

ODPADY Z OBALOV PO SLOVENSKY



Foto: M. Nemec

OBALY A ODPADY Z OBALOV

Obaly výrobkov tvoria významnú súčasť života spotrebiteľov, sú veľmi dôležité pre výrobcov a producentov, významnou časťou marketingu a podstatne prispievajú k predajnosti výrobkov: Tiež však tvoria veľkú časť odpadu, ktorý moderná spoločnosť produkuje. Podľa odborných štúdií tvoria obaly takmer 30% objemu z celkového množstva odpadov vyprodukovaných v domácnostiach.

TRADIČNÝ SYSTÉM

NAKLADANIA S ODPADMI Z OBALOV

Problematika odpadov z obalov sa začala vo vyspelých krajinách upravovať začiatkom 90. rokov 20. storočia. Spoločnosť a vlády si uvedomili, že odpady predstavujú významný zdroj surovín. Priekopníkom a vzorom sa v tejto oblasti stalo Nemecko, ktoré zaviedlo pre priemyselné spoločnosti limity recyklácie a zhodnocovania odpadov z obalov. V praxi to znamenalo, že producenti obalov sú povinní zabezpečiť, aby určité percento materiálu, z ktorého sú vyrobené obaly, bolo recyklované. Tento systém sa stal východiskom pre tvorbu európskej legislatívy. V roku 1994 bola prijatá tzv. obalová smernica, ktorá predpisuje limity recyklácie a zhodnocovania obalových komodít pre členské krajiny (smernica č. 94/62/EC o obaloch a odpadoch z obalov). **Obalová smernica ukladá povinnosti členským krajinám zabezpečiť plnenie limitov recyklácie/zhodnocovania odpadov z obalov.** Slovenská republika prijala tento právny predpis do svojej legislatívy prostredníctvom zákona č. 529/2002, Z. z. o obaloch 19. augusta 2002.

AKO TO FUNGUJE V EÚ

Obalová smernica nepredpisuje členským štátom systém, akým spôsobom je potrebné zabezpečiť minimálny rozsah recyklácie/zhodnocovania. Prax ukázala, že sa vyvinuli tri systémy – spôsoby plnenia limitov.

Systém zberu a spätného odberu odpadov z obalov (Take back system „TBS“) – najrozšírenejší; systém obchodovateľných potvrdení (Packaging recovery notes „PRN“) – používaný v Poľsku a Veľkej Británii; a systém ekologického poplatku, tiež nazývaný Dánsky systém, podľa jednej krajiny, v ktorej funguje.

Spoločným menovateľom prvých dvoch systémov TBS a PRN je, že **štát presúva zodpovednosť za plnenie limitov na povinné osoby, ktorými sú priemyselné spoločnosti, baliči, plniči, dovozovia výrobcov zabalených v obaloch, a tie majú možnosť výberu, ako budú svoje povinnosti plniť.**

Štát je subjektom, ktorý vytvára legislatívne prostredie potrebné na plnenie obalovej smernice. Povinné osoby sú motivované prijímať inovatívne riešenia, ktoré znižujú produkciu obalov, a vytvárať efektívne systémy separovaného zberu odpadov z obalov. Tiež majú možnosť vybrať si najefektívnejší systém z hľadiska dostupnosti alebo nákladov. Riadia sa premisou, ktorá hovorí o tom, že čím je systém efektívnejší, tým sú efektívnejšie vynaložené peniaze, a limity sú plnené za čo možno najoptimálnejších podmienok.

Pre rozvoj a perspektívu systémov sú najdôležitejšie jasné pravidlá a ich stálosť. Budovanie perspektívneho systému trvá určitý čas a je tvorený s ohľadom na budúcnosť. Najstaršie západoeurópske systémy fungujú stabilne už viac ako pätnásť rokov.

SYSTÉM PLNENIA LIMITOV V SR

Tvorcovia slovenského systému si vzali za vzor najpoužívanejší systém v Európe (90% krajín) – systém spätného odberu odpadov z obalov. Zákon o obaloch priniesol možnosť kolektívneho plnenia povinností, ktoré je charakteristické pre vyspelé západoeurópske systémy – **systém kolektívneho plnenia prostredníctvom oprávnených organizácií** (kolektívnych systémov). Povinné osoby využili túto možnosť a založili viacero oprávnených organizácií.

Počas účinnosti zákona o obaloch prax ukázala nedostatky, ktoré je potrebné odstrániť. Tieto nedostatky sa týkajú predovšetkým zreteľnosti legislatívnych pravidiel. Problémom sú nejasne definované práva a povinnosti pre všetky dotknuté subjekty.

LEGISLATÍVNE ZMENY

O zmene legislatívy sa začalo diskutovať už počas pôsobenia predchádzajúcej vlády. Parlamentné voľby a zmena vlády spomalili legislatívne práce a - čo je väčší problém -, skončila sa akákoľvek komunikácia s do-

tknutými subjektmi. Verejnosť - či už odborná alebo laická - nie je dostatočne informovaná o vývoji a smerovaní zmien.

Prelom nastal v marci tohto roka, keď MŽP SR zverejnilo návrh celkom nového zákona o obaloch. Tento návrh následne putoval do medzirezortného pripomienkového konania (MPK), ktorého výsledkom bolo **460 pripomienok**. Kvalita predloženého materiálu sa stretla s kritikou zo všetkých strán - od štátnych orgánov, združení povinných osôb, oprávnených organizácií ako i subjektov tretieho sektora. Z predložených pripomienok bolo viac ako **140 zásadných**.

Štandardným pokračovaním každého legislatívneho procesu je vyhodnotenie predložených pripomienok, zapracovanie oprávnených a začatie prípadného rozporového konania. Ministerstvo životného prostredia doteraz (do septembra 2007) oficiálne neinformovalo subjekty zapojené do medzirezortného pripomienkového konania o jeho ďalšom postupe.

Na verejnosť však prenikli (najprv neoficiálne) veľmi závažné informácie o tom, že vedenie MŽP SR prijalo rozhodnutie o úplne novej koncepcii systému odpadov z obalov. Na základe týchto informácií zástupcovia povinných osôb požiadali ministerstvo o potvrdenie alebo vyvrátenie informácií o novom smerovaní, ktoré povedie k obmedzeniu slobody výberu pre povinné osoby. Ministerstvo potvrdilo, že napriek doterajším výsledkom pracuje na úplne novom variante zmeny legislatívy.

AKO SA NA SLOVENSKU MENIA PODMIENKY PRE TVORCOV PRACOVNÝCH MIEST

MŽP SR vyhodnotilo MPK k návrhu zákona o obaloch, takže existujú tri možnosti riešenia terajšej situácie. **Prvý variant** znamená začatie rokovaní s dotknutými subjektmi o pripomienkach predložených ministerstvu v rámci MPK, následne s dopracovaním materiálu. **Druhý variant** predstavuje komplexnú zmenu systému, ktorá povedie k zrušeniu možnosti kolektívneho plnenia povinností (rozumej plnenia limitov) prostredníctvom oprávnených organizácií, a sústredenie všetkých peňazí do Recyklačného fondu. Toto by znamenalo absolútnu elimináciu konkurenčného prostredia, vylúčenie hospodárskej súťaže zo zákona a ponechanie na trhu jediného subjektu s monopolným postavením. **Tretí variant**, ktorý bol ministrom predložený, navrhoval zachovanie súčasného stavu bez akýchkoľvek zmien.

Vedenie ministerstva prijalo rozhodnutie, ktorým dalo pokyn na legislatívny pro-

ces v duchu druhého variantu. To znamená, že sa úplne zmení systém plnenia limitov v SR.

Zavedenie tohto systému spôsobí, že sa zmenia podmienky v oblasti odpadov z obalov pre všetkých podnikateľov na Slovensku. Ministerský úradníci uviedli v predloženej materiáli len jeden „zlahčený“ negatívny dosah úplného presmerovania systému, a to, že o prácu príde približne 40 ľudí zamestnaných v oprávnených organizáciách. Naopak, najväčšími problémami tohto riešenia sú legislatívne a koncepcie nedostatky.

NETRANSPARENTNOSŤ SYSTÉMU A OTÁZKA EFEKTÍVNOTI

Štandardné európske systémy fungujú na princípe kolektívneho plnenia. To znamená, že povinné osoby zakladajú združenia a spoločnosti, ktorých úlohou je zabezpečiť optimálne plnenie povinností vyplývajúcich zo zákona o obaloch a teda z obalovej smernice. Z peňazí získaných od povinných osôb sa ďalej financuje systém zberu a spätného odberu odpadov z obalov. Nie sú nijakým spôsobom viazané na štátny rozpočet. Z peňazí priemyselných spoločností je financované budovanie infraštruktúry separovaného zberu v obciach a tie dostávajú finančný príspevok za vyseparované množstvá odpadov.

V kolektívnom systéme majú firmy prehľad o finančných tokoch a môžu ovplyvniť, akým spôsobom sa bude systém ďalej rozvíjať a optimalizovať. Viac ako 90% krajín EÚ sa vydalo týmto smerom. Takýto systém funguje na základe aktívneho zapojenia občanov, zberových spoločností ako i spracovateľov. Zjednodušene sa dá povedať, že občan separuje, zberová spoločnosť zbiera a spracovateľ má dostatok materiálu na spracovanie. Povinné osoby tento systém financujú a koordinujú.

Podľa druhého variantu sa všetky finančné prostriedky za odpady z obalov majú sústrediť v Recyklačnom fonde (RF). Tento neštátny účelový fond nepodlieha žiadnej nezávislej kontrolnej autorite, nemá partnera v žiadnej inej európskej krajine. Jediný, kto kontroluje jeho činnosť, je vlastná dozorná rada. Jeho činnosť je financovaná producentmi odpadu – priemyselnými spoločnosťami, ktorých kontrola nad hospodárením RF je značne obmedzená. Na činnosť RF a pridelovanie financií majú vplyv vybrané záujmové skupiny.

Z doterajšej praxe vidieť, že množstvo poskytnutých prostriedkov v rámci nenávratných dotácií až do výšky 95% z hodnoty projektu, na ktoré prispel Recyklačný fond, často nesystemovo podporujú zvýhodnené vybrané časti podnikateľského prostredia. Výsledkom tejto činnosti je, že RF doteraz podporil vznik nadmerných recyklačných kapacít na spracovanie odpadov, čím sa umelo vytvoril tlak na zvýšený dovoz odpadov do Slovenskej republiky. Staneme sa tak smetiskom Európy, čoho svedkami sme sa takmer stali pred pár mesiacmi. Ne-

systémové vytváranie takýchto kapacít má za následok neefektívne využitie vyzbieraných peňažných prostriedkov.

Najväčšie množstvo peňazí z RF bolo použité na financovanie podnikateľských aktivít spracovateľov – vybraných podnikateľov. Výsledkom činnosti recyklátora je výrobok, ktorý ďalej predáva. Na oblasť podpory zberu v mestách a obciach, ktorá ako jediná z celého reťazca si nevie na seba zarobiť, bolo poskytnutých veľmi málo peňazí.

NEISTOTA POVINNÝCH OSÔB A OHROZENIE INVESTÍCIÍ

Pri podnikaní a plánovaní investícií je veľmi dôležité stabilné právne prostredie a transparentnosť tvorby pravidiel. V oblasti obalov momentálne neplatí ani jedna táto zásada. Podnikatelia už niekoľko mesiacov fungujú v neistote, čo obmedzuje ich možnosti prijímania strategických rozhodnutí.

Ak ministerstvo pristúpi k zmene systému, bude to s určitou istotou znamenať zvýšenie výrobných nákladov firmám. V momentálnej situácii je pomerne ľahké porovnať ceny, za aké vie istú službu poskytovať súkromný subjekt a Recyklačný fond. Ak podnikateľ balí výrobky do obalu z plastu, to je napr. nápoj vo fľaši, zaplatí súkromnej spoločnosti za kilogram plastu cca 0,50 Sk, ak bude musieť platiť do Recyklačného fondu, bude ho to stáť 5 Sk. Predpokladom je, že tento nárast ceny bude následne premietnutý aj do ceny výrobku.

Pôvodcovia odpadov z obalov zakladajú oprávnené organizácie a kolektívne systémy tak, aby sa efektívne podelili o náklady spojené s budovaním systému. Podľa zahraničných skúseností vedia, že náklady na budovanie systému sú vysoké, ale v budúcnosti, keď bude systém vybudovaný a optimálne riadený, náklady klesnú a ustália sa na reálnej výške. Pri administratívnom stanovení ceny tento predpoklad neplatí. V zásade platí, že koľko štátny orgán určí, toľko bude firma platiť. Podobne to funguje aj v Dánsku. Hlavnými znakmi tohto systému je nízka miera recyklácie – väčšina materiálu je tzv. energeticky zhodnotená, spálená v spalovniach a v pravidelných intervaloch sa opakujú súdne spory medzi súkromnými spoločnosťami a vládou o adekvátnosti stanovenej výšky ekologickeho poplatku.

NESPLNENIE LIMITOV

Najväčším problémom a nebezpečenstvom je, že zmenou systému sa veľmi ľahko môže stať, že Slovenská republika nebude schopná v roku 2012 plniť záväzky vyplývajúce z obalovej smernice. To znamená, že nedokáže zabezpečiť plnenie limitov v požadovanej miere za celú republiku.

Za takmer rok právnej neistoty mohli systémy založené povinnými osobami napredovať a vyvíjať sa. Po vyriešení nedostatkov v právnej úprave sa mohlo pokračovať v bu-

dovaní štandardných a v Európe overených riešení. Namiesto toho sa u nás navrhuje systém, ktorý nemá obdoby v žiadnej z krajín EÚ a môže ohroziť plnenie povinných limitov recyklácie/zhodnotenia odpadov z obalov Slovenskou republikou.

V prípade prijatia druhého variantu sa povinné osoby obávajú situácie, aká môže nastať v roku 2011. Po vyhodnotení fungovania systému založeného v Recyklačnom fonde prídu tvorcovia zákona s tým, že systém sa nepodaril a nie je dobrý. Dospejú k názoru, že je potrebné vrátiť sa späť a presunúť povinnosti za plnenie limitov opäť na povinné osoby. Tie budú musieť za nereálne krátky čas zase zmeniť svoju odpadovú logistiku a nastaviť nanovo procesy fungovania. Tento scenár môže byť veľmi reálny. Veď dnes sme v podobnej situácii. Po troch rokoch chce ministerstvo opätovne kompletne zmeniť systém.

Sankciu v prípade nesplnenia povinností, ktorú SR dostane, budú musieť v konečnom dôsledku aj tak zaplatiť všetci daňoví poplatníci, právnické osoby - podnikatelia a tak isto aj fyzické osoby - občania.

MEMORANDUM POVINNÝCH OSÔB

Podnikatelia – povinné osoby - adresovali v septembri tohto roka ministerstvu životného prostredia memorandum, ktorého cieľom je nadviazať na doterajší dialóg pri tvorbe legislatívy. Povinné osoby, aj oficiálne prostredníctvom memoranda zaslaného ministrom, vyjadrili znepokojenie a nesúhlas s prepracovaním ideového zameru zákona, podľa ktorého by museli podnikatelia platiť výlučne jednej neštátnej účelovej inštitúcii – Recyklačnému fondu, a to bez možnosti koordinácie plnenia svojich doterajších povinností.

Prostredníctvom tohto memoranda boli jasne deklarované princípy, na ktorých by mala legislatíva v tejto oblasti stáť. Základom je:

- Zachovanie možnosti individuálneho ako i kolektívneho plnenia povinností plničov/baličov a dovozcov vyplývajúcich z európskej legislatívy;
- Zreteľné legislatívne pravidlá s jasne definovanými právami a povinnosťami pre všetky dotknuté subjekty;
- Transparentné nastavenie systému zberu, spätného odberu, triedenia a zhodnocovania/recyklácie;
- Stabilné legislatívne prostredie;
- Trvalo udržateľný rozvoj ochrany a zlepšovania životného prostredia v Slovenskej republike.

Ing. Marian Pavelka
Predseda združenia SLICPEN

SLICPEN