní událost, pro konkrétní účel a o jejím použití rozhoduje souhlasem příslušný orgán, jímž je v tomto případě kraj. Podrobnosti o tomto nástroji jsou uvedeny v §§ 49 – 52 zákona č.185/2001 Sb. o odpadech.

Z hlediska povahy tohoto nástroje se jedná o nápravný nástroj pozitivní stimulace a jeho aplikace dopadá zejména na provozovatele skládek. Aplikace tohoto nástroje je významným opatřením zvyšujícím náklady provozovatele skládky na její provoz. Zvýšené náklady může provozovatel promítnout do vyžadované ceny za ukládání odpadu na skládku, čímž bude zprostředkovaně tlačit na zvýšení nákladů producentů odpadu souvisejících s odstraňováním odpadu. Producent odpadu může tyto náklady promítnout do ceny finální produkce (čímž se ovšem vystavuje tlaku konkurenčních výrobků) nebo bude realizovat opatření související se snížením produkce odpadu (např. investicemi do technologií s nižším objemem produkovaných odpadů). V případě, že finanční rezervy a poplatky za ukládání odpadu na skládku pokrývají celkové náklady provozovatele skládky se zabezpečením skládky nejen v průběhu jejího provozu, ale i po ukončení provozu, pak může tento nástroj významným způsobem přispět k plnění cílů definovaných v POH ČR, a to zprostředkovaným působením na náklady producentů odpadu. Zvyšování nákladů producentů odpadu na jeho odstranění se odrazí v produkovaném množství odpadu. Konkrétně se jedná o plnění cíle opatření **3.1 na snižování měrné produkce odpadů nezávisle na úrovni ekonomického růstu, maximální využívání odpadů jako náhrady primárních přírodních zdrojů a minimalizace negativních vlivů na zdraví lidí a životní prostředí při nakládání s odpady, dále plnění cíle opatření 3.7 snížit hmotnostní podíl odpadů ukládaných na skládky o 20 % do roku 2010 ve srovnání s rokem 2000 a cíle opatření 3.8 snížit maximální množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů ukládaných na skládky.**



Důslednou aplikací tohoto nástroje jsou snižovány požadavky na čerpání zdrojů z veřejných rozpočtů pro případné asanace.

### Účinnost nástroje

Finanční rezerva na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci je významným nástrojem následného vrácení krajiny do původní podoby a zajištění co nejmenšího negativního vlivu na životní prostředí a člověka. Jedná se o účelově vázané prostředky, které mohou být v případě realizace události okamžitě použity. Důležitým charakterem těchto rezerv je, že nemohou být zahrnuty do konkurzní podstaty v případě podniku a podle plánované novely zákona č.185/2001 Sb. o odpadech se dále zpřísňuje možnost použití finanční rezervy pro výplaty věřitelům.

Jak již bylo řečeno výše, pak finanční rezerva pro rekultivace a asanace skládek vytvářená v souladu se zákonem o odpadech, společně s poplatkem za uložení odpadu mají být motivací k postupnému omezování skládkování a zvyšování využití odpadů.

Finanční rezerva pro rekultivace a asanace skládek je především doplňujícím nástrojem, jehož účinnost zatím nebyla podrobněji analyzována. Účinnost finanční rezervy závisí na tom, jak se zavedené opatření promítne do nákladů a zprostředkovaně do cen výrobků nebo služeb dotčených subjektů a zejména zda je výše rezervy dostatečná pro naplnění účelu, ke kterému je vázána.

### 9.1.5 Poplatek za ukládání odpadů

Aplikace tohoto nástroje je výsledkem zákonné povinnosti definované v §§ 45 – 48 zákona č.185/2001 Sb. o odpadech. Na tomto základě je původce povinen za ukládání odpadů na skládky platit poplatek. Ten je povinen platit i původce, který je sám provozovatelem skládky a tato skládka je na jeho vlastním pozemku. Poplatek za ukládání odpadů na skládky se skládá ze dvou složek, přičemž základní složka poplatku se platí za uložení všech odpadů (jejím příjemcem je obec, na jejímž katastrálním území skládka leží) a za uložení nebezpečného odpadu se dále platí riziková složka (jejím příjemcem je Státní fond životního prostředí).

Základní sazby pro poplatky za ukládání odpadů stanoví příloha č. 6 zákona o odpadech a jsou následující:

| <b>základní složka (v Kč/t)</b> | <b>2002 - 2004</b> | <b>2005 - 2006</b> | <b>2007 - 2008</b> | <b>2009 – následující období</b> |
|---------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|
| nebezpečný odpad                | 1 100              | 1 200              | 1 400              | 1 700                            |
| ostatní odpad                   | 200                | 300                | 400                | 500                              |
| <b>riziková složka (v Kč/t)</b> |                    |                    |                    |                                  |
| nebezpečný odpad                | 2 000              | 2 500              | 3 300              | 4 500                            |

zdroj: zákon č.185/2001 Sb. o odpadech, příloha č. 6

Z tabulky je zřejmá progresivita poplatku v následujících obdobích. Základním cílem aplikace tohoto poplatku je omezit množství odpadu ukládaného na skládku a podpora jeho využívání alternativními způsoby (např. recyklace). Podstatou tohoto nástroje však není pouze ztraktivnit alternativní způsoby zneškodnění (či využití) produkovaných odpadů, ale také zohlednit reálnou

výši nákladů spojených s ukládáním odpadu na skládku.

Z hlediska povahy tohoto nástroje se jedná o nápravný nástroj negativní stimulace, avšak nastavení výše poplatku může působit nejen nápravně, ale i preventivně.

Poplatek za ukládání odpadů dopadá především na původce odpadů, ovlivňuje jejich další chování – způsoby dalšího nakládání s odpady. Postupným zvyšováním sazeb se zvýrazňuje stimulační funkce tohoto nástroje. Základní poplatek za komunální a ostatní odpad činil 200 Kč/t v roce 2002 a poroste až na 500 Kč/t v roce 2009. V souvislosti s aplikací tohoto nástroje je nutné zvažovat i náklady veřejných rozpočtů na kontrolu placení poplatků u provozovatele skládky.

Plnění cílů a opatření z POH ČR prostřednictvím aplikace tohoto nástroje odpovídá využití finanční rezervy, neboli přispívá k plnění cíle opatření **3.1 snižování měrné produkce odpadů nezávisle na úrovni ekonomického růstu, maximální využívání odpadů jako náhrady primárních přírodních zdrojů a minimalizace negativních vlivů na zdraví lidí a životní prostředí při nakládání s odpady**, dále plnění cíle opatření **3.7 snížit hmotnostní podíl odpadů ukládaných na skládky o 20 % do roku 2010 ve srovnání s rokem 2000** a cíle opatření **3.8 snížit maximální množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů ukládaných na skládky**. Plnění cílů definovaných v opatření **3.2 snížit měrnou produkci nebezpečných odpadů o 20 % do roku 2010 ve srovnání s rokem 2000** a **3.3 cíle související s nakládáním s vybranými odpady** budou aplikací poplatku za ukládání odpadu na skládku (a zejména jako důsledek progresu) podpořeny. Plnění cíle definovaného v opatření **3.6 zvýšit využívání odpadů s upřednostněním recyklace na 55 % všech vznikajících odpadů do roku 2012 a zvýšit materiálové využití komunálních odpadů na 50% do roku 2010 ve srovnání s rokem 2000** bude rovněž aplikací tohoto nástroje podpořeno, neboť se zvýší alternativní náklady na nakládání s odpady.

Podstatou tohoto nástroje je zohlednění společenských nákladů spojených s ukládáním odpadu na skládku (uvažování negativních externalit – viz výše), jež producenti nezahrnují do kalkulace. Zvýšení nákladů producenta odpadu spojených s odstraňováním odpadu se projeví v hledání alternativních způsobů odstraňování či využívání odpadu (jež jsou z nákladového hlediska optimální) či ve využívání technologií s nižší produkcí odpadu.

### Účinnost nástroje

Na základě porovnání nákladů na alternativní způsoby nakládání s odpady je zřejmé, že v současné době jsou průměrné náklady na skládkování nižší, než průměrné náklady na ostatní způsoby odstraňování (či využívání) odpadů. Tato skutečnost vede k přetrvávající preferenci skládkování jako způsobu odstraňování odpadu v České republice. Zvyšování nákladů za ukládání odpadu na skládku však vede k tomu, že dochází k postupnému vyrovnávání preferencí při rozhodování mezi různými alternativami nakládání s odpady. V současném období lze na základě dostupných dat vysledovat růst využívání alternativních způsobů nakládání s odpady. Výši příjmů z poplatku (jako fiskální efekt výběru poplatku) sleduje MŽP formou ročních výkazů, které vyplňují provozovatelé skládek. Údaje z výkazů zpracovává CeHO a výsledky jsou zveřejněny ve Statistické ročence životního prostředí. O výši příjmů z rizikové složky informuje Státním fond životního prostředí (příjemce).

### 9.1.6 Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

Tento nástroj vychází z povinností definovaných v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích ve znění pozdějších předpisů.

Plátcem poplatku je fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt nebo fyzická osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou nebo sloužící k individuální rekreaci a ve které není hlášena k trvalému pobytu žádná fyzická osoba. Zákon stanoví cenový strop pro místní poplatek za odpady na 1 obyvatele – tj. je stanovena maximální výše 500 Kč za poplatníka a kalendářní rok. Poplatek je tvořen ze dvou složek: první složka může dosáhnout až 250 Kč za osobu a kalendářní rok, druhá složka je stanovena na základě skutečných nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu a činí až 250 Kč za osobu a kalendářní rok. Poplatek se platí obci, na jejímž území má fyzická osoba trvalý pobyt nebo se na jejím území nachází stavba určená nebo sloužící k individuální rekreaci.

Podstatou tohoto nástroje je snaha profinancovat obecní systémy nakládání s odpady (komunálními) prostřednictvím příspěvku subjektů, jež jsou reálnými původci odpadu (ačkoli zákon č.185/2001 Sb. stanoví, že původcem komunálního odpadu je obec). Těmito subjekty jsou spotřebitelé, jímž se v důsledku platby poplatku na hlavu (což je významná skutečnost z toho důvodu, že se nelze platbě poplatku vyhnout) mění rozpočtové omezení a z toho důvodu také chování v souvislosti s produkovaným odpadem. Jako následek změny způsobu platby za produkovaný odpad (ze smluvního zajištění za reálně produkovaný odpad k platbě „na hlavu“) vzrostla produkce komunálního odpadu v obcích. Příčinou této situace byla skutečnost, že spotřebitelé ztratili důvod k zatajování reálné produkce odpadu. Platba poplatku tak ovlivňuje rozpočty jednotlivých občanů (domácností) a tím i chování původců odpadů, kteří tento poplatek platí, ať již směrem k „vyšší“ produkci odpadů nebo k vyššímu množství vyseparovaného odpadu, a tedy k snížení produkce směsného odpadu domácnostmi.

Z hlediska své povahy se jedná o nápravný nástroj negativní stimulace, jež nutí plátce poplatku k určitému chování. Při reálné aplikaci tohoto nástroje je nutné vzít v úvahu také náklady spojené se správou, tj. personální zajištění výběru a správy daně, fungující institut kontroly, uvalování a výběru sankcí.

Aplikace tohoto nástroje ve vztahu k plnění cílů definovaných v POH ČR má podobné důsledky jako předchozí nástroje, avšak s určitými dodatky. V případě plnění cíle definovaného v bodě **3.1 snižování měrné produkce odpadů nezávisle na úrovni ekonomického růstu, maximální využívání odpadů jako náhrady primárních přírodních zdrojů a minimalizace negativních vlivů na zdraví lidí a životní prostředí při nakládání s odpady**, nelze uvažovat o snížení množství produkovaného odpadu, neboť forma poplatku, kdy spotřebitelé neplatí za reálně produkovaný odpad, ale na hlavu, nenutí spotřebitele ke změně chování ve směru snižování množství. Naopak vzhledem k výše zmíněným skutečnostem je možné uvažovat zvýšení množství produkovaného odpadu. Objem vytříděných složek bude do značné míry závislý spíše na výchově spotřebitelů k danému chování, než na stimulační funkci poplatku. S tím souvisí také plnění dalších cílů definovaných v bodech **3.2 snížit měrnou produkci nebezpečných odpadů o 20 % do roku 2010 ve srovnání s rokem 2000** a **3.3 cíle související s nakládáním s vybranými odpady POH ČR**. Motivace spotřebitelů k vytřídění nebezpečných složek komunálního odpadu nebude vázána na výši poplatku, ale na změně chování v důsledku výchovy. To samé bude platit i pro plnění cíle definovaného v bodě **3.6 zvýšit využívání odpadů s upřednostněním recyklace na 55 % všech**

**vznikajících odpadů do roku 2012 a zvýšit materiálové využití komunálních odpadů na 50% do roku 2010 ve srovnání s rokem 2000.** Plnění tohoto cíle je do značné míry vázáno na třídění využitelných složek u zdroje, jímž jsou také spotřebitelé. Náklady na třídění odpadu jsou jedním z důležitých faktorů ovlivňující nákladovou efektivitu využívání odpadu.

### **Účinnost nástroje**

Zatímco první složka poplatku je placená bez ohledu na produkováný odpad, pak druhá složka poplatku stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu by měla občana motivovat k tomu, aby snižoval jím produkováný odpad již na vstupu (neboli při poptávce zboží), nebo tím, že bude jím produkováný odpad třídít. Důsledkem tohoto chování by mělo být snížení množství produkováného odpadu a tedy snížení nákladů na provozování systému v obci, což se odrazí ve snížení druhé složky poplatku v dalším období. Působení stanovené výše poplatku na množství separovaného odpadu v obci však není potvrzené. Pozitivním důsledkem tohoto nástroje je fakt, že se výrazným způsobem snížilo množství neplatičů poplatku, který v podstatě financuje systémy sběru, třídění, odvozu a odstranění odpadů v obci a v řadě obcí dochází (v kombinaci s příspěvkem od autorizované společnosti) k úplnému profinancování tohoto systému bez nutnosti dotací z obecního rozpočtu.

Obecně lze říci, že maximální hranice poplatku by měla zamezovat neúměrnému zvyšování poplatku na úroveň, která by plnila více fiskální funkce, než funkce, pro které byl tento poplatek zaveden. Cílem je úplné profinancování systému sběru, třídění, odvozu a odstranění odpadů v obci. Otázkou zůstává, jakým způsobem přispívá tento poplatek ke zvyšování množství vyseparovaného odpadu v obcích. Údaje o reálném působení místního poplatku na danou skutečnost však v současné době nejsou k dispozici.

Místní poplatek měl tedy řešit problémy spojené s výběrem úhrady za komunální odpad na místní úrovni k provozování systému sběru, třídění, odvozu a odstranění odpadů v obci. Dvousložková forma poplatku (kapitační platby) by měla odstraňovat jeho nevýhody ve stimulaci občanů k separaci využitelných a nebezpečných složek komunálních odpadů.

Ačkoli mají poplatky prokazatelný environmentální účinek a je možné je jako ekonomický nástroj doporučit, pak jejich zavádění a působení je limitováno vedlejšími účinky, které souvisí s provázáním ekonomiky jako celku.

### **9.1.7 Poplatek za komunální odpad**

Tento nástroj je definován v zákoně č.185/2001 Sb. o odpadech a je výsledkem působnosti § 17, v kterém je řečeno, že obec může ve své samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem. § 17a zákona říká, že obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit poplatek za komunální odpad. Maximální výše poplatku se stanoví podle předpokládaných oprávněných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů připadajících na jednotlivé nemovitosti nebo podle počtu uživatelů bytů a s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu. V poplatku mohou být promítnuty i náklady spojené s pronájmem nádob určených k odkládání odpadu. Poplatek je příjmem obce.

Poplatníkem je každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad. Plátcem poplatku je vlastník nemovitosti, kde vzniká komunální odpad. Jde-li o budovu, ve které vzniklo společenství vlastníků jednotek podle zvláštního zákona, je plátcem toto společenství. Plátce poplatek rozúčtuje na jednotlivé poplatníky.

Stejně jako u místního poplatku platí, že platba poplatku ovlivňuje rozpočty jednotlivých domácností a výše poplatku ovlivňuje chování původců odpadů, kteří tento poplatek platí, ať již směrem k „vyšší“ produkci odpadů nebo k vyššímu množství vyseparovaného odpadu, a tedy k snížení produkce směsného odpadu domácnostmi.

Ve své podstatě se jedná opět o nápravný nástroj negativní stimulace, s jehož aplikací jsou spojeny náklady správy poplatku, tj. personální zajištění výběru a správy poplatku, fungující institut kontroly, uvalování a výběru sankcí.

Při úvaze o naplnění cílů definovaných v POH ČR platí stejné závěry jako v případě místního poplatku.

### **Účinnost nástroje**

Jak již bylo řečeno výše, pak výši poplatku stanoví obec s tím, že maximální výše poplatku je zákonem věcně vymezena. Důsledkem aplikace tohoto nástroje by mělo být snížení množství produkovaného odpadu a tedy snížení nákladů na provozování systému v obci, a to prostřednictvím zvýšení nákladů spotřebitelů spojených s nakládáním s odpady. Je otázkou, zda podoba a podstata tohoto nástroje zmíněné záměry splňuje, popř. zda vede k záměru vyššího třídění využitelných složek. Údaje o reálném působení poplatku na danou skutečnost však nejsou k dispozici. Reálným cílem nástroje je úplné profinancování systému sběru, třídění, odvozu a odstranění odpadů v obci, tedy fiskální cíl.

I v případě tohoto nástroje však platí, že i přes prokazatelný environmentální účinek je jejich zavádění a působení limitováno vedlejšími účinky, které souvisí s provázáním ekonomiky jako celku.

## **9.1.8 Úhrada za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů**

Podle § 17 zákona č.185/2001 Sb. může obec vybírat od fyzických osob úhradu za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů na základě písemné smlouvy. Tato smlouva musí být uzavřena písemně a musí obsahovat výši úhrady. Vybírá-li obec tuto úhradu, nemůže stanovit poplatek za komunální odpad podle § 17a ani místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zvláštního zákona.

V případě tohoto nástroje platí stejné závěry a vymezení, jako v případě výše zmíněných poplatků. Úhrada však umožňuje uplatnit princip, kdy spotřebitel platí za jím reálně vyprodukovaný odpad, čímž je posílena zodpovědnost spotřebitele za výrobek i po skončení životního cyklu a zachována vazba mezi produkcí odpadu a platbou za tuto produkci. Pokud je zřejmá vazba mezi produkovaným odpadem a platbou za něj, pak je možné předpokládat změnu chování spotřebitelů v souvislosti s nakládáním s odpady, kdy se spotřebitel bude snažit snížit jím produkovaný odpad a tím minimalizovat platbu za něj. Zde je možné vidět i možná nebezpečí tohoto systému, neboť opět

může dojít k zatajování produkce odpadu či jeho ukládání na černé skládky, čímž by došlo k poklesu oficiální produkce odpadu a tlaku na zvýšení prostředků zabezpečující černé skládky. Tento systém však na druhou stranu na základě svých definičních znaků podporuje třídění odpadu, neboť právě třídění představuje potenciální možnost snížení produkce odpadu.

Důsledky úhrady ve formě smluvního plnění podle produkovaného množství odpadu na plnění cílů definovaných POH ČR bude pozitivní ve smyslu podpory plnění těchto cílů, zejména cílů na snížení odpadu ukládaného na skládky **3.7** a **3.8**. Dále aplikace tohoto nástroje podpoří cíl na využívání a recyklaci odpadu **3.6**, neboť spotřebitelé budou motivováni ke snižování produkovaného odpadu prostřednictvím vytrídění využitelných složek.

Z hlediska své povahy se jedná o nápravný nástroj negativní stimulace. Stejně jako u předchozích nástrojů je aplikace tohoto nástroje spojena především s náklady se správou, tj. personálním zajištěním výběru a správy daně, fungujícím institutem kontroly, uvalováním a výběrem sankcí.

### **Účinnost nástroje**

Smyslem tohoto nástroje je snaha snižovat produkovaný odpad již na vstupu (neboli při poptávce zboží), nebo tím, že bude spotřebitel třídit produkovaný odpad. Důsledkem tohoto chování by mělo být snížení množství produkovaného odpadu a tedy snížení nákladů na provozování systému v obci. Působení stanovené výše úhrady na množství separovaného odpadu v obci však není potvrzené. Platba úhrady ovlivňuje rozpočty jednotlivých fyzických osob, výše úhrady ovlivňuje chování původců odpadů, kteří tuto úhradu platí, a to ve smyslu podpory třídění odpadu a snižování jeho produkce.

## **9.1.9 Pokuty**

Pokuty jsou peněžní tresty za porušení zákonů nebo jiných nařízení. Zákon většinou stanoví rozmezí od minimální do maximální částky, orgány státní správy tak mají možnost posouzení míry nebezpečnosti. Zákon o odpadech č.185/2001 Sb. a zákon o obalech č.477/2001 Sb. umožňují uložit pokuty až do výše 10 – 50 mil. korun. Všechny zjištěné delikty musí být obligatorně sankcionovány.

Z hlediska své povahy se jedná o nápravný nástroj negativní stimulace. Při aplikaci tohoto nástroje je nutné uvážit náklady na státní rozpočet, zejména náklady na kontrolu povinných subjektů a vedení správních řízení.

Aplikace tohoto nástroje má následky na osoby jež vykonávají aktivity, jež nejsou v souladu se zákony. Zejména se jedná o fyzické osoby oprávněné k podnikání a právnické osoby. Pokuty a sankce mají působit do jisté míry také jako preventivní nástroj – mají odrazovat subjekty od porušování právních předpisů. Subjekt porovnává náklady, které mu přinese splnění uvalené povinnosti směřující ke zlepšení životního prostředí, a potenciální riziko odhalení a peněžní náklady sankcí a pokut. Obecně by měly být sankce a pokuty nastaveny na takové výši, aby převyšovaly náklady, které je třeba vynaložit na dodržování zákona. V čase klesá jejich účinnost vlivem inflace.

Určitým metodickým problémem je výše sankcí v zákoně o odpadech a obalech. Sankce ze zákona o obalech, vztahující se k materiálovému využití odpadů z obalů, jsou vymezeny až do výše 10 mil. Kč (pro osoby, které nezajistí zpětný odběr a využití odpadů z obalů ve stanoveném rozsahu). Vezmeme-li v potaz hlavní hledisko obou zákonů, ochranu životního prostředí, neplněním této

povinnosti je pokutováno nepoměrně výše, než nedodržení jakékoli jiné povinnosti ze zákona o odpadech (max. 1 mil. Kč), kde může k poškození životního prostředí potencionálně dojít.

### **Účinnost nástroje**

Účinnost sankcí a pokut je přímo úměrná jejich výši a schopnosti kontrolního orgánu kontrolovat a odhalovat porušení zákona. Současným problémem v oblasti sankcí a pokut v odpadovém hospodářství je tedy spíše špatné prokazování porušování legislativy a vymáhání pokut a sankcí. Prostředky získané aplikací tohoto nástroje do veřejných fondů by měly být dále striktně používány na ochranu životního prostředí. Ne vždy je tento požadavek naplněn, čímž se environmentální účinnost sankcí a pokut značně snižuje.

Izolovanou účinnost nástroje je tedy problematické posoudit. Klíčovou roli hraje dokazování protiprávních činností, uvalování postihů a jejich vykonatelnost. Evidenci vedou příslušné orgány, oprávněné k rozhodování o udělování pokut a sankcí, zejména ČIŽP.

### **9.1.10 Cla**

Zákonné vymezení tohoto nástroje vychází z celního zákona č. 13/1993 Sb. a zákona o odpadech.

Cla lze obecně rozlišit na vývozní a dovozní. Dovošní cla zvyšují cenu dovážených výrobků, mohou se použít například při snaze omezit dovoz odpadů deklarovaných jako použité výrobky a omezit tak fakticky dovoz odpadů. Vývozní cla mohou být použita především pro ochranu nerostného bohatství.

Z ekonomického hlediska je používání cel neefektivní. Dočasně sice mohou přinést konkrétní zemi jisté výhody, z dlouhodobého hlediska však dochází ke ztrátám plynoucím z omezené realizace komparativních výhod, realizaci odvetných opatření mezi státy apod. Obecně mezinárodní obchod bez omezení přináší přínosy všem zúčastněným stranám.

Z hlediska své povahy se jedná o preventivní nástroj negativní stimulace.

### **Účinnost nástroje**

Použitelnost celních opatření je v současné době výrazně omezena v souvislosti s vytvářením jednotného trhu EU. I přes tuto překážku je však environmentální účinnost tohoto nástroje minimální, neboť ochrana životního prostředí není uvažovaným efektem uvalovaných cel.

Cla mohou zamezit vývozu přírodních zdrojů a dovozu odpadů. Zároveň představují dodatečné platby do státního rozpočtu. Analýzy vlivů cel na kvalitu životního prostředí nebyly dosud prováděny, jelikož se nejedná o typický nástroj pro ochranu životního prostředí.

## **9.2 Návrh ekonomických nástrojů pro splnění cílů stanovených v POH ČR v oblasti nakládání s BRKO**

Před tím, než bude možné přejít k doporučení ekonomických nástrojů pro splnění cílů POH ČR v oblasti nakládání s BRKO, pak je nutné nejprve shrnout cíle, jež mají být prostřednictvím těchto nástrojů splněny. Realizační program pro BRO v kapitole 8 identifikoval následující cíle vyplývající z POH ČR:

- navrhovat nová zařízení pro nakládání s BRO s nejlepšími dostupnými technikami, jako nedílnou součástí integrovaného systému nakládání s odpady na daném území,
- upřednostňovat při výběru projektu odpadového hospodářství projekty infrastruktury pro odvozový systém sběru tříděného komunálního odpadu,
- **požadovat ekonomickou rentabilitu zařízení pro nakládání s BRO,**
- neohrožovat provozem zařízení pro nakládání s BRO a dopravou BRO lidské zdraví a jednotlivé složky životního prostředí,
- **nepodporovat výstavbu nových spaloven komunálních odpadů ze státních prostředků,**
- **nepodporovat výstavbu nových skládek odpadů ze státních prostředků,**
- stanovit podmínky pro materiálové využívání a zejména spoluspalování BRO v jiných vhodných zařízeních, která nejsou vedena jako zařízení na využívání odpadů ve smyslu zákona,
- zajistit potřebné kapacity pro úpravu BRO vhodných pro zpracování na palivo, není-li vhodnější jejich materiálové využití,
- zajistit využití vhodných a dostupných technologií k využívání paliv vyrobených z BRO,
- připravit návrh podpory pilotních projektů na ověření dosud v České republice neprovozovaných technologií a zařízení k nakládání s BRO,
- povolovat dovoz odpadů za účelem využití pouze do zařízení, která jsou provozována v souladu s právními předpisy a která mají dostatečnou kapacitu (týká se zejména dřevních odpadů),
- **stanovit nástroje pro podporu zvýšeného materiálového využití BRO a to zejména u kompostů,**
- **podporovat trh s komposty a upřednostňovat je při zadávání zakázek na úrovni orgánů veřejné správy,**
- zajistit zdravotní nezávadnost pro všechny výrobky vyráběné z BRO,
- zajistit kontrolu dodržování zákazu ukládání kompostovatelných odpadů na skládky,
- podporovat přeměnu stávajících skládkových areálů na centra komplexního nakládání s bioodpady dobudováním kompostárny, bioplynové stanice nebo zařízení pro MBÚ,
- vytvářet podmínky k oddělenému shromažďování jednotlivých druhů BRO vznikající v domácnostech, živnostech, průmyslu a úřadech,
- omezovat znečišťování BRO jinými odpady, zejména majícími nebezpečné vlastnosti,
- **zvyšovat materiálové využívání papíru a lepenky vytrháných z komunálních odpadů,**
- vytvářet ekonomicky a technicky zdůvodněná společná řešení v rámci dvou i více krajů za účelem docílení požadovaného snížení množství BRKO ukládaného na skládky,
- upřednostňovat kompostování a anaerobní rozklad BRO s výjimkou papíru a lepenky s využitím výsledného produktu v zemědělství a při rekultivacích a BRO, které nelze takto využít upravovat na palivo nebo energeticky využívat.

Z těchto cílů je zřejmé, že jejich splnění bude muset být realizováno prostřednictvím kombinace všech nástrojů využitelných v odpadovém hospodářství, bez ohledu na jejich povahu (ať již se bude jednat o nástroje ekonomické, administrativní a jiné - např. dobrovolné). Není možné uvažovat situaci aplikace ekonomických nástrojů vhodných ke splnění těchto cílů bez ohledu na působení ostatních nástrojů v odpadovém hospodářství (ale i v ochraně životního prostředí obecně). Řada nástrojů může mít multiplikační účinky (neboli účinek se působením nástrojů znásobuje), ale i kontraproduktivní účinky (neboli účinek nástrojů působí proti sobě a výsledný efekt je nulový). Je proto nutné vytvořit jasnou hierarchii cílů, jež bude snaha dosáhnout a systém nástrojů, jež ke splnění takto vymezených cílů povedou.



Z povahy cílů definovaných v POH ČR plynou velice závažné důsledky na možnosti aplikace nástrojů v oblasti nakládání s BRO. Je možné říci, že všechny jmenované cíle mají povahu administrativních rozhodnutí pro řešení určitého problému ve způsobu nakládání s BRO. Tato rozhodnutí však nemají systémovou povahu, tzn., že řeší konkrétní problémy, jež však nemohou vyřešit problémy v nakládání s BRO s platností pro všechny budoucí případy. Pouze plnění některých cílů má povahu tvorby podmínek pro aktivity subjektů na trhu, v jehož rámci však mají jednotlivé subjekty možnost hledat vlastní, nákladově efektivní řešení. Plnění všech definovaných cílů je možné pouze za předpokladu aktivit soukromých subjektů, jež na trh s odpady vstupují se ziskovým motivem. Jinak řečeno za předpokladu ekonomicky rentabilního provozu.

Cíl „**požadovat ekonomickou rentabilitu zařízení pro nakládání s BRO**“ je možné považovat za příklad cíle, který má povahu administrativního rozhodnutí, ačkoli by měl vyplývat z aktivit soukromého subjektu. Tento subjekt vstupuje na trh tehdy, pokud je přesvědčen o možnosti, že jeho činnost bude rentabilní. V opačném případě by bylo jeho rozhodnutí neracionální a jeho podnikání by vedlo ke krachu. Situace by se však změnila tehdy, pokud by mu byla poskytnuta podpora na realizaci tohoto podnikání. Tato podpora umožňuje podnikat i tehdy, když by za jinak přirozených podmínek byla jeho činnost neefektivní. Odstraněním podpory (jež je věcí politického rozhodnutí a nikoli systémového hlediska) však ztrácí toto podnikání efekt v podobě umělé renty, jež vznikla v důsledku využívání podpory a podnikání zaniká. Je tedy možné říci, že není třeba požadovat ekonomickou rentabilitu zařízení pro nakládání s BRO, neboť tato rentabilita je zabezpečena již tím, že subjekt vstupuje na trh. Co je však třeba je skutečnost, aby byly vytvořeny zcela jasné podmínky s nezkrácenými informacemi pro podnikání (tedy bez uměle vytvořených účelových podpor), aby byly zřejmé tržní příležitosti pro podnikatele.

Právě tvorba zcela jasně vymezených pravidel v podobě právně definovaných administrativních nástrojů, např. norem, limitů a standardů (ovšem s následnou kontrolou plnění) v kombinaci s fungováním ekonomických nástrojů, představuje prostředí, jež povede k plnění strategických cílů, např. zvýšení materiálového využívání papíru a lepenky vytříděných z komunálních odpadů. Většina cílů definovaných v POH ČR však tuto povahu nemá, ačkoli by jejich plnění mohlo být výsledek podnikatelských rozhodnutí.

V následujícím textu budou identifikovány ekonomické nástroje, jež jsou ve vhodné kombinaci s administrativními nástroji potenciálně využitelné k plnění cílů definovaných v POH ČR. Všechny nástroje, jež byly definovány již v první kapitole, se na plnění cílů POH ČR určitým způsobem podílí a proto budou v této kapitole shrnuty a prostor bude věnován pouze nástrojům, jež je možné v případě nakládání s BRO dále uvažovat jako nejvýznamnější a dále nové nástroje, jež v současné době využívány nejsou, ale jejich aplikace je možná.

## **9.3 Návrh možných ekonomických nástrojů k plnění cílů POH ČR**

### **9.3.1 Záloha**

Využití tohoto nástroje pro oblast nakládání s BRO vyplývá ze skutečnosti, že je za součást BRO považován obalový odpad (včetně odděleně sbíraného komunálního obalového odpadu), papírové a lepenkové obaly a dřevěné obaly. Využití je však vázáno na nákladovou efektivnost systému a osobní dohody mezi subjekty vytvořeného systému. Zákon č. 477/2001 Sb. o obalech a související vyhlášky a Nařízení vlády č. 111/2002 Sb., kterým se stanoví výše zálohy pro vybrané druhy vratných

zálohových obalů se zabývají pouze vybranými druhy obalů. Přesto jsou zálohy nástrojem, jehož aplikace je možná a využitelná v praxi. Při analýze je však nutné rozlišit obaly spotřebitelské (jichž se záloha v současné době týká), přepravní a skupinové (jež jsou právě obaly papírové, lepenkové a dřevěné).

Záloha je účtována zvláštní peněžní částka, která je přímo vázána na prodej vratného obalu spolu s konkrétním výrobkem. Vrácení zálohy i její výše je při zpětném odevzdání tohoto obalu legislativně zaručena.

Z hlediska své povahy se jedná o nápravný nástroj pozitivní stimulace, jehož náklady na zavedení jsou nízké v případě orgánů státní správy, ale velmi vysoké pro podnikatelskou sféru, která nese dodatečné náklady na skladování vratných obalů, jejich dopravu ... apod. Při zavedení povinnosti zálohovat konkrétní výrobek (obal) je nutné, aby byl na trhu vytvořen nový funkční logistický systém. Jakákoliv administrativní změna podmínek (výše zálohy nebo výrobků, na které je záloha uvalena), je významným narušením tohoto systému fungujícím na podnikatelských principech. Dále platí, že náklady se zvyšujícím se množstvím zálohovaných výrobků a jejich vyšší obrátkovostí rostou.

Pro úspěšné fungování celého systému je důležité, aby záloha motivovala subjekty (spotřebitelé, výrobci apod.) k vrácení obalu (výrobku), to znamená byla stanovena v dostatečné výši, aby užitek z navrácení peněžité částky byl pro subjekty vyšší, než náklady (čas, práce) spojené s fyzickým vrácením obalu.

Zálohy však rovněž zvyšují cenu výrobků ve vratných obalech, které se tak stávají méně konkurenceschopné vůči nevratným substitutům. Konečné rozhodnutí o preferenci konkrétního typu obalu (nevratný či zálohovaný vratný obal) budou mít spotřebitelé či výrobci, mezi nimiž probíhá oběh obalů.

Pro akceptaci tohoto nástroje výrobci a obchodními řetězci je důležité, aby výše záloh odpovídala nákladům na zpětný odběr a nedocházelo tak k dotování celého systému z režie podnikatelů nebo k dalšímu umělému navyšování ceny výrobků ve vratných obalech.

Z pohledu plnění cílů POH ČR se jedná o nástroj, který podporuje naplnění cíle 3.1 předcházení vzniku odpadu a minimalizace jeho množství, dále cíle 3.6 na zvýšení využívání a recyklace odpadu a cílů 3.7 a 3.8 souvisejících se snížením množství odpadu ukládaného na skládku. Zvýšení obrátkovosti vede ke snížení množství odpadu ukládaného na skládku a podporuje využití a materiálové využití odpadu.

### **Účinnost nástroje**

Zavedení záloh si klade za cíl přimět subjekty k vrácení obalu (výrobku), čímž dochází k jejich soustředění u maloobchodníka nebo výrobce a zvyšuje se pravděpodobnost jejich znovupoužití nebo přepracování na druhotnou surovinu. Záloha na obaly nemusí být vždy zavedena pouze za účelem opakovaného použití obalu, ale také pro jednocestný obal (obal na jedno použití) za účelem jeho shromáždění ve velkém množství, pro které se vyplatí oddělené nakládání s tímto odpadem. Záloha může být zavedena dobrovolně i na jiné obaly než jsou uváděny ve vyhlášce č. 111/2002 Sb. Pozitivně hodnoceným důsledkem zálohy je snížení množství smíšeného komunálního odpadu. Předpokládáme-li, že zpětný odběr obalů (výrobků) a jejich znovupoužívání jsou šetrnější k životnímu prostředí, než původní způsoby odstraňování odpadu, má zavedení zálohy přímý environmentální efekt. Vždy je však nutné brát v úvahu další okolnosti nastavení celého systému, kterými jsou:

- a) rozmístění sběrných míst zálohovaných výrobků
- b) logistika přepravy vrácených výrobků
- c) existence a rozmístění zpracovatelských závodů
- d) zajištění odbytu pro přepracované materiály
- e) energetická náročnost procesu znovupoužití/recyklace
- f) porovnání vratných obalů (výrobků) a jejich nevratných substitutů (které jsou zpravidla lehčí a praktičtější)

Všechny tyto faktory mají velký vliv na to, zda je v konečném součtu skutečně dosaženo nižšího znečištění životního prostředí, nebo zda-li jsou zálohované obaly (výrobky) subjekty akceptovány. Ke zjištění těchto faktů je používána analýza LCA (Life Cycle Assessment). V této chvíli jsou k dispozici výsledky z některých případových studií, z kterých je zřejmé, že systém oběhu zálohovaných obalů je významně ovlivněn regionálními faktory (dopravní vzdálenosti, zpracovatelské závody), které neumožňují závěry s těchto studií zobecnit. V České republice je úspěšnost fungování zálohových systémů v současné době (a jedná se o spotřebitelské obaly) zcela závislá na spotřebiteli. Např. pivo v zálohovaných skleněných obalech je akceptováno kvůli lepší chuti, kvalitě a tradici, zatímco u většiny nealkoholických nápojů převládají praktičtější, lehčí jednosměrné obaly. Stimuly ovlivňující ekonomické rozhodování spotřebitele chybí.

### 9.3.2 Obchodovatelná povolení

V současné době jsou systémy obchodování upraveny zákonem na národní úrovni nebo mezinárodním právem, které obsahují přesně formulované pojmy včetně precizního označení obchodovaných komodit. Legislativní ukotvení systému obchodování a stanovení cílové kvality životního prostředí, které chceme systémem dosáhnout, je v kompetenci Ministerstva životního prostředí ČR.

Cílem tohoto nástroje je dosažení snížení znečištění životního prostředí při nižších nákladech dotčených subjektů, než by tomu bylo při aplikaci nástrojů administrativních. Ušetřené prostředky tak mohou být použity na jiné účely související s ochranou životního prostředí. Vhodná aplikace tohoto nástroje závisí na splnění určitých podmínek a před realizací systému je nutné definovat jednotlivé prvky, jakými jsou:

- cíl programu - v případě BRO se jedná o snížení množství těchto odpadů ukládaných na skládku
- obchodovatelná komodita - obchodovanou komoditou je BRO
- definice trhu - trh je tvořen územím České republiky, přičemž se doporučuje, aby trh s danou komoditou byl co nejširší
- fungování trhu - trh je založen na obchodování s nevyužitými povoleními s možnou úlohou zprostředkovatelů. Úloha státního regulátora spočívá v tvorbě podmínek fungování trhu s povoleními a jeho další zásahy v podobě administrativních nástrojů nejsou žádoucí. Pokud by bylo množství BRO ukládaného na skládku vyšší než je množství povolení, pak je nutné, aby státní regulátor definoval pokutu a tuto pokutu vynucoval.
- monitorování a administrace - základním předpokladem fungování systému je monitoring množství BRO ukládaného původcem na skládku.
- integrace s existujícími právními a institucionálními strukturami - nástroj obchodovatelných povolení naráží na již existující legislativu v oblasti ochrany životního prostředí. V řadě případů může docházet ke kolizi ve fungování několika nástrojů, jejichž působení pak ztrácí na síle

(Jílková 1996).

Prvním krokem v procesu zavádění tohoto nástroje je stanovení cíle v množství BRO jdoucího na skládku za určité časové období. Na základě definovaného cíle bude následovat rozdělení množství produkovaného BRO mezi jednotlivé původce odpadu s tím, že musí být stanoveny sankce za překročení povoleného množství.

Dalším krokem se určí pravidla pro přidělení práv k ukládání určitého množství BRKO na skládku. Přidělení práv se provádí buď na základě rozhodnutí správního orgánu, nebo prostřednictvím aukce. Takto přidělená práva lze umístit na trh, kde jsou volně obchodovány mezi původci BRO na trhu. Jen původci BRO, kteří vlastní práva k ukládání odpadu na skládku, mohou využívat skládkování jako způsobu odstraňování produkovaného odpadu. Pokud původce odpadu pocítuje nedostatek vlastněných práv, pak má možnost zvýšit disponibilní množství práv nákupem na trhu. Cena těchto práv je tvořena výhradně trhem.

Každý původce odpadu porovnává cenu práv s mezními náklady na odstranění odpadu jiným způsobem, než je skládkování. Pokud je cena práv nižší, než mezní náklady na odstranění odpadu např. spalováním, pak se původce rozhodne pro nákup práv na trhu. Původce odpadu, který vytváří nabídku práv na trhu, může prostředky získané prodejem práv využít na investice do výrobní technologie, která umožní další snižování produkovaných odpadů a tím přístup k dalším zdrojům z prodeje práv.

Hlavním omezením aplikace tohoto nástroje je skutečnost, že je využitelný jen v případech, kde lze jednoznačně identifikovat původce odpadu. To je v případě hospodaření s BRO podmínka v řadě případech jen těžko splnitelná. Lze si představit aplikovatelnost tohoto nástroje v případě průmyslových odpadů, odpadů z energetiky, ale v případě komunálních odpadů, jejichž součástí je BRO, má aplikace tohoto nástroje nedostatky. Jedná se o problém, který byl definovaný již výše, a sice o problém původce komunálního odpadu, jímž je ze zákona obec.

Ačkoli byla zmíněna podstatná překážka v aplikovatelnosti obchodovatelných povolení v případě komunálních odpadů, pak lze spatřovat výjimku, která aplikaci umožňuje. Jedná se o odpady ze zemědělství, které je možné zařadit mezi biologicky rozložitelné odpady. Zde je možné identifikovat původce odpadu a existuje tedy možnost využít při záměru snižování množství BRO jdoucího na skládku obchodovatelných povolení. Dalšími možnými případy aplikace tohoto nástroje představují odpady ze živností a průmyslu splňující podmínky pro zařazení do komunálního odpadu.

Možným řešením problému s identifikací původce je vztažení produkce BRKO na kraj. Každý kraj by poměrem k počtu obyvatel kraje získal povolení k určitému množství odpadu ukládaného na skládku a v případě, že příslušný kraj ukládá více, než je předmětem povolení, může vstoupit na trh s povoleními a nakupovat povolení od kraje, který se s takto definovaným problémem vypořádal efektivněji. Stranu poptávky po obchodovatelných povoleních by představovali kraje ukládající na skládky více, než je jim povoleno a stranu nabídky naopak kraje, které ukládají na skládku méně. Získané prostředky mohou tyto kraje využít k tvorbě efektivních systémů hospodaření s odpady.

Z hlediska své povahy se jedná o nápravný nástroj pozitivní stimulace.

Účinnost nástroje spočívá v dosažení cílové kvality životního prostředí, která je na počátku stanovena administrativním rozhodnutím. Orgány státní správy regulují celkové množství povolenek v oběhu nákupem a prodejem ze svých rezerv. Celkové množství povolenek odpovídající zvolenému cíli se v čase nemění.

Pomocí systému obchodovatelných povolení je dosaženo deklarovaných cílů s nižšími náklady u orgánů státní správy (kontrola, vymáhání, sankce) i jednotlivých znečišťovatelů (snižování znečištění), než je tomu v případě klasických nástrojů založených na ekonomickém principu (daně) nebo administrativně stanovených limitů. Počáteční alokace emisních práv rozhoduje o ekonomické pozici jednotlivých původců, neovlivňuje ale celkové úspory nákladů. Při rozhodování původce o prodeji či nákupu povolenek rozhodují jeho dodatečné náklady na snížení produkce o jednotku. Je-li cena povolenky na trhu nižší než jeho mezní náklady na snížení produkce, dojde ke koupi dodatečného práva produkovat odpad od subjektu, jehož nákladové podmínky jsou příznivější. Výsledkem transferu obchodovatelných práv je, že první původce dobrovolně snižuje produkci odpadu více, druhý původce méně. Na trhu je realizována nákladově efektivní alokace odpovědnosti za eliminaci znečištění životního prostředí.

Návrhy na zavedení systému obchodovatelných povolení v oblasti odpadů se objevují v souvislosti s požadavky na recyklaci a využití biodegradabilních odpadů podle příslušných směrnic Evropské unie. Nástroj je dále aplikován v oblasti emisí CO<sub>2</sub> a dalších skleníkových plynů v USA, Velké Británii a dalších evropských státech. Jde o velmi rychle se rozvíjející způsob zabezpečení přijatelné kvality životního prostředí.

S aplikací nástroje jsou spojené následující náklady:

- náklady na zavedení spočívající v legislativním vymezení předmětu a způsobů obchodování, administrativní stanovení cílové kvality životního prostředí, definováním pravidla pro počáteční distribuci povolenek a vytvoření průkazné a přesné statistiky evidence škodlivin
- náklady na správu spočívající v zajištění obchodování prováděné státním orgánem a důsledné kontrole znečišťovatelů

### **Účinnost nástroje**

Vzhledem k tomu, že tento nástroj nebyl zatím v oblasti nakládání s odpady zaveden, pak nelze činit závěry o jeho účinnosti, ovšem je možné uvažovat jeho účinnost při sledování cíle snižování množství BRO ukládaného na skládku.

### **9.3.3 Poplatek za ukládání odpadu**

Účinnost tohoto nástroje pro účely plnění cílů definovaných POH ČR byla analyzována v první kapitole, a proto zde budou pouze shrnuty nejdůležitější závěry. Skutečnost, kdy původce odpadu nese reálné náklady na odstranění odpadu jeho ukládáním na skládku, se odrazí v chování původce tím, že cítí zodpovědnost za jím skutečně produkováný odpad. Množství produkováného odpadu se odrazí i v ceně, kterou bude povinen za jeho uložení na skládku zaplatit. V případě, že tato cena bude odpovídat reálným nákladům spojených se správou skládky v současném, ale i budoucím období, pak se bude původce odpadu rozhodovat mezi alternativou ukládání odpadu na skládku nebo realizací opatření na snižování produkce odpadu. V případě, že mezní náklady na uložení další jednotky odpadu na skládku jsou nižší než mezní náklady na snížení produkce odpadu investicí do technologických zlepšení, pak bude preferováno ukládání odpadu na skládku. Tato skutečnost vedla zákonodárce k zvýšení progrese růstu poplatku v budoucím období.

Důležitou součástí aplikace tohoto nástroje je i využívání finanční rezervy na rekultivaci skládky po ukončení jejího životního cyklu. Tyto dva nástroje by měly odrážet celkové náklady spojené s péčí o skládku a pokud budou tyto náklady na úrovni, jež tuto péči reálně zabezpečí a pokud bude

aplikace tohoto nástroje spojena s efektivní kontrolou plnění, pak bude zabezpečeno, že se množství produkovaného odpadu bude snižovat a následně i množství odpadu ukládaného na skládku.

### **9.3.4 Finanční rezerva na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci**

Pro aplikaci tohoto nástroje platí stejné závěry jako u poplatku za ukládání odpadu na skládku. Výše této rezervy by měla odpovídat celkovým nákladům péče o skládku po ukončení její životnosti. V současném období se však odhaduje, že prostředky uložené na vázaných účtech neodpovídají plánovaným potřebám v budoucím období. Z toho důvodu je možné uvažovat o zvýšení finanční rezervy v rozsahu, který tyto potřeby dokáže zabezpečit. Je možné však uvažovat i variantu, kdy všechny náklady provozovatele skládky s její správou jsou součástí ceny, za kterou odpad od původců vybírá, a to bez povinnosti definované zákonem. V tomto případě je však nutné zajistit kontrolu, jež zabezpečí péči o skládku i po ukončení provozu.

I přes tuto možnost je současná varianta hodnocena jako pozitivní ovšem s připomínkou, že výše rezervy by měla lépe odpovídat reálným potřebám péče o skládku po ukončení její životnosti. I v tomto případě se projevuje skutečnost, že direktivním vymezením výše rezervy není možné zajistit, že budou moci být pokryty všechny zmíněné povinnosti. Rozhodujícím ukazatelem výše rezervy by měla být potřeba definovaná provozovatelem skládky s tím, že vybrané prostředky by byly ukládány na vázaný účet.

### **9.3.5 Poplatky na provozování systémů shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (poplatek za komunální odpad, místní poplatek, úhrada)**

Úlohou těchto nástrojů je profinancovat provozování systémů shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Z povahy těchto nástrojů plyne, že plátcí jsou spotřebitelé (či domácnosti), jež jsou reálnými původci komunálního odpadu. Problém ve fungování tohoto nástroje za účelem snížit množství produkovaného odpadu a zvýšit podíl vytríděných složek z komunálního odpadu spočívá zejména v tom, že zákon o odpadech definuje za původce komunálního odpadu obec, která pak provozuje zmíněný systém. Plátce poplatku tak neplatí za jím reálně produkovaný odpad, ale za osobu. Je tak přerušena vazba mezi produkcí odpadu a platbou za něj a tím i možnost plnit cíl ve snižování produkovaného odpadu a zvyšování množství vytríděných složek. Výhody a nevýhody tohoto systému byly diskutovány v první kapitole.

Z řečeného plyne, že možným řešením situace by bylo zavedení systému „Pay as you throw (PAYT)“, kdy spotřebitel platí za jím reálně produkovaný odpad a je tak motivován k snižování produkce a třídění, avšak i tento systém má svá úskalí. Na základě výzkumu, který realizovala Vysoká škola ekonomická, nelze učinit pozitivní závěry o vhodnosti tohoto systému, neboť z pilotního projektu nebylo možné vysledovat zásadní změnu v množství produkovaného a tříděného odpadu.

Z tohoto důvodu není možné udělat jednoznačný závěr o vhodnosti či nevhodnosti analyzovaného nástroje. Je možné říci, že kombinace platby poplatků se vzděláváním veřejnosti o nakládání s odpady může mít pozitivní důsledky na námi sledované cíle a nahradit tak mechanismus motivace systémem PAYT, který je však z hlediska účelného vynakládání prostředků přehlednější a motivačně razantnější.

### 9.3.6 Pokuty a sankce

Využití tohoto nástroje vychází z potřeby dohledu a kontroly plnění povinností definovaných zákonem o odpadech a obalech. Účinnost tohoto nástroje bude do značné míry závislá na výši pokuty a sankce, neboť „trestaný“ subjekt bude porovnávat výši mezních nákladů na splnění povinností definovaných zákonem a výši pokuty a sankce. Je zřejmé, že v případě vyšší sankce bude následovat opatření na zamezení činností, jež k platbě pokuty vedly. Pokuty a sankce jsou zcela zásadní nástroj pro plnění administrativních nástrojů v podobě norem, limitů standardů apod. definovaných zákonem. Ve své podstatě, ačkoli se jedná o platbu, se jedná také o administrativní nástroj, neboť je pro něj typické nerovné postavení mezi těmi, kdo daný nástroj vymáhá a těmi, kdo jej musí plnit. Efektivní činnost kontrolních orgánů a orgánů, jež mohou pokuty a sankce udělit, je zcela zásadní pro fungování systémů administrativních a ekonomických nástrojů.

### 9.3.7 Daňová zvýhodnění

Účinnost tohoto nástroje není možné plně posoudit, ale je možné říci, že se pozitivně odráží na realizaci aktivit, které by v důsledku snížené konkurenceschopnosti být realizovány nemohly. Tato snížená konkurenceschopnost je důsledkem chování, jež má pozitivní vlivy na životní prostředí, ale je nákladově méně efektivní než chování konkurence, jež se podobným způsobem nechová. Cílem aplikace tohoto nástroje je tedy snaha, aby nákladnější aktivity ohleduplné k životnímu prostředí nebyly znevýhodněny oproti aktivitám, jež jsou k životnímu prostředí neohleduplné.

Nevýhodou tohoto nástroje je skutečnost, že je výrazem politického rozhodnutí a nemá tak systémový charakter. Z povahy tohoto nástroje plyne, že se zde dostává do střetu fiskální efekt daně s efektem ekologickým. Výše zvýhodnění podléhá politickým rozhodnutím, jež se mohou měnit a představují tak nestabilní faktor na trhu, podle něhož nelze činit strategická rozhodnutí s výhledem do budoucna. Z tohoto důvodu je účinnost tohoto nástroje značně omezená.

## 9.4 Závěr

V předchozí kapitole byly definovány nástroje, jež jsou potenciálně využitelné ke splnění cílů definovaných v POH ČR. Nutno opět zdůraznit, že splnění těchto cílů není možné pouze působením těchto ekonomických nástrojů, ale jedině tehdy, pokud bude zvolena vhodná kombinace s ostatními nástroji využitelnými v odpadovém hospodářství. Ekonomické nástroje tedy neexistují jako nástroje sami o sobě, ale v určitém prostředí, které má závažné důsledky na jejich účinnost. Právě analýza tohoto prostředí a ostatních nástrojů podává důležité informace o vhodnosti aplikace konkrétních nástrojů na splnění konkrétních cílů POH ČR.

Nástroje by měly být analyzovány již v procesu tvorby politiky odpadového hospodářství při identifikaci cílů, jež mají být v určitém horizontu splněny. Je nutné ještě dodat, že splnění konkrétního cíle je možné i působením několika různých nástrojů, jejichž konečná volba závisí na rozhodnutí příslušných orgánů.

### 9.4.1 Zhodnocení vztahu ekonomických nástrojů k dalším současným a navrhovaným nástrojům tzn. administrativním, dobrovolným apod. v oblasti nakládání s BRO

Jak již bylo řečeno v minulé kapitole, pak plnění cílů definovaných v POH ČR není možné bez kombinace ekonomických, administrativních a ostatních nástrojů. Volba konkrétní kombinace nástrojů je do značné míry závislá na volbě cíle, jehož bude prostřednictvím nástrojů dosahováno. Obecně je tedy zřejmé, že pro maximální účinnost nástrojů je důležité jasně definovat **cíle**, jichž chceme dosáhnout, dále prostředí **principů a zásad**, ve kterém budou cíle plněny, **právní normy, dohody a úmluvy** Evropské unie či jiných mezinárodních společenství, **opatření**, prostřednictvím nichž je cílů dosaženo a identifikace **odpovědných subjektů** za aplikaci nástrojů. Obvyklou součástí aplikace určitého nástrojového mixu na řešení konkrétního cíle je realizace pilotního šetření na určitém vzorku území, které má ověřit, zda aplikace tohoto mixu vede k požadovaným cílům či nikoli. Vyhodnocení realizace pilotního šetření (změny způsobů chování subjektů na trhu, kvantifikace úspěšnosti dosahování cílů apod.) bude základem pro skutečnou aplikaci nástrojového mixu v ekonomice.

Ačkoli jsou ekonomické nástroje v řadách pojednání považovány za nejvhodnější pro využití v podmínkách tržní ekonomiky, pak jejich charakteristickým rysem je skutečnost, že představují vždy spíše určitý doplněk ostatních nástrojů. Je možné říci, že účinnost ekonomických nástrojů se v součinnosti s ostatními nástroji na základě vhodného nástrojového mixu zvyšuje. Navíc z povahy ekonomických nástrojů plyne, že musejí být upraveny zákonnými normami.

Při analýze hlavních nástrojů v odpadovém hospodářství není možné zapomenout na uvedení výhod a nevýhod, jež jsou s aplikací těchto nástrojů spojeny.



## 9.5 Výhody a nevýhody ekonomických a administrativních nástrojů

výhody ekonomických a administrativních nástrojů

| ekonomické nástroje   | administrativní nástroje   |
|---|--|
| ekonomické nástroje fungují spíše na principu povzbuzování nežli donucování, jsou považovány za méně autoritativní a příkazové  | jsou spojeny s větší jistotou reakce, naproti tomu působení ekonomických stimulů je založeno na dobrovolném a tedy ne exaktně předvídatelném chování původců zatížení resp. znečištění životního prostředí   |
| nechávají prostor pro rozhodování subjektů a nevyžadují, aby se každý choval stejným způsobem, podporují různorodost řešení a hledání nových cest                       | jsou-li příkazy a zákazy důrazně kontrolovány a prosazovány, mají rychlé působení; mnohdy lze pouze tímto mechanismem zamezit nevratným škodám   |
| představují neustálý podnět ke zlepšování situace, například uvalené daně podporují subjekty k neustálému snižování znečištění, tak aby podnik ušetřil dodatečné peníze | v kritických situacích, např. při akutním ohrožení lidského zdraví, nelze spoléhat na dobrovolné a ne zcela předvídatelné reakce na působení ekonomických stimulů  |
| zpravidla vyžadují nižší náklady na administrativu  | administrativní nástroje se údajně mnohdy ve srovnání s jinými nástroji ekologické politiky vyznačují jednodušší aplikovatelností, protože příkazy a zákazy jsou jasně formulovány a jejich dodržení lze bez větších obtíží kontrolovat  |
|   | dopady zákazů jsou jasné a nevyžadují ekonomické znalosti a myšlení, v politické diskusi při přípravě a zavádění opatření je to významný faktor při jednání s techniky, právníky, veřejností i politiky, ve srovnání s méně transparentními ekonomicky orientovanými nástroji jako platby či licence |
|   | právníkům, kteří zajišťují vypracování zákonů pro oblast odpadového hospodářství, je instrumentarium normativních nástrojů nejbližší a nejjednodušší použitelné, stejně tak techničtí odborníci, kteří zajišťují kontrolu jejich dodržování, znají ze své profesní praxe podobné zákazy či příkazy   |

nevýhody ekonomických a administrativních nástrojů

| ekonomické nástroje   | administrativní nástroje   |
|---|--|
| skutečnost, že nikdy nemohou změnit chování všech subjektů, například některé subjekty budou raději platit vyšší daně, než aby investovaly do nových zařízení a omezily tak svůj negativní vliv na životní prostředí  | po dosažení předepsaných cílů v oblasti ochrany životního prostředí nevytvářejí normativní nástroje žádný stimul k dalšímu zlepšování situace  |
| ekonomické nástroje podnítí subjekty ke změně jejich chování pouze v případě, že mají možnost jiného řešení situace, příkladem může být sběr surovin a jejich třídění, pokud neexistuje podnik, který by je zpracoval a pokud neexistuje poptávka a využití dané suroviny popřípadě recyklovaných výrobků z této suroviny | relativní průhlednost normativních nástrojů vytváří podmínky pro jednoznačnou negativní reakci (zpravidla vlivných) hospodářských subjektů, které zejména hrozbou ztráty pracovních míst vytvářejí tlak na politiky a státní správu                                    |
| problémem ekonomických nástrojů je nastavení jejich prostoru působení, stanovení jejich výše, pokud například uvalíme velmi vysoké poplatky za odpady, lidé se budou snažit uniknout z působení těchto poplatků, třeba i nelegálním způsobem, tím, že budou vozit odpady do lesa  | normativní řešení je oproti ekonomickému řešení méně „křivkové“ z hlediska tržního hospodářství; protože jednoznačný předpis s výrazným tlakem podstatně více omezuje rozhodovací prostor podniků a tím brání mikroekonomicky i makroekonomicky nejvýhodnějšímu řešení |

|  |   |
|--|---|
|  | tlaku normativních nástrojů se znečišťovatelé snaží vyhnout. Kontrola dodržování stále rostoucího množství předpisů, zákazů a příkazů není v silách sebevýkonnějšího státního aparátu. Implementační deficit v prosazování administrativních nástrojů silně omezují až eliminují jejich působení a možnost dosažení stanoveného cíle v oblasti odpadového hospodářství  |
|  | obecně závazné normativy nemají stejný ekonomický dopad (v podobě mezních i celkových nákladů na zamezení) na jednotlivé subjekty, protože neberou ohled na individuální (marginální) náklady na eliminaci znečištění, ty však mohou být velmi odlišné. V případě, že je předepsáno snížení emisí o určitý procentní podíl nebo stejné absolutní množství, jsou silněji zatíženy ty podniky, které se o redukcii znečištění snažily již v minulosti. Dochází tak ke zkrácení konkurenceschopnosti jednotlivých hospodářských subjektů |
|  | administrativní nástroje staví na individuální kontrole každého znečišťovatele (kontrola množství emisí). Při velkém počtu znečišťovatelů a obtížném stanovení přípustného množství emisí nelze normativní instrumentarium uplatnit   |

Identifikace slabých a silných stránek ekonomických a administrativních nástrojů je velice důležitá z toho důvodu, že umožňuje při tvorbě politiky odpadového hospodářství (jejíž součástí je i výběr nástrojů) zvažovat omezení, jimiž se jednotlivé nástroje na základě svých definičních znaků vyznačují.

## 9.6 Administrativní a ostatní nástroje

Ekonomické nástroje byly definovány v předchozích kapitolách, a proto pro následující analýzu vztahů je nezbytné alespoň ve stručnosti identifikovat administrativní a ostatní nástroje. Mezi administrativní nástroje se řadí nástroje, jež můžeme chápat jako přímé předpisy pro chování různých subjektů (podniků i jednotlivců) ve vztahu k životnímu prostředí. Mezi **administrativní nástroje** se řadí různé zákazy, příkazy, limity, normy, standardy, administrativní postupy a omezení, jež jsou součástí především právních norem v odpadovém hospodářství, zejména zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech a zákona č. 477/2001 Sb. o obalech, dále však např. i Státní politika životního prostředí 2001, Energetická koncepce České republiky a Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty. Kromě zmíněných nástrojů jsou pro odpadové hospodářství závazné i další právní normy (např. zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci ve znění pozdějších předpisů apod.). V této souvislosti je nutné si uvědomit, že i Plán odpadového hospodářství je administrativním nástrojem, jehož účinnost je závislá na kontrole plnění definovaných cílů.

Mezi **ostatní nástroje** patří podle Státní politiky životního prostředí také **informační nástroje** (např. zřízení Integrovaného informačního systému o životním prostředí), **vzdělávací nástroje** (např. Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty), **institucionální nástroje** (např. vymezení podpor z oblastí ochrany životního prostředí – programy v rámci SFŽP v oblasti

nakládání s odpady), **výzkum a vývoj, územní plánování, dobrovolné nástroje** atd. Ačkoli je zde uvedeno několik druhů nástrojů, pak je z definiční povahy těchto nástrojů možné je zařadit do námi definovaných základních skupin ekonomických a administrativních nástrojů.

V současné době se mluví převážně o dobrovolných nástrojích v odpadovém hospodářství, jež mohou mít významné dopady na způsob nakládání s odpady. V současné době je možné definovat následující dobrovolné nástroje:

- 1. dobrovolné environmentální dohody mezi subjekty v odpadovém hospodářství, producenty i subjekty nakládajícími s odpady, včetně subjektů povinných ke zpětnému odběru**

Dobrovolné dohody představují specifický nástroj prosazování cílů odpadového hospodářství, jdou nad rámec povinností vyplývajících z platných zákonů, nebo je při jejich neexistenci nahrazují. Jsou založeny na dobrovolném proaktivním přístupu smluvních stran, jsou variabilní a spojeny s vyjednáváním.

- 2. označování ekologicky šetrných výrobků**
- 3. čistší produkce**
- 4. environmentální manažerské systémy (EMS)**
- 5. ecodesign**
- 6. LCA „Life cycle assessment“**

Je možné říci, že všechny tyto nástroje mají určité konkrétní důsledky na způsob nakládání s odpady a v kombinaci s ekonomickými nástroji představují významný příspěvek k plnění cílů definovaných v POH ČR. Ve své podstatě však i tyto nástroje mají povahu administrativních, neboť tyto systémy představují souhrn standardizovaných kroků, jež musí podnik dodržovat, ačkoli se k dodržování těchto standardů přihlásí dobrovolně. Zavedením těchto systémů realizuje podnik určité výhody, ale na druhou stranu pro něj vyplývají povinnosti.

Důležitým aspektem aplikace nástrojového mixu v České republice je i dostupnost relevantních dat, jež by mohly být využity k ověření působení nástrojů na vybraném území v rámci pilotního testování účinnosti na definované cíle. Současná vypovídací schopnost dat získaných z oficiálního informačního systému odpadového hospodářství je velice nízká a pro hodnocení účinnosti realizované politiky nepoužitelná. Jako potenciálně využitelná data pro současné období se ukazují data Českého statistického úřadu, jež jsou sbírána na základě metodiky odpovídající metodice Evropské unie. Takto sebraná data jsou využitelná pro mezinárodní komparace, včetně již zmiňované účinnosti realizované politiky odpadového hospodářství.

## **9.7 Závěr**

Jak je patrné z předešlých kapitol, pak jedním z významných aspektů realizace politiky odpadového hospodářství a zejména problematiky hospodaření s biologicky rozložitelným odpadem je volba vhodného nástrojového mixu. Volba nástrojů by měla odpovídat konkrétní povaze definovaných cílů, přičemž by pravidlem měl být proces, kdy jsou cíle a nástroje vybírány v rámci jednoho procesu rozhodování. Jen tak bude zabezpečeno, že nebudou voleny cíle, které nejsou v daném prostředí, čase a za působení určitých nástrojů dosažitelné. Formulace nástrojového mixu ex-post, tedy v podmínkách již definovaných cílů, je obtížné a na daném prostoru nesplnitelné. Z tohoto důvodu také není možné identifikovat příslušný nástrojový mix pro cíle definované v POH ČR. Jak již bylo řečeno výše, pak dosažení každého z cílů s sebou přináší aplikaci konkrétního nástrojového

mixu, jež se však pro každý cíl liší a tedy není možné identifikovat universální nástrojový mix pro splnění všech nástrojů.

V této chvíli však můžeme identifikovat teoretické vymezení nástrojů, jež povedou ke splnění cílů definovaných v POH ČR.

V první řadě je nutné definovat cílové skupiny, jež se bude plnění cílů týkat. V prostředí nakládání s BRO je tedy nutné nejprve definovat původce BRO, jimiž jsou zejména spotřebitelé, výrobci, zemědělské podniky atd. Nástroje by měly být orientovány především na konkrétní subjekty v podobě původců BRO. Podmínky pro nakládání s BRO se liší podle konkrétního původce. V případě spotřebitelů brání v hledání vhodných nástrojů skutečnost, že spotřebitel není považován za původce jím produkovaného odpadu. Jedním z významných aspektů řešení nakládání s BRO je vztah mezi produkcí odpadu a náklady, jež musí původce za nakládání s tímto odpadem vynaložit. Přerušení tohoto vztahu brání v hledání účinných nástrojů a musí být hledány substituční cesty k řešení identifikovaného problému.

V dalším kroku je nutné vytvořit jasné podmínky, v kterých se původce při nakládání s BRO pohybuje a v kterých se rozhoduje o možnostech nakládání s produkovaným odpadem. Jedině průhledné a stabilní prostředí (tedy prostředí, jež se vyznačuje dlouhodobou stabilitou právních norem, dlouhodobě působícími programovými dokumenty s jasně definovanými cíly, opatřeními, nástroji) umožňuje původcům BRO se rozhodovat o jimi realizovanými kroky k řešení problému se vzniklým odpadem. Často se měnící podmínky představují nestabilní prostředí, jež má za následek realizaci pouze krátkodobých (tedy nikoli strategických) opatření původcem odpadu. Nejsou hledány cesty k nákladově optimálním řešením, jež mohou mít pozitivní dopady na produkci BRO, neboť není možné činit očekávání o vývoji situace na trhu v budoucím období. Takto vzniklá situace podporuje konzervování stávajícího stavu v nakládání s BRO a neumožňuje činit strategická rozhodnutí. Právě tyto skutečnosti by měly být při tvorbě politiky nakládání s BRO brány v úvahu a původcům odpadu by měly být tak dány jasné signály o záměrech v budoucím období, a tím poskytnuty možnosti řešit problém s produkcí a nakládáním s BRO v dlouhodobém horizontu. Pokud bude shrnuta předchozí myšlenka, pak se tedy jedná o vytvoření stabilních podmínek pro rozhodování původců odpadu, v kterých by mohli původci realizovat opatření na základě jim dostupných možností.

V procesu tvorby politiky odpadového hospodářství a zejména v procesu definice strategických cílů by měly být přítomni všechny subjekty, jež budou plněním cílů dotčeny. Cíle by měly odpovídat reálným možnostem prostředí, pro které byly vymezeny. V případě, že jsou cíle zvoleny mimo možnosti prostředí nakládání s BRO, pak může dojít ke kolapsu systému nakládání s BRO, popř. cílenému odmítání chování, jež by k danému cíli vedlo pouze za cenu nenávratných ztrát ve výrobě a následně k celému uzavření provozu, jež má významné národohospodářské důsledky. Takové chování je však v rozporu s cíli definovanými v jiných státních politikách, a proto i tvorba politiky odpadového hospodářství by měla odpovídat podmínkám definovaných jinde.

Nástroje, jež jsou podstatnou součástí tvorby politiky odpadového hospodářství, musí odpovídat podmínkám definovaných cílů a musí být diskutována variantnost řešení. Splnění každého cíle je možné realizovat prostřednictvím různých nástrojů, jež mají různé důsledky na původce BRO. Zvoleny by měly být ty nástroje, jejichž vliv na původce BRO bude co nejmenší a které ponechají co největší prostor hledání individuálního řešení. Jen tato politika povede k hledání nákladově efektivních řešení, jež se pozitivně odrazí v plnění definovaných cílů. Původci BRO by měli cítit, že daný nástroj pouze usměrňuje jejich chování a nesnaží se jej direktivním způsobem měnit.

Tomuto závěru odpovídá i potřeba současného nakládání s BRO, a sice využívat kromě tradičních

ekonomických a administrativních nástrojů také nástroje, jež svou povahou působení zmíněných nástrojů posilují. Jedná se zejména o dobrovolné nástroje, vzdělávací nástroje apod. Tyto nástroje se významným způsobem podílí na změně chování původců BRO ve smyslu hledání ekologicky optimálních řešení. Významnou charakteristikou těchto nástrojů je i skutečnost, že jsou výsledkem vzájemné interakce jednotlivých subjektů na trhu a nikoli direktivního zásahu autority (vzdělávací nástroje jsou většinou výsledkem rozhodnutí autority). V případě environmentálních manažerských systémů nebo v případě environmentálního značení výrobků jde o reakce na potřeby spotřebitelů, na které výrobci reagují. Zavádění těchto systémů přináší výrobcům kromě nákladů také výhody, které spočívají zejména v konkurenční výhodě oproti výrobcům, jež tyto systémy nemají. I zde je však pozitivní působení tohoto nástroje nutné podpořit vzděláváním veřejnosti v problematice nakládání s BRO.

Z řečeného tedy plyne, že úkol volby nástrojového mixu k plnění cílů POH ČR je nesnadný a vyžaduje realizaci rozsáhlých diskusí mezi odborníky z oboru. Jen na tomto základě je možné danou politiku činit s vědomím, že výsledný efekt bude mít pozitivní důsledky na plnění cílů v nakládání s BRO v předem vymezeném období.