

RAKÚSKY MODEL TRIEDENÉHO ZBERU KOMUNÁLNYCH A PRIEMYSELNÝCH ODPADOV Z OBALOV AKO VZOR PRE SLOVENSKO?

Mag. Annamária Tóthová, partnerka
Mgr. Adam Oleš, koncipient
Eversheds Sutherland,
advokátska kancelária, s.r.o.

Na Slovensku sa dlhodobo diskutuje o efektívnosti a vhodnosti nastavenia systému triedeného zberu komunálnych a priemyselných odpadov z obalov a celého systému rozšírenej zodpovednosti výrobcov, pričom viacerí aktéri systému upozorňujú na jeho problémy a nedostatky. Predmetom tohto článku je predstavenie rakúskeho systému zberu komunálnych a priemyselných odpadov z obalov, ktorý môže slúžiť ako inšpirácia na zlepšenie nášho slovenského systému odpadového hospodárstva.

Napriek tomu, že elementárne opatrenia na úseku odpadovej právnej úpravy sú ustanovené spoločne pre štáty Európskej únie, napríklad prostredníctvom Smernice o odpade [1], jednotlivé štáty majú odlišné právne systémy. Rôzne systémy vedú k rôznym prístupom pri plnení európskych predpisov a taktiež k rôznej úspešnosti.

Legislatívny základ

Fundamentálny základ pre rakúsku odpadovú legislatívu predstavuje článok 10, ods. 1, bod 12 rakúskej ústavy (*Bundes-Verfassungsgesetz*), ktorý určuje, že legislatíva týkajúca sa nakladania s odpadmi je v kompetencii príslušných orgánov na najvyššej – federálnej úrovni štátneho zriadenia. [2] Na tomto mieste pripomíname, že Rakúsko je spolkovou republikou, kde sú kompetencie rozdelené na federálnej úrovni a na úrovni jednotlivých deviatich spolkových krajín.

Na rakúskej federálnej úrovni je primárnym zdrojom všeobecnej odpadovej úpravy Federálny zákon č. 102/2002 o trvalo udržateľnom odpadovom hospodárstve (*Abfallwirtschaftsgesetz 2002 – AWG*). [3] Pre lepšie orientáciu uvádzame, že tento zákon možno rozsahom úpravy považovať za rakúsku obdobu slovenského zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene doplnení niektorých zákonov v z. n. p. (ďalej len „slovenský zákon o odpadoch“).

Na základe tohto zákona (pre prehľadnosť budeme v tomto článku používať zaužívanú skratku AWG) sú následne vydávané predpisy nielen na úrovni jednotlivých spolkových krajín, ale aj ďalšie podzákonné predpisy s federálnou účinnosťou. Ako príklad možno uviesť vyhlášky a nariadenia rakúskeho Spolkového ministerstva pre ochranu klímy, životné prostredie, energiu, mobilitu, inovácie a technológie (*Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie*) (ďalej len „ministerstvo“). Na úseku obalov z odpadov sú dôležité hlavne vyhláška ministerstva o predchádzaní a recyklácii odpadov z obalov a niektorých zvyškov tovaru (*Verpackungsverordnung 2014*) [4] (ďalej len „vyhláška o obaloch“) či vyhláška BMK o vymedzení podielov na rozlíšenie medzi domácimi a komerčnými obalmi (*Verpackungsabgrenzungsv*) [5] (ďalej len „vyhláška o zaradení obalov“), ale aj ďalšie nariadenia a vyhlášky.

Na účely implementácie cieľov a zásad AWG je ministerstvo najmenej každých šesť rokov povinné vypracovať spolkový plán odpadového hospodárstva (*Bundes-Abfallwirtschaftsplan*), pričom aktuálne platný je z roku 2017. [6]

Predstavenie rakúskeho systému

Rakúske organizácie zodpovednosti výrobcov

Rakúsky systém zberu a triedenia odpadov z obalov prešiel výraznými zmenami v roku 2015. Do roku

2015 pôsobil v Rakúsku len jeden systém, ktorý zabezpečoval zber a zhodnocovanie odpadov z obalov, a teda mal monopolné postavenie. Proti monopolnému postaveniu tejto organizácie sa postavila Európska komisia, ktorá udelila pokutu za porušenie protimonopolných pravidiel EÚ. Od roku 2015 sa rakúsky trh otvoril aj pre iné podnikateľské subjekty.

Na základe novely AWG a vydania vyhlášky o obaloch sa zriadili viaceré zberné a recyklačné systémy (tzv. *Sammel- und Verwertungssysteme*), ktoré možno porovnať k slovenským organizáciám zodpovednosti výrobcov, hoci sa vo viacerých aspektoch odlišujú, avšak pre ľahšiu zrozumiteľnosť ich budeme ďalej označovať ako „rakúske OZV“.

Rakúske OZV sú upravené v 5. časti AWG, t. j. ustanovenie § 29 a nasl. Zodpovedným orgánom štátnej správy je ministerstvo, ktoré schvaľuje ich žiadosti na registráciu, vydáva jednotlivé povolenia a takisto vedie a aktualizuje ich zoznam na svojej webstránke. [7] Rakúske OZV na úseku odpadov z obalov sú v tomto zozname rozdelené podľa toho, či spracovávajú obaly z domácností alebo priemyselné obaly, pričom možno spracovávať aj oba druhy obalov. Ministerstvo v zozname z októbra 2020 uvádza celkovo sedem rakúskych OZV, medzi ktoré patrí aj bývalý monopol, ktorý má stále najväčší trhovú podiel.

Zber a recyklácia odpadov z obalov domácností

Zber a recykláciu odpadov z obalov z domácností zabezpečujú rakúske OZV na základe losovania zberných regiónov. Losovanie sa koná každých päť rokov podľa ustanovenia § 29b ods. 8 AWG a organizuje ho ministerstvo. V súčasnosti je v Rakúsku približne 150 zberných regiónov, z čoho vyplýva, že losovanie sa neuskutočňuje pre každú obec samostatne, ale pre väčšie regióny.

Aktuálne platné rozlosovanie regiónov prebehlo 3. mája 2016 a je platné na roky 2018 až 2022. Výsledky z losovania sú transparentne uverejnené na webstránke ministerstva. [8]

Rakúska OZV zodpovedá na základe losovania za zber a recykláciu odpadov z obalov z domácností v danom regióne tým, že na základe výberového konania (verejného obstarávania) vyberie zberovú spoločnosť pre odpady z obalov pre daný región. Vybraná zberová spoločnosť potom vykonáva zber odpadov v regióne pre všetky rakúske OZV, pričom odpad privezie na určené zberné miesto, v ktorom sa následne odpad fyzicky rozdelí medzi rakúske OZV podľa veľkosti ich trhového podielu. Trhový podiel zohľadňuje aj komoditu ako papier, sklo, plasty. Príslušné rakúske OZV sa

stanú vlastníkom prislúchajúceho množstva odpadu a následne zabezpečujú jeho ďalšie spracovanie (napr. daný odpad odvezú k zmluvnému zariadeniu na separáciu, zhodnotenie odpadu, ...). Pri obaloch z domácností doplníme, že za splnenie či nesplnenie limitov zberu ručia solidárne všetky registrované rakúske OZV, keďže zber sa vykonáva v každom regióne pre všetky rakúske OZV súčasne. Spôsob financovania tohto zberu bude bližšie popísaný nižšie.

Zber a recyklácia odpadov z priemyselných obalov

Pri odpadoch z priemyselných obalov má výrobca ako „pôvodca“ odpadu z obalu na výber z dvoch možností. Buď si plní povinnosti vyplývajúce z legislatívy individuálne na základe alebo na základe zmluvy s niektorou z rakúskych OZV. Na rozdiel od obalov z domácností, pri priemyselných obaloch zodpovedá za splnenie limitov priamo výrobca, prípadne spolupracujúca rakúska OZV.

Výrobca priemyselných obalov sa môže rozhodnúť aj pre kombináciu týchto dvoch možností. Časť odpadov z priemyselných obalov, pre ktorú vedú povinnosti vyplývajúce z legislatívy zabezpečiť samostatne, môžu riešiť individuálne a zvyšnú časť odpadov zabezpečiť na základe zmluvy s niektorou z rakúskych OZV.

Rakúske koordinačné centrum – Verpackungskoordinierungsstelle

Podobne ako na Slovensku funguje koordinačné centrum pre odpady z obalov, tak v rámci rakúskeho systému bolo zriadené Koordinačné centrum pre obaly – *Verpackungskoordinierungsstelle* (ďalej len „Koordinačné centrum“).

Rakúske Koordinačné centrum je zriadené podľa ustanovenia § 30a AWG ako spolková verejnoprospešná spoločnosť s názvom *VKS GmbH*, ktorá je dcérskou spoločnosťou Spolkového úradu pre životné prostredie (vo vlastníctve štátu) v pôsobnosti ministerstva. Koordinačné centrum má aktuálne osem zamestnancov a je financované štvrtročnými príspevkami od jednotlivých rakúskych OZV pri zohľadnení trhových podielov.

Úlohy Koordinačného centra možno rozdeliť do troch hlavných kategórií – všeobecné úlohy, úlohy ohľadom domácností a úlohy ohľadom priemyselných obalov.

Rakúske Koordinačné centrum – všeobecné úlohy

Jednou z hlavných úloh je zabezpečenie férovej hospodárskej súťaže medzi rakúskymi OZV. Spolupracuje s ministerstvom a s ďalšími úradmi pri tvorbe vyhlášok ohľadom nákladovo efektívneho zberu obalov.

Taktiež zabezpečuje a vykonáva analýzy zberu odpadu z obalov.

Koordináčne centrum zabezpečuje aj koordináciu a harmonizáciu kontrolných systémov, t. j. mechanizmov kontroly jednotlivých účastníkov systému tak, aby kontroly a audity prebiehali za rovnakých podmienok.

Kontroly a audity nie sú vykonávané priamo Koordináčnym centrom, ale Koordináčne centrum na základe verejného obstarávania vyberá externých dodávateľov (audítorské spoločnosti), ktoré kontrolu a audit následne vykonávajú. V súčasnosti vykonávajú v Rakúsku takéto druh auditu tri spoločnosti, ktoré majú zastúpenie aj na Slovensku. Ročne je takto vykonaných približne 800-1000 kontrol. [9]

Účastník systému môže jednak požiadať o kontrolu (napríklad, ak si nie je istý správnosťou zariadenia jeho obalov do kategórie priemyselných obalov alebo obalov pre domácnosti), alebo sú audity vykonávané podľa náhodného výberu. Predmetom týchto auditov je kontrola, či (i) ohlásené množstvo obalov a odpadov z obalov zodpovedá skutočnému množstvu obalov uvedených na trh, (ii) bol obal správne zaradený do príslušnej kategórie obalu alebo (iii) bola dobre vybratá príslušná tarifa. Kontroluje sa výrobca spolu s jeho zmluvnou rakúskou OZV.

Všetky náklady na vykonanie takýchto kontrol a auditu (a taktiež náklady na vykonanie ostatných funkcií Koordináčneho centra) hradia rakúske OZV podľa svojho trhového podielu. Koordináčne centrum vystaví každý štvrtrok faktúru každej rakúskej OZV.

Veľkou výhodou takéhoto presunu auditov na externé spoločnosti nie je iba zoštíhľovanie štátneho aparátu, ale aj zabezpečenie transparentných a účinných kontrol. Zatiaľ čo slovenské OZV vykonávajú kontroly vo vlastnej rézii, dochádza v tomto prípade ku konfliktu záujmov, keďže *de facto* kontrolujú vlastných klientov, od ktorých závisí ich fungovanie.

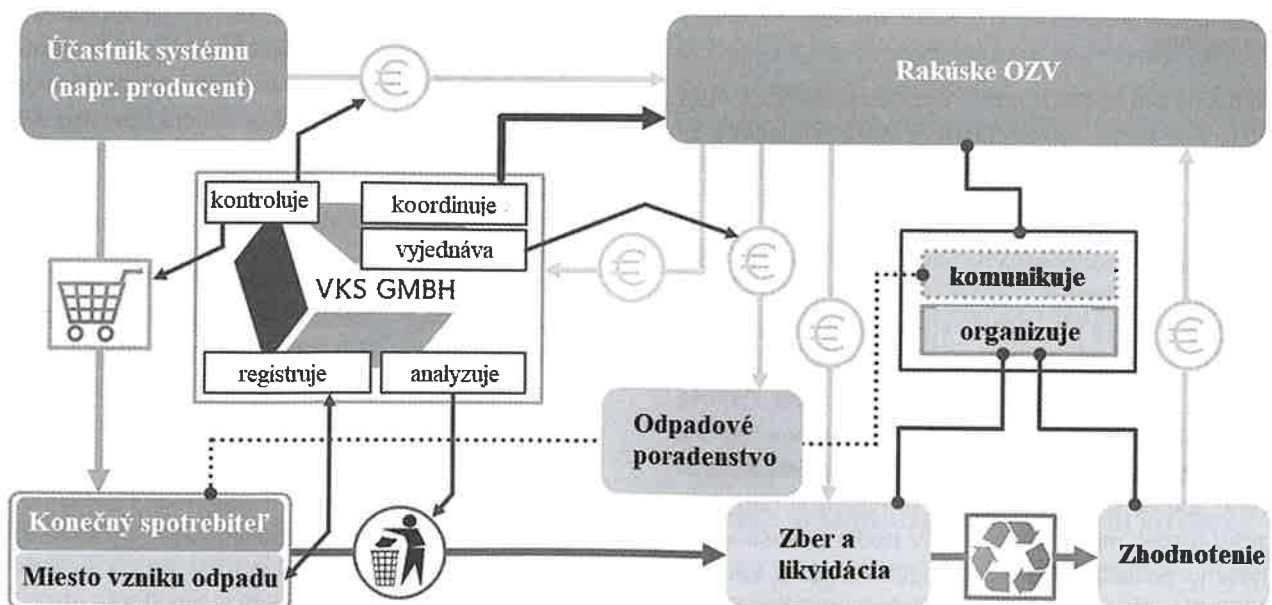
Rakúske Koordináčne centrum – úlohy ohľadom obalov pre domácnosti

Koordináčne centrum zabezpečuje komplexné informovanie konečných spotrebiteľov a rieši spory medzi účastníkmi formou zmiery (plnia funkciu tzv. mediátora). Koordináčne centrum vytvára základné parametre spôsobov zmiery, ktoré majú prispieť k tomu, aby sa spory týkajúceho sa odpadového hospodárstva neriešili hneď súdnou cestou.

Rakúske Koordináčne centrum – úlohy ohľadom priemyselných obalov

Na tomto úseku úloh Koordináčne centrum vedie tzv. register miest vzniku odpadov z priemyselných obalov (tzv. *Anfallstellen*). Na tieto miesta môžu pôvodcovia odpadov z premyslených obalov priniesť obaly, za ktoré boli uhradené príspevky niektorej rakúskej OZV. Od tohto miesta sa o obaly postarajú rakúske OZV a pôvodcovia tak nevznikajú dodatočné náklady na odpadové hospodárstvo. V plánovanej novele má byť dokonca zakotvené, že rakúske OZV budú musieť pôvodcovi odpadu z priemyselných obalov uhradiť aj náklady prepravy k miestu vzniku.

Pre lepšie pochopenie úlohy a zaradenia Koordináčneho centra v systéme pripájame grafické zobrazenie. [10]



Spôsob rozlíšenia odpadov z obalov domácností a priemyselných obalov

Právny základ pre rozlišovanie obalov z domácností a priemyselných obalov je zakotvený v ustanovení § 13h AWG. Jasné pravidlá pre rozlišovanie obalov z domácností a priemyselných obalov sú dôležité najmä pre obaly, pri ktorých nie je na 100 % zrejmé, o aký druh obalu ide. Napríklad pre druhy obalov, ktoré v zásade spĺňajú definíciu obalu z domácností, ale pochádzajú z iných miest (napríklad z činnosti podnikateľov), môže byť určený percentuálny podiel, koľko takých obalov sa považuje za priemyselné obaly a koľko za obaly z domácností. Prvotné zaradovacie kritérium je veľkosť obalu, pričom veľkosť je osobitne ustanovená pre obaly z plastu, papiera či skla.

V tejto súvislosti vydalo ministerstvo vyhlášku o zaradení obalov (*VerpackungsabgrenzungsV*), ktorá obsahuje reprezentatívnu analýzu trhu na ilustráciu distribučných kanálov obalov, ktorá bola vyhotovená na základe štúdie a prieskumu trhu.

Vo vyhláške o zaradení obalov sú rozpísané zaradenia obalov podľa odvetví, resp. skupín produktov v percentuálnom vyjadrení ich hmotnosti. Takéto zaradenie síce nemusí v každom jednotlivom prípade exaktne zohľadňovať realitu, keďže ide o výsledok štatistických výpočtov, ale poskytuje jednotné, spravodlivo platné pravidlo pre všetkých účastníkov.

Platnosť vyhlášky o zaradení obalov je obmedzená zákonom AWG na päť rokov a preto, keby sa niektoré pravidlo ukázalo ako hrubo nepresné, môže byť opravené v budúcom nariadení.

Celkovo je v zozname uvedených 47 skupín obalov.

Hlásenie hmotnosti obalov

Tak ako na Slovensku, tak aj v Rakúsku platí, že producenti obalov sú povinní nahlasovať množstvá obalov uvedených na trh podľa materiálu, pričom túto povinnosť môžu plniť priamo alebo prostredníctvom OZV.

Zatiaľ čo slovenské právne predpisy ustanovujú, že tento údaj má byť presný, rakúske orgány si uvedomujú, že v niektorých prípadoch (napr. sieť predajní s nábytkom) exaktnosť údajov nie je možné rozumne zabezpečiť a následne požadovať. Z tohto dôvodu je v Rakúsku umožnené hlásenie hmotností aj na základe iných metód využívajúcich štatistické a matematické postupy.

Medzi tieto metódy sa zaraďuje aj metóda vzorkovania – tzv. *Stichprobenmethode*. Kvôli nemožnosti zákonnej úpravy, ktorá by mala všeobecne upravovať

enormné množstvo rôznych prípadov, je metóda vzorkovania upravená zvlášť pre konkrétne rakúske OZV v ich povoleniach.

Metóda vzorkovania je realizovaná tak, že sa vyberie niekoľko stoviek reprezentatívnych vzoriek výrobkov daného producenta. Tieto vzorky sa potom analyzujú – odvážia, odmerajú a rozdelia do kategórií. Výsledkom takejto analýzy je štatistické zobrazenie, ktoré slúži ako určujúce kritérium na posúdenie celkovej hmotnosti obalov za želané časové obdobie.

Financovanie rakúskeho systému zberu odpadov z obalov z domácností

Financovanie rakúskeho systému je upravené veľmi komplikovane, a preto pre účely tohto článku predstavujeme iba elementárne zásady.

Zber odpadov z obalov v obciach financujú všetky rakúske OZV podľa ich trhového podielu, ktorý sa priebežne mení. Trhové podiely systémov sú zverejňované a delia sa podľa materiálu (papier/sklo/kovy/lahké obaly) a ich pôvodu (priemysel/domácnosť).

Výber zberovej spoločnosti v danom regióne sa realizuje na základe verejného obstarávania, pri ktorom je cena považovaná za hlavné kritérium. Toto verejné obstarávanie je zabezpečované tou rakúskou OZV, ktorá je pre daný región vylosovaná (losovanie spomíname v časti: Zber a recyklácia odpadov z obalov domácností).

Predmetom financovania je zber obalov od nádoby až po prvé prekladisko, pričom jednotlivé položky tvorí infraštruktúra (stojiská, nádoby, ich čistenie a údržba a pod.), vozidlá, náklady na regionálne informovanie spotrebiteľov a podobne. Rakúske OZV hradia štvrtročné faktúry, ktoré dostávajú od zberových spoločností.

Záver

Uvedomujúc si rozsah článku je zrejmé, že nie je možné v jednom texte komplexne vysvetliť fungovanie rakúskeho systému zberu odpadov z obalov, a preto sme sa zamerali na také jeho aspekty, ktoré sa jednoducho odlišujú od slovenského systému a ktoré by zároveň mohli slúžiť ako inšpirácia pri plánovaní jeho možných úprav v budúcnosti.

Vzhľadom na to, že všetky členské štáty Európskej únie fungujú podľa spoločných všeobecných zásad, nie je potrebné vymýšľať úpravy slovenského systému od úplného základu, práve naopak – vieme sa inšpirovať inými systémami, ktoré fungujú niekoľko rokov a prispôbiť ich našim podmienkam. ■