

■ V nové (nepravdělné) rubrice Polemika vám budeme přinášet protichůdné pohledy na závažné otázky odpadového hospodářství. Dnes je tématem monopol v oblasti rozšířené odpovědnosti výrobce

## Špatné zkušenosti s monopolem rozšířené odpovědnosti výrobců v Evropě

V polovině února 2018 pronikly z Ministerstva životního prostředí Slovenské republiky plány zrušit soutěž organizací zodpovědnosti výrobců (OZV) a ponechat cenotvorbu za plnění služeb pro výrobce na jednu agenturu, která převezme zodpovědnost za financování, sběr a recyklaci tříděných odpadů v městech a obcích.

Monopoly v oblasti odpadů z obalů existovaly i v Německu a Rakousku, kde je na základě špatných zkušeností zrušili. Monopol existuje ještě v České republice, kde ho má společnost EKO-KOM, avšak český Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém stanovisku vyjádřil o monopolu silné pochybnosti.

### ČESKÁ REPUBLIKA

V České republice existuje v oblasti odpadů jediná společnost EKO-KOM a. s., které byla podle §17 zákona o obalech (č. 477/2001 Sb.) udělena autorizace k zajišťování sdruženého plnění (autorizovaná obalová společnost, AOS). Tato akciová společnost byla založena ve smyslu předpisů obchodního práva bez účasti státu. Jejími akcionáři je deset nadnárodních společností (např. Coca-Cola, Pepsi, Procter & Gamble, Tetra Pak, Hamé či Opavia), z nichž každá vlastní 10 %.

AOS, stejně jako jejím akcionářům – a podle názoru Ministerstva životního prostředí ČR i osobám spojeným s jejími akcionáři – je zakázáno působit v oblasti zpracování odpadů. EKO-KOM proto nedisponuje, neprovozuje ani nezajišťuje vlastní síť pro sběr odpadů. Má uzavřené smlouvy prakticky se všemi obcemi, v nichž se obce zavazují společně s lokálními odpadářskými společnostmi zabezpečovat sběr a zhodnocování odpadu z obalů a hlásit množství obalů společnosti EKO-KOM. Ten pak platí obcím odměny, jež se vypočítávají podle počtu obyvatel a množství odpadů a též zohledňují kvalitu sběru. Kromě toho má společnost EKO-KOM pro oblast podnikatelské činnosti ještě uzavřeny přímé smlouvy se společnostmi pro nakládání s odpady.

Navzdory tomu, že český zákon o obalech předpokládá více AOS, na základě aktuálního výkladu zákona ze strany Ministerstva životního prostředí je velmi nepravděpodobné, že jich bude autorizováno více. V současnosti se o autorizaci snaží minimálně tři společnosti (Interseroh Czech a. s., REMA AOS, a. s. a EKOVEDIC,

a. s.), bojují však s podmínkou Ministerstva životního prostředí, podle které musí od prvního dne prokázat celoplošnou síť pro sběr, všechny obce však již mají exkluzivní smlouvu se současnou AOS.

EKO-KOM a Ministerstvo životního prostředí vyzdvihují výhodu monopolu, spočívající v tom, že to funguje. Na rozdíl od Německa nebo Slovinska, v České republice nejsou problémy s koordinací systémů, chybějícím množstvím, duplicitou prokazování atd. Podniky však kritizují relativně vysoké náklady, neefektivnost a nedostatečnou transparentnost.

Český Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) vydal v srpnu 2013 stanovisko, v kterém se velmi podrobně zabývá otázkou systémů zpětného odběru a recyklace obalů (Systém) z hlediska ochrany hospodářské soutěže a dospěl k těmto závěrům:

■ Provozování Systému je hospodářská činnost

■ Nejde o činnost ve smyslu článku 106 Smlouvy o fungování Evropské unie, která by opravňovala omezení hospodářské soutěže.

■ Současná situace s jedním držitelem monopolu je „uměle“ vytvořenou situací, kterou Úřad pro ochranu hospodářské soutěže popisuje jako velmi neuspokojivou.

■ Také v oblasti zpětného odběru obalů musí být zavedené tržní principy a musí vzniknout hospodářská soutěž.

Situace v České republice je podobná jako v Rakousku před pár lety. Možno tedy vycházet z toho, že i v České republice monopol společnosti EKO-KOM v blízké budoucnosti skončí. Otázkou je, zda Česká republika otevře trh dobrovolně nebo čeká na pokutu od Evropské komise.

### RAKOUSKO

V Rakousku existovala do 1. 1. 2015 konkurence jen v případě tzv. živnostenského odpadu. V oblasti odpadu z obalů z domácností měla monopol společnost Altstoff Recycling Austria (ARA), který byl podporován zákonem i úřady. Avšak tlak na mono-



„Konkurence mezi obalovými systémy vede k úspoře nákladů a inovacím. Stát však musí prověřovat systémy a zabezpečit koordinátora,“ říká Bernhard Hager

pol stoupal a od roku 2010 začala Evropská komise na základě podnětů přešetřovat trh a v roce 2011 začala formálně postupovat proti společnosti ARA. Komise zjistila, že celostátní infrastruktura pro sběr odpadu z domácností, kterou společnost ARA zčásti kontroluje a zčásti vlastní, nepřipouští zřízení duplicitních struktur. Konkurenční podniky, které chtěly vstoupit na trh nebo na trhu expandovat, byly odkázány na to, aby jim byl poskytnut přístup k existující infrastruktuře. Přešetření dále ukázalo, že ARA mezi březnem 2008 a dubnem 2012 přístup k této infrastruktuře odmítla, takže konkurenti byli z tohoto trhu a z hospodářské soutěže vyloučeni. V roce 2016 byla společnosti ARA uložena pokuta ve výši šest milionů eur.

Mezitím se změnilo předpisy a i v oblasti odpadu z domácností v současnosti existuje konkurence mezi více systémy. Pro koordinaci různých systémů byl vytvořen tzv. „clearinghouse“, provozovaný organizací VKS (Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige). Jeho hlavní úlohou je starat se o férovou hospodářskou soutěž mezi všemi systémy sběru a zhodnocování odpadu z obalů, které působí na trhu převzetí zodpovědnosti výrobců odpadu z obalů. VKS se stará o vytvoření a dodržování rovných rámcových podmínek všech účastníků trhu, stejně jako vytvoření způsobů urovnání. Patří k tomu i vypracování analýz odpadu z obalů, audit účastníků systému, vedení registru sběrných míst a koordinace informování konečných odběratelů.

**NĚMECKO**

V Německu fungoval do roku 2004 monopol společnosti Der Grüne Punkt (Duales System Deutschland GmbH, DSD), který se hlavně díky úřadu pro hospodářskou soutěž postupně otvíral konkurentům. Z analýzy německého protimonopolního úřadu z roku 2012 vyplynulo, že konkurence v současnosti devíti společností v Německu přinesla výrazné úspory nákladů a zlepšení

kvality recyklace. V důsledku soutěže klesly celkové roční náklady z tehdejších přibližně dvou miliard eur na méně než jednu miliardu. Představuje to úsporu 50 eur ročně na čtyřčlennou rodinu. Nicméně náklady na sběr odpadu z obalů z domácností a na následnou recyklaci nese spotřebitel v ceně výrobku.

Zkušenosti z Německa a Rakouska ukazují, že konkurence mezi obalovými sys-

témy vede k úspoře nákladů a inovacím. Na rozdíl od systému monopolu jsou však požadavky na stát vyšší – musí prověřovat systémy a zabezpečit koordinátora. Rozhodující však nemá být, co je pro stát lepší, ale co je větším přínosem pro občana. ■

**Mag. BERNHARD HAGER, LL.M**

advokát

Dvořák Hager & Partners, advokátská kancelář, s. r. o.

## Třídění a recyklace obalových odpadů není klasickým trhem

**V článku na předchozí straně se advokát Bernhard Hager věnuje odvětvové analýze organizace systému třídění a recyklace obalových odpadů. Bohužel, jeho komentář není prostý významných faktických nedostatků, které výrazně podřývají relevantnost autorových tvrzení a názorů.**

Autor se v textu opírá o pozitivní přínosy konkurence na trhu, jak je definuje neoklasická ekonomická teorie. Tedy, že více subjektů na trhu představuje větší konkurenci, a tím i ostřejší boj o zákazníka vedoucí v nižší ceny, lepší kvalitu produktu nebo více inovací. Monopol na takovém trhu nemusí reagovat na rozvíjející se preference poptávky, neboť svou existenci uspokojuje jen tu základní – nabízí menší množství produktu za vyšší ceny, a tím realizuje monopolní zisk jakožto obohacení se na úkor společnosti.

Výše zmíněné argumenty sice platí, ale pouze na TRHU, tj. v reálném nebo virtuálním prostoru, kde stranu poptávky zastupuje spotřebitel ochotný platit za zvýšení užítka skrze spotřebu statku a stranu nabídky zastupuje jeden subjekt nebo více subjektů, jejichž ochotu vyrábět a dodávat produkt pro poptávajícího definuje především nákladová křivka.

Systém třídění a recyklace obalových odpadů není trh. Je to unikátní prostor, který vznikl na základě regulačního opatření v podobě environmentálního politického cíle. Pokud byste se ptali lidí, zda by dobrovolně chtěli platit za tento typ služby, dostali byste žalostně málo kladných odpovědí. Pokud byste se zeptali výrobců obalů, zda by poptávali povinnost ručit za životní cyklus svých obalových odpadů, řekli by si na čelo, notabene když by to bylo pod hrozbou pokuty. Proto je třeba pracovat s tím, že odvětví třídění a recyklace není standardním trhem, ale systémem regulace, jehož fungování se řídí specifickými ekonomickými pravidly a paradoxy – jako třeba tím, že systémy s jedním kolektivním systémem řízením jednou autorizovanou obalovou společností (AOS) vykazují lepší (nebo stejné) výsledky než systémy s více AOS.

**LICHÉ ARGUMENTY**

Analýzou fungování systému s jednou AOS nebo více AOS se zabývám podrobně

několik let, a proto mohu zodpovědně vyslovit velmi silné tvrzení: pozitivní aspekty konkurence v systému třídění a recyklace neplatí. Jedna AOS operuje v šestnácti zemích Evropské unie a výsledky ekonomické analýzy jasně ukazují, že z pohledu výkonnosti ani nákladovosti nejsou tyto systémy horší než konkurenční, naopak – systémy s jednou AOS jsou transparentnější, fungují proto efektivněji s menším výskytem černého pasažerství, jsou stabilnější v případě volatility cen na trhu druhotných surovin a dlouhodobě dosahují vyšších měr třídění a recyklace.

To, že se jedná o specifický matrix vzdálený standardním zákonům nabídky a poptávky, potvrzují netriviální vztahy mezi jednotlivými stakeholdery v systému – státem, obcemi, výrobci obalových odpadů a jejich spotřebiteli, svozovými společnostmi, zpracovateli odpadů a autorizovanými obalovými společnostmi. Pochopit tuto strukturu není jednoduché, což vede k nepochopení toho, proč musí regulátor stanovovat příkré vstupní podmínky pro každý další subjekt mířící na trh.

Bernhard Hager kritizuje především požadavky vztahující se k vytvoření sběrné sítě. Požadavek regulátora pro zajištění sběru na celém území je přitom naprosto správný a oprávněný, neboť není účelem plnění politického cíle (míra recyklace na celém území státu), aby si jednotlivé AOS vybíraly pro své aktivity pouze některé obce, města nebo místa, v nichž se jim „dobře sbírá“. Stejně tak nemůže nikdo chtít po stávajících akcionářích AOS, kteří za vlastní prostředky uzavřeli smlouvy se všemi obcemi v republice a vybudo-

*Na náklady systému měla zásadní pozitivní dopad konkurence na úrovni svozu*

vali tak platformu pro funkční sběrnou síť, aby tuto platformu předali „zdarma“ třetím stranám, jež by tak – paradoxně – mohly nabídnout novým klientům výhodnější podmínky. Právě nutnost operovat na 100 % území je tím nejlepším testem toho, že to ta která AOS vstupující do systému myslí s participací na plnění politického cíle skutečně vážně.

**FAKTA VS. DOJMOLOGIE**

Svůj pohled na věc autor obohacuje příklady tří vybraných zemí – Česka, Německa a Rakouska. Bohužel pro své závěry nepoužívá všechna fakta, ale jen ta vybraná, která navíc interpretuje takovým způsobem, aby potvrdovala jeho závěr.

Prvně, kritika „transparentnosti“ českého systému je lichá. Zákon jasně stanoví, že další AOS mohou do systému vstoupit, ale jen pokud splní podmínky. Tyto podmínky si však, bohužel, nemohou stanovovat AOS samy. Samo ministerstvo životního prostředí jasně konstatuje, že k otázce vstupu kohokoliv do fungujícího systému je třeba přistupovat velmi zodpovědně, protože rizika rozpadnutí se funkčního celku jsou značná. Nejedná se o trh s limonádou, ale o zajištění závazných cílů environmentální politiky, které nastavuje regulace soukromým subjektům, jež za tímto účelem vytvořily kolektivní systém. Ten je z principu neziskový. Jednání dalších subjektů proto nemůže být motivováno pouze generováním zisku (profit seeking). Pokud některá z AOS chystajících se vstoupit na trh nemá v plánu plnit systémové požadavky, protože kolidují s jejím byznys plánem, nemá to nic společného s transparentností systému.

Naopak, ten český je ve světě brán jako příklad transparentního a funkčního celku. Je to hlavně proto, že zhruba 90 % všech nákladů systému je generováno na úrovni odpadové sítě – sběru, svozu, třídění a recyklace. Samotné provozní náklady instituce AOS jako takové nedávají prostor pro úspory v řádek desítek procent, navíc jsou každoročně auditovány a dozorovány samotnými firmami, jež AOS společně vlastní. I proto jejich zástupci sedí v dozorčí radě podniků a nákupy „zlatých klik“ pečlivě hlídají.