



V Praze dne 9. října 2014
Č.j.: 1155/14

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace k

Návrhu zákona o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií)

I. Úvod

Deklarovaným účelem návrhu zákona o prevenci závažných havárií je transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek. Z definice problému ve zprávě RIA lze dovodit, že **v důsledku transpozice** směrnice budou ukládány nové povinnosti provozovatelům objektů, v nichž jsou ukládány nebezpečné chemické látky nebo chemické směsi, avšak z dalšího textu lze dovodit, že přinejmenším některé z těchto povinností nejsou vynuceny novou evropskou regulací, nýbrž jsou ukládány z rozhodnutí českého státu. **RIA samotná se pak týká především (či snad výhradně, z textu to nelze jednoznačně zjistit) těchto nových povinností provozovatelů objektů, nikoliv transpozice nové evropské regulace samotné.**

II. Připomínky a návrhy změn

Záběr a množství nových prvků, které směrnice obsahuje, jsou široké, RIA se jim však ani v nejmenším nevěnuje. Předkládaná zpráva RIA tak není hodnocením dopadů regulace nově zaváděné v důsledku přijetí nové směrnice, nýbrž jen hodnocením partikulárních, i když významných změn, k nimž se český stát rozhodl přistoupit v souvislosti (nikoliv v důsledku) se zavedením nové evropské regulace.

Na druhé straně Komise pro hodnocení dopadů regulace vyslovuje úvahu - a přitom chce zdůraznit, že to nenáleží do její kompetence - že předkládaný návrh zákona nerealizuje transpozici v rozsahu díkce směrnice 2012/18/EU, zejména v oblasti přístupu k informacím a účasti veřejnost (čl. 14 a čl. 15 směrnice). Komise v této souvislosti upozorňuje na případ novely zákona, **kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, kdy ČR reagovala na výtky Komise v okamžiku, kdy byly formulovány jako podmínka pro programovací období strukturálních fondů 2014 – 2014.**

Dále uvádíme dílčí připomínky k jednotlivým částem RIA s upozorněním, že se jedná o připomínky k předloženému textu, který neobsahuje téměř žádné informace o věcné povaze změn a povinnostech, vyplývajících z nové evropské regulace. Připomínky se tedy, podobně jako RIA, týkají pouze dílčích navrhovaných změn v nové české normě (vlastně jen jedné změny – přenesení nákladů spojených s vypracováním posudků ze státu na provozovatele závodů či zařízení, v nichž se ukládají nebezpečné chemické látky a směsi).

Uvedeny jsou pouze ty nejdůležitější připomínky, dalších připomínek a nedostatků je mnohem více, než je možné ve stanovisku uvést.

Definice problému neuvádí, tím méně nepopisuje, jaký problém má regulace řešit, jaká je věcná povaha/podstata problému s ukládáním nebezpečných látek v současnosti. Namísto toho se uvádí, že „... jednou z nových povinností provozovatelů (skladů chemických látek) je úhrada správného poplatku...“, aniž by byly další povinnosti uvedeny či zmíněny a zejména aniž by bylo jakkoliv vysvětleno, jaký problém má tato nová povinnost řešit či proč je vůbec současný stav problémem a proč se určité náklady přenáší na provozovatele. Problém samotný ani jeho povaha nejsou v příslušné sekci RIA definovány a nelze je uspokojivě zjistit ani z dalších částí RIA či důvodové zprávy. Směrnice je přitom nazývána Seveso III, jde tedy o zlepšení prevence závažných havárií, nikoliv o drobné kosmetické úpravy administrativního typu.

Popis cílového stavu deklaruje, že „...hlavním cílem je vyhovění Evropské komisi zajištěním transpozice směrnice EP...“ avšak ve skutečnosti nepopisuje cílový stav a nelze ani nepřímo dovodit, co se změní proti stavu stávajícímu, jaký bude stav nový, resp. dokonce ani co vlastně a jak bude transponováno. Jedinou skutečností popisující cílový stav je to, že „...dojde k zavedení nového systému zpracování posudku bezpečnostní dokumentace provozovatelů...“, tedy že posudek bude zpracovávat Odborné pracoviště pro prevenci závažných havárií VÚBP, v.v.i. na náklady provozovatele nemovitostí.

V textu se dále tvrdí, že „... tato praxe (placení nákladů posudků provozovateli) je obvyklá ve většině evropských zemí...“. Tento argument nepředstavuje zdůvodnění navrhované povinnosti a nelze jej přijmout. Jedná se pouze o popis stavu v EU, nikoliv o věcné zdůvodnění potřeby řešit nějaký problém. Krom toho lze z textu RIA dovodit, že převedení nákladů na úhradu posudků na provozovatele není požadavkem směrnice, a že v tomto případě se tedy nejedná o transpozici.

Zhodnocení rizika je vyjádřeno nesrozumitelně a pravděpodobně vychází ze skutečností, které v RIA nejsou uvedeny. Dále, tvrdí-li se, že současný stav (jaký??, nikde není popsán) „...může v extrémním případě znamenat zvýšené riziko závažné havárie a tedy nevratný dopad na životní prostředí“, je nezbytné toto tvrzení doložit kvalitativně i kvantitativně.

Varianty jsou popsány a zhodnoceny nedostatečně (vlastně vůbec). Odmítnutí varianty 0 v kapitole 2. zprávy RIA odkazem na směrnici nelze přijmout a je nesprávné. V kapitole 3 se tvrdí, že **varianta 0** nemá žádné přínosy, což je nesprávné, protože tato varianta má samozřejmě přínosy pro dotčené provozovatele

závodů či zařízení. Dále musí vzít RIA v úvahu skutečnost, že jak požadavek vypracování posudků a celé řízení, tak jeho nákladnost jsou vyvolány požadavky státu, je tedy logické předpokládat, že stát bude tyto náklady také hradit, jako je tomu dosud. Pokud tomu má být jinak, musí být změna stavu podložena logickou argumentací, která dokáže převažující pozitivní dopady nově navrhovaného řešení, nikoliv jen skutečnost, že stát ušetří. Uváděné finanční náklady řízení nejsou zdůvodněny či podloženy. Tvzení o zvýšeném riziku havárií se opakuje a je nepodložené.

K variantě 1, dopady na státní rozpočet: náklady na Odborné pracoviště prevence závažných havárií při VÚBP jsou jen tvrzením, nejsou zdůvodněny.

Dopady na podnikatele: Z textu nelze ani nepřímou dovodit, proč náklady státního rozpočtu klesnou o 4 mil. Kč, ale náklady podnikatelů, které budou hrazeny formou správního poplatku, vzrostou jen o 3 mil. Kč. Lze spekulovat o různých vysvětleních, avšak ze zprávy RIA nelze k tomuto tématu zjistit nic. V textu se dále uvádí, že *„...celkově tak dojde k nárůstu finančních prostředků provozovatelů ve výši cca 3 mil. Kč/rok po zavedení správních poplatků.“* Toto tvrzení znamená, že když zaplatím určitou částku (správního poplatku), dojde ke zvýšení mých finančních prostředků (budu mít víc peněz), což je absurdní.

K dopadům na územně samosprávné celky: z textu vyplývá, že provozovatelé budou muset dodávat úplné a věcně správné podklady, jinak budou platit správní poplatky za opakovaná podání. Zkušenost ukazuje, že: (i) instrukce o tom, co jsou úplné a věcně správné podklady jsou často špatně srozumitelné či nedokonalé a rady úřadů – pokud je vůbec jsou ochotny poskytnout – nespolehlivé; (ii) výklad úplnosti a věcné správnosti často musí dělat úředníci, protože ani sebelepší popis nemůže nikdy postihnout variabilitu reálných situací, což ovšem zvyšuje pravděpodobnost rozdílného výkladu v různých krajích. Existuje zde tedy riziko, že provozovatel závodu či zařízení bude vystaven situaci, kdy o úplnosti a věcné správnosti a kvalitě podkladů rozhoduje úřad, kdy možnost mít dopředu jistotu o tom, co úřad požaduje, bude omezená, ale za neúplnost či nekvalitní podklady (které může ovlivnit ze shora uvedených důvodů jen částečně), bude platit (třeba i opakovaně) nemalé částky správních poplatků. Dále je zřejmé, že tvrzení o nezměněné administrativní náročnosti na straně krajů nejsou podložena, stejně jako tvrzení o snížení pravděpodobnosti rizika havárií ve variantě 1 není podloženo. Lze si snad představit, že za určitých okolností by pouhé přenesení nákladů na určitou činnost z jednoho subjektu na jiný snížilo riziko havárie, ale jednak to patrně není tento případ, jednak žádnou takovou argumentaci RIA neuvádí.

Porovnání nákladů a přínosů v kapitole 3.1 kombinuje (bez vysvětlení) náklady vyčíslené a nevyčíslené (kvalitativní), aniž by byly jedny či druhé vysvětleny, zdůvodněny, aniž by bylo zřejmé, jak se s nimi pracuje, co znamenají, proč jsou náklady hodnoceny tak a ne jinak. Bodové hodnocení není zdůvodněno. Porovnání nákladů a přínosů neposkytuje žádnou relevantní informaci o výhodách či nevýhodách jedné či druhé varianty.

Návrh řešení, v němž se doporučuje varianta 1, není zdůvodněn, navrhované řešení není podpořeno žádnými argumenty a tyto argumenty ani nevyplývají z předchozích částí RIA.

III. Závěr

Předložená zpráva RIA se především vůbec netýká zhodnocení dopadů nové právní úpravy zaváděné na úrovni EU. Z RIA nelze zjistit povahu nových požadavků, které z nové regulace vyplývají, tím méně pak jejich dopad na dotčené subjekty v ČR. Těmi se předkládaná RIA vůbec nezabývá.

I takto omezená RIA je zpracována nesprávně, obsahuje velmi málo podpůrných argumentů pro uváděná tvrzení, i v tomto omezeném rozsahu k celé řadě témat přistupuje partikulárně, výběrově a nesystematicky. Na jejím základě nelze činit rozhodnutí ani jen úvahy nebo spekulace o možných dopadech navrhované legislativy.

Doporučujeme, aby se v RIA předkladatel podrobně zabýval vlastní směrnicí a jak se s jejími požadavky vyrovnává předkládaný zákon, resp. jak se předkládaný zákon a jeho požadavky ke směrnici vztahují. Je nezbytné se zabývat tím, jaké změny jsou zaváděny a jaké budou jejich konkrétní dopady, a to kvantitativně vyjádřené. Je nezbytné zabývat se také problematikou tzv. „gold-platingu“, tedy požadavky v navrhovaném zákoně, které jsou nad rámec požadavků vyplývajících z evropské právní normy.

Ze všech shora uvedených důvodů doporučujeme zprávu RIA odmítnout a vrátit k novému zpracování. Poté, co bude RIA nově zpracována, navrhuje se jí znovu zabývat.

Vypracoval:
RNDr. Jan Vozáb, PhD
ve spolupráci s
prof. Ing. Jiřinou Jílkovou, CSc.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise