

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra práva životního prostředí

Diplomová práce

Právní regulace nakládání s obaly a odpady z obalů

Vedoucí diplomové práce:
JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Diplomantka:
Dagmar Havlíčková

5. ročník
Praha 2007

Radimovická 1423
Praha 4
149 00

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 7. 5. 2007

Dagmar Havlíčková

.....
Dagmar Havlíčková

OBSAH

1	ÚVOD.....	3
2	OBEČNÁ VÝCHODISKA	5
2.1	Postavení odpadů z obalů v rámci celkové produkce odpadů	5
2.2	Význam obalů.....	6
2.3	Obal jako předmět úpravy dalších právních odvětví	7
3	PRÁVNÍ ÚPRAVA V OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S OBALY A ODPADY Z OBALŮ	9
3.1	Právní úprava v Evropské unii	10
3.1.1	Východiska a účel právní úpravy	11
3.1.2	Základní prvky právní konstrukce.....	13
3.1.3	Vývoj úpravy	14
3.2	Česká právní úprava	16
3.2.1	Základní cíle sledované zákonem o obalech	18
4	OSOBNÍ A VĚCNÁ PŮSOBNOST ÚPRAVY	20
4.1	Pojem obal	20
4.1.1	Posuzování výrobků v mezních případech	22
4.2	Povinné subjekty	25
4.2.1	Problematika dovozu obalů	26
5	NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V OBLASTI OBALŮ A ODPADŮ28	
5.1	Ochrana před vznikem odpadů z obalů	28
5.1.1	Povinnost prevence.....	28
5.1.2	Označování obalů	31
5.1.3	Opakované použití obalů	32
5.2	Úprava nakládání s odpady z obalů.....	38
5.2.1	Zpětný odběr.....	38
5.2.2	Využití odpadů z obalů.....	40
5.2.3	Zajištění zpětného odběru a využití odpadů z obalů	43
6	ZÁVĚR.....	49
7	POUŽITÁ LITERATURA	51

1 ÚVOD

Cílem práva životního prostředí je ochrana tohoto prostředí. Ochrana spočívá jednak v ochraně jednotlivých složek životního prostředí (ovzduší, voda, půda, les...) a dále v ochraně životního prostředí jako celku před zdroji jeho ohrožování. Jedná se o zdroje, které mohou působit nejen na jednotlivé složky, ale i na životní prostředí jako celek a na jeho celkový stav. Patří sem zejména chemické látky, záření, hluk a vibrace, ale také odpady a obaly.

Odpady jsou produktem lidské činnosti. Jedná se o produkt nechtěný, který je však přesto důsledkem převážné většiny činností všech subjektů. Odpadů neustále přibývá a pokud se pro ně nenajde upotřebení, je nutné se jich nějakým způsobem zbavit. Životní prostředí má určitou schopnost tyto odpady pojmout a vstřebat. Lidstvo však této absorpční schopnosti životního prostředí využívá v příliš velkém rozsahu, který životní prostředí zatěžuje a stává se tak významným problémem lidské společnosti. Nejedná se o problém lokální, odpady představují aktuální hrozbu na celosvětové úrovni.

Alarmující je zejména neustále vzrůstající množství produkovaného odpadu. Tuto skutečnost jasně dokazují údaje z uplynulých let a vše nasvědčuje tomu, že tento trend bude pokračovat i v nejbližších letech. Podle Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) bude lidstvo v roce 2020 produkovat o 45% více odpadu než v roce 1995. Teprve v roce 2020 je podle současných prognóz reálné, že se tento trend zlomí a produkce odpadu začne klesat. Pokud ovšem budou přijata a hlavně realizovaná potřebná opatření.

Problémem jsou také nebezpečné vlastnosti odpadu, protože ztěžují jeho budoucí ekologicky šetrné odstranění. Přítomnost škodlivých látek v odpadech se s největší pravděpodobností projeví přítomností v emisích a popelu v případě spalování odpadu a ve výluzích v případě skládkování. Hrozbou je také již zmíněná snižující se absorpční funkce životního prostředí, která je nešetrným zacházením čím dál více oslabována.

Samotný vznik odpadu tedy ještě sám o sobě negativní vliv na životní prostředí nemá. Negativní dopady obvykle způsobuje až sekundárně, zejména v souvislosti s odstraňováním odpadu (emise, produkce odpadních vod, zábory půdy pro skládky apod.).

Navíc je nutné upozornit, že nešetrné nakládání s odpady má vliv také na využívání přírodních zdrojů. Odpady velice často představují zdroj surovin, které je možné dále využít. Nešetrný přístup znamená nejenom ztrátu této druhotné suroviny, ale zejména další zbytečné využívání

primárních surovin – přírodních zdrojů. Což je nevýhodné jak z hlediska ekologického, tak ekonomického.

Nezanedbatelnou část odpadů tvoří odpady z obalů. Skupina obalových odpadů tvoří jednak poměrně velké množství odpadů celkem a dále vykazuje určité zvláštní vlastnosti, které umožňují odlišný a zároveň efektivnější přístup k jeho zpracování. Proto je obalům v rámci obecného odpadového hospodářství věnována samostatná kapitola a je pro ně stanoven zvláštní právní režim. Zvláštní přístup k problematice obalů je odůvodněn také tím, že v případě obalů, je výraznějším způsobem možné využít prevence. Je možné mnohem efektivněji předcházet vzniku těchto odpadů. Lze totiž ovlivňovat již samotnou výrobu obalu a tím také jeho vlastnosti. Vlastnosti obalu, který se po použití stává zcela nebo zčásti odpadem, mají přitom rozhodující vliv na množství jeho produkce a způsob nakládání s ním. Tím je nepřímo ovlivňováno také množství odpadu z těchto obalů, vlastnosti tohoto odpadu a možnosti jeho odstranění.

Vzhledem k tomu, že obal slouží k pojmání jiné věci a sám není spotřebováván, je možné redukovat jeho množství a objem na nezbytné minimum. Navíc obal po použití zůstává buď v téměř nezměněné podobě a může být opět použit ke svému původnímu účelu, nebo z něj zbývá alespoň značné množství materiálu, které lze použít jako druhotnou surovinu.

Toto jsou hlavní důvody, proč je problematika obalů a odpadů z obalů řešena v oblasti práva životního prostředí. Obaly jsou ale předmětem právní úpravy i dalších právních odvětví. Je třeba si uvědomit, že regulace obalů je obsažena také například v hygienických předpisech a v předpisech na ochranu spotřebitele, zasahuje i do oblasti hospodářské soutěže. Obaly navíc plní řadu důležitých funkcí v oblasti prodeje a reklamy a jsou tedy předmětem také řady zájmů soukromých. Pro řadu podnikatelů je zajímavý obal často jedinou výhodou, která jim umožní prosadit se v konkurenci jiných výrobců podobného zboží.

Všechny tyto souvislosti je třeba vidět v jejich celkovém souhrnu a pro nalezení vhodného způsobu nakládání s obaly hledat řešení, která budou vhodným kompromisem a umožní jejich reálnou použitelnost ve všech výše zmíněných oblastech.

Tato práce se bude zabývat zejména právní úpravou obalů v oblasti práva životního prostředí, ostatní aspekty budou zmíněny spíše okrajově.

2 OBECNÁ VÝCHODISKA

2.1 Postavení odpadů z obalů v rámci celkové produkce odpadů

Podle údajů Českého statistického úřadu bylo v roce 2005 vyprodukováno na území České republiky celkem více než 21 milionů tun odpadu.

Největší část tvořil odpad z průmyslu a energetiky. Odpadů z obalů bylo vyprodukováno přes 770 tisíc tun, tedy asi 3,5% z celkové produkce odpadů.

Obalový odpad je tvořen jednak odpadem z průmyslových obalů (v oblasti průmyslové a zemědělské výroby) a dále odpadem ze spotřebitelských odpadů, které tvoří součást komunálního odpadu.

Složení komunálního odpadu závisí na řadě faktorů jako je lokalita, osídlení, roční období, sportovní aktivity a podobně. V průměru se ale uvádí, že odpady z obalů tvoří minimálně 20% hmotnosti a 40% objemu komunálního odpadu.

V roce 2005 pocházelo z celkového množství 770 tisíc tun obalových odpadů 555 tisíc tun z obalů průmyslových a zhruba 215 tisíc tun z obalů spotřebitelských.¹

Navíc v posledních letech došlo k výrazným změnám v oblasti balení. Byly zavedeny a rozšířeny nové obalové materiály a převážně jednocestné obaly, což se výrazným způsobem projevilo v nárůstu množství odpadů z obalů. Nejviditelnějším příkladem jsou obaly na nápoje, kde došlo k výraznému a z ekologického hlediska nežádoucímu přesunu od vratných obalů za jednocestné PET lahve, kombinované obaly nebo jednocestné skleněné lahve. Nárůst PET lahví byl velmi razantní, v České republice mezi lety 1995 až 2000 téměř šestinásobný.² Tento vývoj se samozřejmě projevil negativními dopady na životní prostředí, zejména v souvislosti s odpady z těchto obalů, jejichž produkce se také několikanásobně zvýšila.

¹ Blíže viz publikace ČSÚ na internetových stránkách www.czso.cz, sekce odpady

² Srovnej též Bačík, O.: Zákon o obalech, Poradce č. 4, Praha 2003, str. 180 a Plán odpadového hospodářství publikovaný ve Věstníku ministerstva životního prostředí, říjen 2003, ročník XIII, částka 10

2.2 Význam obalů

V předchozí části již bylo uvedeno, že odpady z obalů jsou zdrojem ohrožení životního prostředí a že tvoří velkou část celkové produkce odpadu. Je si však třeba uvědomit, že obaly plní také řadu důležitých funkcí, jejichž zachování je v zájmu celé řady soukromých i veřejných subjektů. Při současné technické a kulturní vyspělosti lidské společnosti už proto není možné obaly jednoduše eliminovat z užívání z důvodu jejich negativního vlivu na životní prostředí.

Zásadní význam obalů lze spatřovat v plnění následujících funkcí:

A. Ochranná funkce

Obal chrání výrobek po celou dobu jeho oběhu před škodlivými vlivy prostředí (mechanickými, klimatickými i mikrobiologickými) a zároveň zabraňuje případnému nežádoucímu účinku vlastností výrobku na okolí. Výrobek je chráněn při dopravě, skladování i prodeji před poškozením či znehodnocením.

B. Manipulační funkce

Obal umožňuje snadnou ovladatelnost zabalených jednotek při přepravě, skladování, prodeji i spotřebě výrobku a zmenšuje podíl manuální práce a námahy.

C. Komunikační funkce

Obal je nositelem široké škály informací vztahujících se k marketingu baleného prostředku, a dále informací o dobrovolně i povinně uváděných údajích o materiálovém složení výrobku i obalu, případně i nakládání s obalovým materiálem.

D. Komerční funkce

Obal významným způsobem ovlivňuje odbyt výrobku a stimuluje jeho spotřebu. Často je to pouze obal, co vytváří představu spotřebitele o výrobku a rozhoduje o tom, zda si jej spotřebitel koupí či ne.

2.3 Obal jako předmět úpravy dalších právních odvětví

Jak již bylo výše uvedeno, regulací obalů se nezabývá pouze právo životního prostředí. Ustanovení řešící otázku balení výrobků bychom našli také např. v hygienických předpisech, předpisech na ochranu spotřebitele apod. Jejich regulace ale nesměřuje k prevenci vzniku odpadů z obalů, nebo minimalizaci objemu a hmotnosti obalů. Jejich požadavky se soustředí právě jen na oblast hygieny nebo ochranu spotřebitele a jejich dopad v oblasti životního prostředí bude spíše opačný, než cíle, ke kterým směřuje úprava v oblasti práva životního prostředí. Tyto předpisy totiž naopak vyžadují zabalení některých výrobků stanoveným způsobem. Povinnosti související s balením výrobků se týkají především prodeje potravin a výrobků, které přicházejí do styku s potravinami. Může však jít i o jiné výrobky, na které jsou kladeny zvláštní hygienické nároky - drogistické hygienické potřeby, kosmetika.

Chtěla bych zde ve stručnosti uvést alespoň nejdůležitější ustanovení.

Zákon č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele v § 17 stanoví, že vyžaduje-li to povaha výrobků, zejména s ohledem na hygienické podmínky prodeje a charakter použití, je prodávající povinen výrobky prodávat v hygienicky nezávadných obalech nebo je do takových obalů při prodeji zabalit, při samoobslužném prodeji je povinen spotřebiteli poskytnout vhodný obalový materiál.

Zákon č. 110/1997 Sb. o potravinách a tabákových výrobcích v § 5 pak předepisuje, aby výrobky byly baleny tak, aby obal

- a) chránil potravinu před znehodnocením a znemožnil záměnu nebo změnu obsahu bez otevření nebo změny obalu,*
- b) odpovídal požadavkům na předměty a materiály přicházející do přímého styku s potravinami*
- c) senzoricky ani jiným způsobem neovlivnil potravinu.*

Potraviny je třeba prodávat v obalech tak, aby spotřebitel neměl obtíže se zachováním jejich hygienické nezávadnosti a aby se mohl spoléhat na jejich nezávadnost v době prodeje. Potravinu,

kteře nejsou v obalech přímo nabízeny (jako je pečivo nebo ovoce), musí mít spotřebitel možnost si nechat zabalit nebo si je zabalit sám.

Jinou skupinou výrobků, na něž se vztahuje povinnost prodávat v obalech, jsou výrobky vyžadující zvláštní ochranu před poškozením – elektrosoučástky, sklo apod. Obalení budou vyžadovat také chemikálie, které by bez řádného obalu mohly ohrozit bezpečnost spotřebitelů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví vyžaduje v ustanovení § 26 aby byly do bezpečných obalů baleny také předměty běžného užívání, kterými jsou materiály a předměty určené pro styk s potravinami upravené Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1935/2004 ze dne 27. října 2004 o materiálech a předmětech určených pro styk s potravinami, kosmetické prostředky a výrobky pro děti ve věku do 3 let.³

Požadavky a povinnosti stanovené těmito předpisy se ale vztahují pouze k výrobě a použití obalů. Jejich regulace přitom sleduje pouze ochranu zdraví nebo ochranu spotřebitele, nestanovují si žádné environmentální cíle. Nezabývají se obalem jako zdrojem ohrožení životního prostředí, nevedou k prevenci vzniku odpadů z obalů, ani se žádným jiným způsobem nedotýkají oblasti nakládání s odpady z obalů. Tato práce se proto bude dále zabývat pouze právními předpisy z oblasti práva životního prostředí.

³ Komunitární právo obsahuje i další předpisy, které stanoví požadavky na obaly z hlediska hygieny a bezpečnosti potravin. Jsou to zejména směrnice č. 2002/72/EC o plastových materiálech a předmětech přicházejících do styku s potravinami, směrnice č. 84/500/EEC o keramických předmětech přicházejících do styku s potravinami a směrnice č. 93/10/EEC o materiálech a předmětech z regenerované celulózy přicházejících do styku s potravinami.

3 PRÁVNÍ ÚPRAVA V OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S OBALY A ODPADY Z OBALŮ

Právní úprava nakládání s obaly a odpady z obalů nebyla v České republice dlouho řešena. Zákon o obalech vznikl neúspěšně již od roku 1993. Již v této době bylo zřejmé, že je třeba pro oblast obalů a odpadů z obalů stanovit jasná pravidla. Přesto až do roku 1997 byly návrhy komplexních řešení zamítány. Teprve zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech zakotvil v ustanoveních § 18 a § 19 první základní povinnosti výrobců a dovozců při nakládání s obaly. Tato ustanovení byla dále rozvedena prováděcími předpisy (nařízením vlády č. 31/1999 Sb., a vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 338/1997 Sb.).

Cíle této úpravy byly realizovány prostřednictvím tzv. dobrovolné dohody o uplatňování Směrnice 94/62/EC o obalech a obalových odpadech v ČR uzavřené mezi MŽP a Českým sdružením pro obaly a životní prostředí v dubnu roku 1999. Na jejím základě se v České Republice začal vytvářet integrovaný systém nakládání s tříděným komunálním odpadem, provozovaný společností EKO-KOM a.s.⁴ Dohoda stanovila principy fungování systému tak, aby se na podniky zapojené v tomto systému pohlíželo jako na subjekty, které zajistily zpětný odběr a využití v požadovaném rozsahu. Na konci roku 2001 již bylo v systému zapojeno téměř 600 podniků, což představovalo 42% obalů uvedených na trh v ČR a bylo uzavřeno 2750 smluv s obcemi s celkovým počtem více než 8 milionů obyvatel.⁵

Tato úprava založená na principu dobrovolné regulace však nebyla dostatečná. Problémem byla obtížná vymahatelnost a úprava navíc neodpovídala plně požadavkům právních předpisů EU. Přesto se stala základní konstrukcí při přípravě systému zpětného odběru obalů podle současné úpravy a znamenala počátek odpovědnosti výrobců, dovozců a dalších povinných osob za odpady z obalů. Platnosti pozbyla dne 1.4.2002.⁶

⁴ Blíže viz Bačík, O., Zákon o obalech, Poradce č. 4, Praha 2003, s. 180 a násled.

⁵ Viz internetové stránky společnosti EKO-KOM a.s.: <http://www.ekokom.cz/scripts/detail.php?id=94>

⁶ Viz Bačík, O., Zákon o obalech, Poradce č. 4, Praha 2003, str. 181

Zásadní změnu v přístupu k obalové problematice přinesla až zahájená jednání o vstupu České republiky do Evropské Unie a nutnost harmonizace českých právních předpisů s legislativou Evropského společenství. Ani na komunitární úrovni nemá právní úprava nakládání s obaly a odpady z obalů dlouhou tradici, i přesto už ale měly evropské státy několikaletou zkušenost s úpravou v oblasti obalové problematiky a bylo tedy možné nechat se jimi inspirovat při vytváření vlastní úpravy. Na základě transpozice komunitárního práva tak byl přijat nový zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, který poprvé řeší problematiku obalů a odpadů z obalů komplexním způsobem.

Cílem obalové legislativy je především omezení negativního vlivu obalů na životní prostředí a to prevencí vzniku tohoto druhu odpadu, omezením používání škodlivých látek v obalech, podporou rozšiřování opakovaného používání obalů a podporou recyklace obalových materiálů a dalších forem využití obalů s cílem snížit objem obalů určených ke konečnému odstranění.

3.1 Právní úprava v Evropské unii

Odpady tvoří jednu z nejdůležitějších položek při vytváření politiky ochrany životního prostředí Evropské unie. Šestý Akční program přijatý pro období let 2002 až 2012 označuje problematiku odpadového hospodářství za jednu ze čtyř prioritních oblastí. Zároveň směrnice o odpadech byla jedním z prvních právních opatření, která byla přijata na úrovni Evropské unie s cílem chránit životní prostředí. Od roku 1975 kdy byla přijata směrnice o odpadech se legislativa v této oblasti značným způsobem rozvinula. V první fázi byl vytvořen obecný rámec a řešily se některé konkrétní problémy (odpadní oleje, oxid titaničitý). V druhé vlně byly vytvořeny normy platné pro skládky a spalovny odpadů. Ve třetí vlně pak byla zavedena úprava umožňující recyklaci některých prioritních odpadů a mezi nimi i odpadů obalových.⁷

První opatření na regulaci odpadů z obalů zavedla Evropská unie na začátku 80. let. Byla jí směrnice č. 85/339/EEC o obalech tekutin k lidské spotřebě. Ustanovení této směrnice však byla příliš neurčitá a nevedla proto k harmonizaci právních řádů. Výsledkem byla naopak lišící se

⁷ Srovnej Návrh směrnice o odpadech předložený Komisí dne 21.12.2005, č. 2005/0281 (COD)

legislativa v řadě členských států. Pouze několik států zavedlo opatření redukcující dopady odpadů z obalů na životní prostředí.⁸

V roce 1992 proto Komise předložila návrh nové směrnice o obalech a odpadech z obalů. Následovaly dlouhotrvající diskuze v Evropském parlamentu a v Radě Ministrů. Dne 20. prosince 1994 byla směrnice o obalech a odpadech z obalů konečně přijata. Účinnosti nabyla v den své publikace – dne 31. prosince 1994.⁹

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES o obalech a odpadu z obalů¹⁰ (dále jen směrnice o obalech) tvoří v současnosti základní právní rámec nakládání s obaly a odpady z obalů v Evropské unii. Její základní principy přejímá také česká právní úprava. Na základě této směrnice bylo následně vydáno **Rozhodnutí Komise 97/129/ES**, kterým se zavádí identifikační systém pro obalové materiály. Také toto rozhodnutí je třeba zahrnout mezi prameny.

3.1.1 Východiska a účel právní úpravy

Základním cílem této směrnice je zejména zajišťovat ochranu životního prostředí před negativním vlivem obalů a zejména odpadů z obalů.

Ochrany se má dosáhnout:

- předcházením vzniku odpadů. Je tedy zřejmé, že základním přístupem k problematice odpadů z obalů je prevence jejich vzniku. Je samozřejmé, že jejich vznik nelze zcela vyloučit, je třeba ho ale minimalizovat.
- Zajištěním takového nakládání s odpady již existujícími, které bude co nejvíce šetrné k životnímu prostředí a bude mít nejméně škodlivých vlivů.

K dosažení tohoto cíle je třeba ovlivňovat celý životní cyklus obalu, tedy již od výroby obalů a jejich užívání až do nakládání s odpadem z obalů a odstranění tohoto odpadu.

⁸ Blíže viz internetové stránky Evropské Komise, sekce Packaging Waste:
http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging_index.htm

⁹ Blíže viz. London, C. – Llamas, M.: EC Law on protection of the environment and the free movement of goods, Butterworths, London 1995, str. 97 a násl.

¹⁰ European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December on packaging and packaging waste

Směrnice má ale i další cíl, a tím je cíl ekonomický. Směrnice byla přijata na základě článku 100a (nyní článek 95) Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen Smlouva). Ustanovení tohoto článku 100a Smlouvy upravuje přijímání opatření ke sblížení ustanovení právních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu. Pokud bude Komise navrhopvat uvedená opatření, která se týkají ochrany životního prostředí, má přitom vycházet z principu vysoké úrovně ochrany. Směrnice se tedy neopírá o článek Smlouvy, který by byl určen pouze k ochraně životního prostředí.

Směrnice proto má svým vlivem působit také v oblasti vnitřního trhu.

Vychází se z toho, že obal je ze své podstaty nedílnou součástí celé řady zboží. Zboží, jehož volný pohyb je třeba v rámci vnitřního trhu zajistit. Přísnější požadavky na složení, označování nebo kvantitativní omezení v některém z členských států by se mohly stát překážkou volného pohybu zboží a narušit vnitřní trh.

Dalším cílem směrnice je proto zajištění řádného fungování vnitřního trhu a odstranění překážek obchodu mezi členskými státy, případně odstranění omezení hospodářské soutěže. Odstranění případných překážek tohoto volného pohybu se má dosáhnout právě harmonizací standardů týkajících se obalů a nakládání s nimi.¹¹

Protože tyto dva zásadní cíle mohou působit protisměrně, je pro jejich koordinaci stanoven princip proporcionality. Tedy, že ochrana životního prostředí, zdraví osob, zvířat a rostlin musí být prováděna prostředky, které co nejméně omezují vnitřní trh. V případě stížností členských států bude Evropský soudní dvůr zkoumat zejména zda sporná pravidla byla skutečně nutná pro dosažení cíle této úpravy.

S tím souvisí také problém diskriminace, který musí státy vždy sledovat. Je třeba zajistit, aby míra ochrany životního prostředí byla stejná pro domácí i dovážené produkty.¹²

¹¹ Blíže viz Kružíková, E. – Adamová, E. – Komárek, J. : Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce, Linde, Praha 2003, str. 289

¹² Viz Jans, H. J.: Waste policy and EC Law, In Krämer, L. European environmental law, Dartmouh/Ashgate, Hants, UK 2003, str. 431 a násl.

3.1.2 Základní prvky právní konstrukce

Směrnice nejprve vymezuje základní pojmy jako je obal, odpad z obalů, nakládání s obaly, prevence, opakované použití, recyklace, energetické využití, odstranění a další.

Primární povinnost států, kterou směrnice stanovuje, je **prevence vzniku odpadu** z obalů. Směrnice stanovila přesné cíle, kterých mělo být v členských státech dosaženo do pěti let od nabytí účinnosti směrnice, tedy do 30. června 2001.¹³

Cíle byly stanoveny takto:

- 1) nejpozději do pěti let od zavedení směrnice do vnitrostátních právních předpisů, mělo být využíváno nejméně 50 % a nejvýše 65 % hmotnosti obalových odpadů,
- 2) v rámci tohoto obecného cíle a ve stejném časovém termínu mělo být recyklováno nejméně 25 % a nejvýše 45 % hmotnosti veškerých obalových materiálů obsažených v obalových odpadech, přičemž z každého obalového materiálu mělo být recyklováno nejméně 15 % hmotnosti.¹⁴

Členské státy mohou přijmout programy, které budou ještě přísnější, nesmí přitom ale dojít k narušení vnitřního trhu nebo ztížení plnění směrnice jiným členským státem.

Dále musí členské státy zavést také systém vracení a sběru použitých obalů od konečných uživatelů, aby s nimi mohlo být nakládáno způsobem, který je z hlediska ochrany životního prostředí nejšetrnější a tok odpadů byl směřován k těm nejvhodnějším alternativám nakládání s nimi. Zároveň musí státy zavést také systém opakovaného použití nebo využití obalů či sebraného obalového odpadu, včetně jejich recyklace.¹⁵

Další podstatnou oblastí, kterou se směrnice zabývá, je pak stanovení **požadavků na obaly**. Jedná se o podmínky výroby a obchodování – aby byl objem obalu co nejmenší, aby umožňoval recyklaci. A dále stanovení obsahu určitých nebezpečných látek – olova, kadmia, rtuti a šestimocného chromu.¹⁶

¹³ Česká republika měla v této oblasti vyjednáno přechodné období do 31.12.2005.

¹⁴ Směrnice 94/62/ES, článek 6 odst. 1, srovnej též Kružiková, E. – Adamová, E. – Komárek, J: Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce, Linde, Praha 2003, str. 289, 290

¹⁵ Směrnice 94/62/ES, článek 7

¹⁶ Viz ustanovení článku 11 Směrnice o obalech a příloha č. II. Směrnice o obalech

3.1.3 Vývoj úpravy

Směrnice 94/62/ES o obalech a odpadu z obalů ve svém původním znění stanovila cíle, kterých mělo být dosaženo v první pětileté etapě. Dále se měla před skončením této etapy Rada na návrh Komise usnést o cílech pro další pětiletou etapu.

K vyjádření těchto cílů a provedení některých dalších změn byla přijata **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/12/ES, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech.**

Základní změny spočívaly:

- a) v zavedení některých kritérií a přílohy s názornými příklady pro upřesnění definice obalu,
- b) v přijetí nového článku č. 6, který stanovuje pro jednotlivé členské státy povinnost přijmout opatření, aby se na celém jejich území dosáhlo využití a recyklace obalových odpadů v rozsahu, který je v tomto článku uveden. Cíle v oblasti recyklace stanovené pro každý specifický odpadní materiál mají zohlednit posouzení životního cyklu a analýzu nákladů a přínosů, ve které byly zjištěny jasné rozdíly jak v nákladech, tak i v přínosech recyklace různých obalových materiálů.

Cíle tedy byly stanoveny takto:

1) nejpozději 30. června 2001 mělo být alespoň 50% a nejvýše 65% hmotnosti obalových odpadů využíváno nebo spalováno ve spalovnách odpadu s energetickým využitím;

2) nejpozději 31. prosince 2008 má být alespoň 60% hmotnosti obalových odpadů využíváno nebo spalováno ve spalovnách odpadu s energetickým využitím;

3) nejpozději 30. června 2001 mělo být recyklováno alespoň 25% a nejvýše 45% hmotnosti veškerých obalových materiálů obsažených v obalových odpadech, přičemž z každého obalového materiálu mělo být recyklováno alespoň 15% hmotnosti;

4) nejpozději 31. prosince 2008 má být alespoň 55% a nejvýše 80% hmotnosti obalového odpadu recyklováno;

5) nejpozději 31. prosince 2008 má být dosaženo následujících minimálních cílů v oblasti recyklace materiálů obsažených v obalovém odpadu:

i) 60 % hmotnosti u skla;

ii) 60 % hmotnosti u papíru a lepenky;

iii) 50 % hmotnosti u kovů;

iv) 22,5 % hmotnosti u plastů, přičemž se jedná výhradně o plasty, které jsou recyklovány zpět na plasty;

v) 15 % hmotnosti u dřeva.

Směrnice v souvislosti s dosažením uvedených cílů využití a recyklace obalových odpadů konstatovala potřebu dočasných odchylek pro přístupující státy, pokud jde o tyto cíle. Mělo tak být stanoveno na základě žádosti států o odklad. Česká republika se k žádosti spolu s dalšími novými členskými zeměmi připojila. Odklady pro splnění cílů využití a recyklace obalových odpadů pro jednotlivé přístupující státy stanovila směrnice 2005/20/EC, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech. Pro Českou republiku tak byl schválen odklad do roku 2012.

Dále směrnice také zdůrazňuje nutnost prevence. Členské státy by kromě přijímání opatření k prevenci vzniku obalových odpadů, které jim ukládá směrnice, měly podporovat také vhodné kampaně zaměřené na informování a zvýšení povědomí spotřebitele a povzbuzovat i další nástroje prevence (vnitrostátní programy apod.).

3.2 Česká právní úprava

Základním pramenem právní úpravy nakládání s obaly a odpady z obalů v České republice je od 1. ledna 2002 **zákon č. 477/2001 Sb., o obalech** a o změně některých zákonů (dále jen zákon o obalech).

Tento zákon již zahrnul požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES o obalech a odpadu z obalů. Zatím poslední novelou zákona o obalech (zákonem č. 66/2006 Sb.) byla transponována také směrnice 2004/12/ES a 2005/20/EC, kterými se mění směrnice 94/62/ES o obalech a odpadu z obalů.

K zákonu o obalech existují v současnosti tři prováděcí předpisy:

- 1) **vyhláška MPO č. 116/2002 Sb.** stanovuje způsob označování vratných zálohovaných obalů. Účinnosti nabyla dne 1. května 2002.
- 2) **nařízení vlády č. 111/2002 Sb.**, kterým se stanoví výše zálohy pro vybrané druhy vratných zálohovaných obalů. Účinnosti nabylo dne 13. května 2002.
- 3) **vyhláška MŽP č. 641/2004 Sb.**, o rozsahu a způsobu vedení evidence obalů a ohlašování údajů z této evidence. Tato vyhláška nahradila původní vyhlášku č. 117/2002 Sb. Účinnosti nabyla dne 1. ledna 2005.

Původně byla k zákonu o obalech vydána ještě vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 115/2002 Sb., o podrobnostech nakládání s obaly, která stanovila zejména postup určování nejmenší hmotnosti a nejmenšího objemu obalů, způsob hodnocení koncentrace nebezpečných chemických látek a způsob hodnocení využitelnosti obalů. Tato vyhláška byla zrušena novelou zákona o obalech č. 66/2006 Sb., která ustanovení týkající se výše uvedených záležitostí převedla přímo do zákona.

Zákon o obalech vytváří základní právní úpravu v oblasti nakládání s obaly, není ale předpisem jediným. Zákon o obalech je zákonem zvláštním k zákonu č. 185/2001 Sb., o odpadech, který se použije v případě, že zákon o obalech nestanoví jinak. Tento se uplatní zejména v oblasti nakládání s odpady z obalů.

Obal prochází v průběhu svého životního cyklu několika fázemi. Zákon o obalech upravuje v zásadě všechny tyto fáze, ale v různém rozsahu.

Nejprve je obal výrobkem podléhajícím režimu zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. V rámci výroby obalů řeší zákon o obalech jen některé specifické otázky.

V další fázi pak obal slouží k zabalení jiného výrobku. K tomuto účelu může být využíván i opakovaně – může být opakovaně plněn. Zejména na tuto fázi se zákon o obalech soustřeďuje.

V poslední fázi se obal stává odpadem podléhajícím režimu zákona o odpadech. Konkrétně tedy odpadem z obalu. Zde je kladen důraz zejména na provázání zákona o obalech se zákonem č. 181/2001 Sb., o odpadech.¹⁷ Zákon o odpadech se tak na problematiku odpadů z obalů aplikuje vždy, když zákon obalech určitou otázku neřeší. Bude tomu tak například při vymezení samotného pojmu odpadu, kdy bude třeba aplikovat definici obsaženou v zákoně o odpadech. Zejména se ale zákon o odpadech uplatní v oblasti nakládání s odpady z obalů. Protože i když zákon obalech bude v této oblasti ukládat zvláštní povinnosti, jejich plnění musí být v souladu se základními požadavky stanovenými zákonem o odpadech. Zároveň povinnosti, které zákon o odpadech ukládá zejména původcům odpadu, musí být splněny i v případě, kdy jde o odpad z obalů. Oba zákony se tak budou aplikovat souběžně.

Je třeba upozornit také na to, že v případě nakládání s obaly a odpady z obalů, mají zákon o obalech a zákon o odpadech samostatnou úpravu v oblasti odpovědnosti.

Jedním ze základních principů v oblasti ochrany životního prostředí je princip odpovědnosti původce, tedy toho, kdo svojí činností ohrožuje nebo poškozují životní prostředí. V oblasti odpadového hospodářství je tímto odpovědným subjektem původce odpadů, tedy subjekt, při jehož činnosti odpady (jako potenciální zátěž životního prostředí) vznikají.

Na tomto principu je plně postaven i zákon o odpadech.

Poslední dobou však úprava vychází spíše z principu odpovědnosti výrobce či dovozce. Tento princip je zakotven v zákoně o obalech. Tento princip je upřednostňován proto, že činnost původců odpadů je vázána spíše na nakládání s již existujícími odpady. Jejich činnost v oblasti primární prevence vzniku odpadů nemůže být příliš efektivní. Jinak je tomu ale u výrobců a dovozců obalů a balených výrobků. Ti mohou předcházet vzniku odpadů jak po kvantitativní stránce (prevence množství odpadů) tak po kvalitativní stránce (prevence vzniku nebezpečných

¹⁷ Srovnej např. Římanová, D.: Zákon o obalech včetně souvisejících předpisů s výkladem, 3. vydání, Polygon 2004

odpadů).¹⁸ Mohou totiž zásadně ovlivnit jeho velikost, hmotnost, materiál z něhož je vyroben apod. Výrobu obalů mohou ovlivnit ve prospěch levněji a technicky snáze recyklovatelných obalů, nebo zavést ekologicky šetrnější variantu – opakovaně použitelné obaly.

Princip odpovědnosti výrobce/dovozce tedy přesouvá veřejnoprávní odpovědnost na výrobce a dovozce obalů, kterým jsou stanoveny povinnosti v oblasti primární prevence odpadů.

V případě odpadů z obalů tak často dochází k situaci, kdy za stanovené nakládání s odpadem z obalů nenese odpovědnost pouze jeden subjekt. Původce odpadu je povinen třídít odpad a zajistit jeho přednostní využití. Část tohoto odpadu ale tvoří odpad z obalů. U toho má povinná osoba podle zákona o obalech povinnost zajistit zpětný odběr a využití. Pro stejný odpad vzniká odpovědnost dvojí, různým subjektům - odpovědnost vyplývající ze zákona o odpadech a odpovědnost ze zákona o obalech. Povinnosti, které z nich vyplývají, jsou ale samostatné a na sobě nezávislé.

3.2.1 Základní cíle sledované zákonem o obalech

Zákon o obalech přejímá priority, které stanoví směrnice o obalech pro oblast nakládání s obaly a odpady z obalů. Zásadním cílem zákona o obalech je především komplexně řešit problematiku obalů a obalových odpadů v souladu s obecně uznávanou hierarchií nakládání s odpady.

Posloupnost těchto postupů je následující:

- 1) předcházení vzniku odpadů a stanovení postupů pro snižování množství a škodlivosti odpadu z obalů (princip prevence),
- 2) opakované využívání obalů a podpora systémů ekologicky šetrných vratných lahví na nápoje,
- 3) zajištění třídění a recyklace odpadu (organická, materiálová),
- 4) zajištění využití odpadu (získáním energie nebo použitím jiných technologií),
- 5) odstranění odpadu (jeho rozsah má být předchozími postupy co nejvíce omezen).¹⁹

Zákon tyto cíle přejímá a navíc stanoví způsob jejich realizace, tj. povinné subjekty, konkrétní povinnosti, ukládá sankce za jejich neplnění a zakotvuje institucionální zabezpečení.

¹⁸ Blíže Sobotka, M.: Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady, In: Aktuální otázky práva životního prostředí, Brno 2005, str. 138 a násl.

¹⁹ Viz Petržílek, P.: Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha 2002, str. 15

Dále se zákon také snaží převzít všechny základní principy obecně užívané v rámci odpadového hospodářství. Jedná se zejména o následující principy:

- *Princip trvale udržitelného rozvoje* ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Zákon reguluje nakládání s obaly a snaží se tím zejména o zajištění efektivnějšího využívání zdrojů a snížení objemu produkováných odpadů z obalů. Pokud jsou tyto odpady přesto produkovány, pak stanoví nakládání s nimi pouze způsobem, který pomůže dosáhnout cíle trvale udržitelného rozvoje.
- *Princip rozšířené odpovědnosti*, tj. že odpovědnost výrobců, dovozců, distributorů a prodejců za obal nekončí jeho prodejem spotřebiteli, ale trvá po celý jeho životní cyklus. Pokud tyto osoby uvádějí na trh výrobky, které nadměrně zatěžují životní prostředí, nesou s tím spojenou odpovědnost a ekonomické náklady. S tím úzce souvisí také *zásada znečišťovatel platí* – tedy že původce znečištění (ten kdo uvádí obaly na trh nebo do oběhu) by měl v plné výši hradit náklady vyplývající z jeho činnosti. Základní myšlenka vychází z toho, že právě povinné osoby mohou přijmout efektivní opatření, která povedou k omezení negativního vlivu obalů na životní prostředí. Tímto způsobem se potom přenáší odpovědnost za odpady z obalů z obcí a občanů na povinné subjekty. Nicméně v ekonomické rovině zůstane břemeno na uživatelích – skutečných původcích odpadu, neboť oni uhradí prostřednictvím konečné ceny náklady výrobců a dovozců spojené s plněním jejich povinností.²⁰

²⁰ Dle Davida Pearce by řešení postavené na zásadě znečišťovatel platí (polluter-pays-principle) mohlo být mnohem efektivnější než jakákoli jiná zákonná regulace. Výrobci i spotřebitelé by měli platit plné společenské náklady svojí činnosti. Je proto třeba, aby se do ceny baleného výrobku promítly také negativní externality spojené s výrobou obalu, náklady na využití či odstranění odpadu z obalů, ale také náprava případné ekologické újmy. Blíže viz Pearce, D. – Turner, K.: Packaging waste and polluter pays principle, In: Economics and Environment, Edward Edgar, Cheltenham, UK 1999, Str. 231 a násl.

Dále také Petržílek, P.: Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha 2002, str. 15 a Bačík, O.: Zákon o obalech, Poradce č. 4, Praha 2003, str. 182

4 OSOBNÍ A VĚCNÁ PŮSOBNOST ÚPRAVY

4.1 Pojem obal

Definici obalu najdeme v ustanovení § 2 písm. a) zákona o obalech. Obalem se rozumí jakýkoli výrobek zhotovený z jakéhokoli materiálu jakékoli povahy, který má být použit k pojmání, ochraně, manipulaci, dodávce a k prezentaci výrobku nebo výrobků určených spotřebiteli nebo jinému konečnému uživateli.

Za obal je tedy považováno v podstatě vše, co slouží k ochraně zboží, jeho seskupení nebo k manipulaci s ním, a také to, co slouží při jeho nabídce spotřebiteli.

Obaly zahrnují:

1. prodejní obaly – tj. obaly určené k tomu, aby tvořily v místě nákupu prodejní jednotku pro konečného uživatele nebo spotřebitele;
2. skupinové obaly – tj. obaly určené k tomu, aby v místě nákupu tvořily skupinu určitého počtu prodejních jednotek, ať již je tato skupina prodávána a nebo slouží pouze jako pomůcka pro umístění do regálů v místě prodeje. Mohou být z výrobku odstraněny, aniž se tím ovlivní jeho vlastnosti
3. přepravní obaly – tj. obaly, které jsou určeny k usnadnění manipulace s určitým množstvím prodejních jednotek nebo skupinových obalů a k usnadnění jejich přepravy, aby se při manipulaci a přepravě zabránilo jejich fyzickému poškození.

Za přepravní obaly se podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona o obalech nepovažují kontejnery užívané v silniční, železniční, letecké, vnitrozemské ani námořní plavbě.

Definice obalu v původním znění zákona o obalech se s definicí obalu, jak ji pojímá směrnice o obalech zcela neshodovala. Došlo totiž k jejímu zúžení pouze na spotřebitelské obaly. Podle tohoto pojetí byly z působnosti zákona vyňaty obaly, které slouží k balení výrobků, které nejsou určeny spotřebiteli, ale jsou dále užívány podnikatelskými subjekty pro jejich činnost a nejsou dále uváděny do oběhu. Podnikatelé jsou v tomto případě považováni právě za „jiné konečné uživatele“ a tyto obaly pak nazýváme obaly průmyslovými.

Tato definice pak způsobila značné výkladové nejasnosti týkající se rozsahu působnosti zákona. Odlišná stanoviska ohledně průmyslových obalů zastávaly i jednotlivé odpovědné resorty. V praxi navíc docházelo k situacím, kdy se povinné osoby vyhýbaly odpovědnosti ze zákona tvrzením, že obaly nebo balené výrobky uváděné jimi na trh nebo do oběhu končí u jiných uživatelů než je spotřebitel a nejsou tedy obalem podle zákona o obalech a nevztahují se na ně z něj vyplývající povinnosti.

Tento problém odstranila novela zákona o obalech č. 94/2004 Sb., která již zcela převzala definici ze směrnice o obalech zavedením nového pojmu konečný uživatel a rozšířila působnost zákona i na obaly průmyslové.

Novela č. 66/2006 Sb. pak ještě nahradila původní název spotřebitelský obal pojmem obal prodejní, protože spotřebitelský obal po rozšíření definice obalu o jiného konečného uživatele pojmově zahrnoval i obaly průmyslové, což bylo považováno za matoucí.

Je třeba zdůraznit, že obalem podle zákona o obalech nejsou výrobky sloužící k balení věci, která není zbožím. Povinnosti dle tohoto zákona se tak nebudou vztahovat například na výrobce barevných krabic určených pro uložení oblečení v domácnosti, nebo prázdných sklenic, do kterých si spotřebitel sám doma zavaří kompot.

Kromě pojmu obal zákon používá také pojem obalový prostředek. Podle ustanovení § 2 písm. l) zákona o obalech je jím výrobek, z něhož je obal prodejní, skupinový nebo přepravní přímo vyroben, nebo který je součástí obalu sestávajícího se z více částí. Zákon původní formulace „obaly“ na řadě míst novelami doplnil na „obaly a obalové prostředky“. Povinnosti stanovené podnikatelům při uvádění obalů na trh podle ustanovení § 4 zákona se tak plně vztahují i na výrobce obalových prostředků (např. papíru a plastů, ze kterých se později vyrábí obaly).

I když se výše uvedená definice snaží postihnout veškeré případy, kdy je výrobek nutno považovat za obal, dochází v praxi k určitým případům, kdy není zcela jasné, zda jde v konkrétním případě o obal nebo ne. Na tento problém se pokusila reagovat směrnice 2004/12/ES, která změnila původní směrnici o obalech tím, že zavedla některá kritéria a přílohu s názornými příklady, které měly upřesnit definici obalu. Zákon o obalech tato kritéria i názorné příklady převzal do své přílohy č. 1.

Podle nových kritérií je předmět obalem pokud

- odpovídá původní definici obalu a je nedílnou součástí výrobku, je zapotřebí k tomu, aby uzavíral, nesl nebo uchovával tento výrobek po celou dobu jeho životnosti a všechny části jsou určeny pro společné užívání, společnou spotřebu nebo společné odstranění,
- jde o předměty navržené a určené k tomu, aby byly plněny v místě prodeje, a jednorázové předměty prodávané, plněné nebo navržené a určené k plnění v místě prodeje, pokud plní funkci obalu,
- jde o součásti obalu a pomocné prvky začleněné v obalu nebo pomocné prvky zavěšené přímo na výrobku, nebo k němu připevněné, pokud plní funkci obalu.

V příloze jsou pak dále uvedeny také některé konkrétní příklady obalů k daným kritériím a konkrétní případy předmětů, které obalem nejsou. Jde o kasuisticky vypočtené příklady naprosto konkrétních předmětů jako voskové vrstvy na sýrech nebo střívka uzenin. Příklady jsou tedy uvedeny způsobem v legislativní praxi ne zcela žádoucím a obvyklým. Je poněkud sporné, zda mají zásadnější vypovídací hodnotu.

4.1.1 Posuzování výrobků v mezních případech

Zákon o obalech má také mechanismus pro určení zda výrobek je či není obalem. Pochybnost, zda je něco obalem, může vznikat zejména tam, kde daná věc může v různých situacích sloužit buď jako obal, ale i jako výrobek dodávaný konečnému uživateli či spotřebiteli, k jiným účelům, než obalovým.

Zákon v původním znění v § 47 stanovil, že ve sporných případech a pochybnostech o tom, zda výrobek je nebo není obalem, rozhoduje Ministerstvo průmyslu a obchodu po projednání s Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství.²¹ Rozhodování podle § 47 zákona o obalech bylo správní řízením probíhajícím podle správního řádu. Ministerstvo proto rozhodovalo pouze o povaze výrobků vymezených v žádosti o rozhodnutí žadatelem (jeho výrobce či uživatel). Rozhodnutí vydaná v tomto řízení byla proto závazná pouze pro účastníky daného řízení a jeho závěry se vztahovaly pouze na konkrétní výrobky konkrétních firem.

²¹ MŽP a Mze měly v těchto řízeních postavení dotčených orgánů státní správy. Jejich stanoviska nebylo pro MPO závazná, stačilo, pokud se s nimi MPO vypořádalo v odůvodnění svého rozhodnutí.

Nebylo možné je aplikovat na jiné výrobky, i kdyby měly stejné vlastnosti a způsob využití, pokud je vyráběl nebo využíval někdo jiný než žadatel.^{22 23}

Právě povaha těchto rozhodnutí se v praxi ukázala být největším problémem. Každý, kdo potřeboval zjistit, zda nějaký konkrétní výrobek je nebo není obalem, se musel samostatně obrátit na ministerstvo a získat rozhodnutí ohledně toho jediného konkrétního výrobku. Což ve svém důsledku vedlo k podání značného množství žádostí, kterými bylo ministerstvo doslova zahlceno.

Vzhledem k výše uvedeným důvodům byl § 47 zákona o obalech novelou č. 94/2004 Sb. zrušen. Stejná novela pak zároveň zavedla mechanismus nový. V současnosti v pochybnostech o tom, co je a co není obalem, vydává Ministerstvo životního prostředí podle § 32 písm. m) zákona o obalech po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu a s Ministerstvem zemědělství stanovisko, zda určitý typ výrobku je nebo není obalem. Už se ale nejedná o rozhodování ve správním řízení. Ministerstvo zpracovává stanovisko, které lze použít i na jiné výrobky téhož druhu. Původní rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu pozbyla platnosti dnem účinnosti novely č. 94/2004 Sb., tj. dne 3.3.2004.

Výrobci i uživatelé se tedy dnes mohou obracet na Ministerstvo životního prostředí, které ve lhůtě 30 (maximálně) 60 dnů po projednání s výše uvedenými partnery vydá své stanovisko.

Tím, že ministerstvo již ve věci nerozhoduje, ale vydává stanoviska o určitém výrobku, došlo také k významné změně v povaze výsledku tohoto postupu. Stanovisko už totiž není právně závazné. Stanovisko, jako institut správního práva, je pouze vyjádřením odborného názoru

²² Srovnej Sobotka, M.: K rozhodování podle § 47 zákona o obalech, In České právo životního prostředí, č. 4/2002, str. 106 a násl.

²³ Některá rozhodnutí se ukázala být problematická i z obsahového hlediska. MPO v některých svých rozhodnutích konstatovalo, že obalem nejsou také výrobky, které bez dalších součástí nemohou plnit funkci obalu, popřípadě se jedná o část obalů sloužící k výrobě samotného obalu. Což znamená, že jednotlivé součásti obalu lze za obal považovat pouze v případě, kdy společně vytvoří konečný výrobek- obal. Aplikace tohoto závěru byla problematická v tom, že pokud není např. samostatný uzávěr bez láhve obalem, není obalem ani samostatná láhev bez uzávěru. Ani ta totiž nemůže plnit funkci obalu. Odpovědnost za obal by se tak omezila pouze na osoby, které do obalů balí výrobky- tzv. plniči. V řadě případů totiž lze obal zkompletovat z jednotlivých částí až po zabalení výrobku. Výklad navíc nelze použít u odpadů z obalů – bylo by zřejmě nutné láhev i s uzávěrem separovat a využívat společně. Stejně tak vratné obaly by zřejmě musely být vykupovány společně. V současnosti je však tento výklad překonán. Podle stanoviska MŽP je uzávěr považován za obal, pokud se stane součástí prodejní jednotky nebo skupiny prodejních jednotek. Je pouze nutné vymezit okamžik, od kterého je za obal považován. A to je ve chvíli, kdy uzávěr začne plnit funkci obalu – v okamžiku naplnění a uzavření, nebo okamžik, kdy se stane součástí prodejní jednotky nebo skupiny prodejních jednotek. Do té doby není zcela jednoznačně prokazatelné k jakému účelu bude uzávěr použit. Z tohoto stanoviska vyplývá také to, co obalem není. Jde zejména o výrobky sloužící k vnitropodnikové manipulaci, které nejsou určeny spotřebiteli ani jinému konečnému uživateli. Zajímavé je to, že může jít o zcela stejné výrobky, které by v jiném případě obalem byly – palety, krabice apod.

správního orgánu, které není pro orgány ani osoby, kterým je určen, právně závazné. Nemá tedy autoritativní charakter, jde spíše o odborné posouzení.

Ministerstvo již několik desítek stanovisek vydalo. Jsou zpřístupněná na jeho internetových stránkách.²⁴

Z předchozího textu vyplývá, že s definicí obalu a surčováním zda konkrétní výrobky v některých hraničních případech spadají do režimu zákona o obalech měla právní úprava od počátku určité problémy. Původní nepřesná definice zúžená pouze na spotřebitelské obaly byla v souladu se směrnicí o obalech novelou rozšířena i na obaly průmyslové. Ani tato definice ale nedokázala postihnout všechny případy, které je nutno zahrnout do režimu zákona. Pojem obal byl proto v zákoně doplněn na „obal a obalový prostředek“. Takový pojem už ale směrnice o obalech nezná. Smyslem tohoto doplnění bylo založit povinnosti také těch osob, které vyrábí materiály, ze kterých jsou následně vyráběny samotné obaly. Alespoň co se týká obsahu a koncentrace zákonem stanovených látek. Podle původního dikce pro tyto osoby žádná taková povinnost jasně nevyplývala, přitom povinnost prevence škodlivých látek v materiálech, ze kterých se obaly vyrábí je naprosto zásadní. K dalšímu upřesnění došlo pod vlivem komunitární úpravy, kdy byly převzata kritéria názorné příklady upřesňující pojem obal. Ani tato kritéria však výklad příliš neusnadnila. Stále se vyskytují mezní případy, kdy není zcela jasné, zda spadají do režimu zákona o obalech a také v jakém okamžiku se tak stane. Jedinou možností proto zůstávají stanoviska vydávaná Ministerstvem životního prostředí. Je ale třeba říci, že tato stanoviska mají tendenci mezní případy z režimu zákona spíše vyloučit. Jde zejména o časové hledisko. Podle zákona je obalem předmět v případě, že je určen k pojmutí, ochraně nebo manipulaci výrobku. Domnívám se ale, že u řady předmětů je toto určení zřejmé dříve, než v okamžiku naplnění nebo uzavření, jak je tomu podle stanovisek ministerstva.

²⁴ <http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/obaly>, [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPKHF735545](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPKHF735545)

4.2 Povinné subjekty

Zákon o obalech stanoví povinnosti právnickým a fyzickým osobám oprávněným k podnikání,²⁵ které uvádějí v České republice obaly na trh nebo do oběhu. Nevztahuje se na osoby nepodnikající. Povinnosti tedy nejsou stanoveny např. rozpočtovým a příspěvkovým organizacím, nadacím a občanským sdružením, kulturně vzdělávacím střediskům, které jsou zřízeny za účelem rozvoje vědy, výzkumu, vzdělání apod. A předmětem jejich hlavní činnosti není podnikání. Podobně dovoz balených výrobků v rámci humanitární pomoci tomuto zákonu nepodléhá.

Povinnosti zpětného odběru podle § 10 zákona a využití odpadů z obalů podle § 12 zákona nevznikají podnikatelům také v případě, že obaly jsou určeny na export. Úprava je koncipována tak, že povinnosti ze zákona se vztahují na ty obaly, které se dříve či později stanou odpadem na území České republiky, tedy ty, které v ní byly vyrobeny nebo do ní byly dovezeny. To, že se z obalů touto osobou uvedených na trh nebo do oběhu nestaly na území ČR odpady, je tato osoba povinna prokázat.

Oproti směrnici zákon používá navíc termín uvádění do oběhu. Uvedení na trh a uvedení do oběhu zákon rozlišuje ve snaze jednoznačně určit povinné osoby v jednotlivých fázích nakládání s odpady, povinnosti se tak částečně liší pro výrobce a dovozce a následně pro distributory, prodejce, plniče a baliče.

A. Uvedení na trh

Uvedením na trh je podle zákona o obalech okamžik, kdy je obal, bez ohledu na to, zda samostatně nebo spolu s výrobkem v České republice poprvé úplatně nebo bezúplatně předán nebo nabídnut k předání za účelem distribuce nebo používání nebo kdy jsou k němu poprvé převedena vlastnická práva.

Za uvedení obalu na trh se považuje také přeshraniční přeprava obalu nebo baleného výrobku z jiného členského státu Evropské unie do České republiky a dovoz obalu nebo baleného výrobku. Výjimkou je propuštění do režimu aktivního zušlechťovacího styku nebo do režimu

²⁵ § 1 odst. 1 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech

dočasného použití, pokud po ukončení tohoto režimu budou obaly nebo balené výrobky vyvezeny v plném rozsahu zpět do zahraničí.

B. Uvedení do oběhu

Uvedením obalu do oběhu je podle zákona o obalech úplatné nebo bezúplatné předání obalu v České republice bez ohledu na to, zda samostatně nebo spolu s výrobkem, jiné osobě za účelem distribuce nebo použití, s výjimkou uvedení obalu na trh.

Zjednodušeně se dá říci, že uvedením na trh je první předání obalu nebo baleného výrobku mezi jednotlivými konkrétními subjekty na území ČR. Uvedením do oběhu je pak každé další předání tohoto obalu v rámci obchodního řetězce až ke spotřebiteli nebo jinému konečnému uživateli.

4.2.1 Problematika dovozu obalů

Jak již bylo výše uvedeno, dovoz považuje zákon o obalech za uvedení na trh. Uvedením na trh je tedy propuštění obalu nebo baleného výrobku do některého ze stanovených celních režimů.

Po vstupu České republiky do EU je na území ČR přímo aplikovatelná právní úprava cla obsažená zejména v nařízení Rady 2913/92, kterým se vydává Celní kodex Společenství.

Celní kodex Společenství rozeznává celkem osm druhů celního režimu: 1. volný oběh, 2. vnější transit, 3. uskladňování v celním skladu, 4. aktivní zušlechťovací styk, 5. přepracování pod celním dohledem, 6. dočasné použití, 7. pasivní zušlechťovací styk a 8. vývoz.

Zákon o obalech ale považuje za dovoz pouze propuštění do režimu volného oběhu, aktivního zušlechťovacího styku, režimu dočasného použití a režimu přepracování pod celním dohledem.²⁶

U režimu aktivního zušlechťovacího styku a režimu dočasného použití je navíc stanovena výjimka pro případy, kdy jsou obaly nebo balené výrobky po ukončení režimu v plném rozsahu vyvezeny zpět do zahraničí.²⁷

²⁶ Režim dočasného použití a režim přepracování pod celním dohledem v původním znění zákona za dovoz považovány nebyly. Doplnila je až novela zákona o obalech č. 94/2004 Sb.

²⁷ V případech kdy firmy dováží do ČR balené výrobky v těchto celních režimech a následně veškeré obaly, odpady z obalů a výrobky v plném rozsahu vyvezou z ČR, obvykle do země původu, je vyžadováno plnění povinností zákona o obalech nadbytečné a neúčelné.

Dovezení obalů nebo balených výrobků z některé ze zemí EU v rámci jednotného trhu je považováno za uvedení obalu na trh, nejedná se ale o dovoz. Pro rozlišování dovozu zboží se zemí EU a ze třetích států zavádí zákon o obalech nový pojem – přeshraniční přeprava z jiného členského státu Evropské unie.²⁸

Zákon o obalech ve svém původním znění uděloval v ustanovení § 41 dosti významné kompetence a povinnosti celním orgánům. Měly dokonce povinnost nepropustit do požadovaného celního režimu obaly nebo balené výrobky, které nesplňovaly požadavky zákona o obalech – zejména povinnosti týkající se zpětného odběru a využití obalových odpadů. Celní orgány proto prováděly kontrolu toho, jakým způsobem povinné osoby splnily povinnosti požadované zákonem. Při dovozu obalů nebo balených výrobků tak povinné osoby musely doložit např. osvědčení od Ministerstva životního prostředí o zápisu do tzv. Seznamu osob podle § 14 zákona o obalech nebo smlouvu o sdruženém plnění s autorizovanou obalovou společností.

Tato oprávnění celních orgánů na hranicích v praxi často způsobovala značné průtahy při kontrolách. Novela zákona o obalech č. 94/2004 proto zrušila oprávnění celních orgánů nepropustit do požadovaného režimu obaly nebo balené výrobky dovážené do ČR.

V současnosti jsou celní orgány i nadále oprávněny kontrolovat, zda obaly nebo balené výrobky dovážené do ČR splňují požadavky zákona, avšak v případě pochybností, zda jsou podmínky splněny, kontrolované zboží přesto do příslušného celního režimu propustí. Vyzvou však příslušný kontrolní orgán ke kontrole a současně uvědomí Ministerstvo životního prostředí. Kontrolní orgán v případě zjištění porušení povinností uloží podle zákona o obalech povinné osobě sankci, ale obaly nebo balené výrobky již nesmí být zadržovány na hranicích.

²⁸ Novelou zákona o obalech č. 66/2006 Sb.

5 NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V OBLASTI OBALŮ A ODPADŮ

5.1 Ochrana před vznikem odpadů z obalů

Základním principem v oblasti nakládání s odpady je princip prevence. Základem celé úpravy je povinnost všech subjektů předcházet vzniku odpadů. Nejde ale jen o obecnou povinnost předcházet vzniku odpadů. Princip se promítá i do další hierarchie nakládání s odpady, včetně odpadů z obalů – jako nejvhodnější se jeví opakované použití obalu ke stejnému účelu, nejde-li vzniku odpadu zamezit, je třeba zajistit jeho přednostní využití, teprve není-li využití možné, lze odpady odstranit.

5.1.1 Povinnost prevence

Prevence vzniku obalů a tím i vzniku odpadu z obalů, s cílem snižovat množství konečného odstraňování odpadů je stěžejním cílem jak směrnice o obalech, tak i české právní úpravy.

K zajištění prevence vzniku odpadů z obalů, jsou stanoveny zejména vlastnosti vyráběných obalů. Regulací vlastností obalů se má dosáhnout jednak snížení objemu z odpadu, který z těchto obalů v budoucnu pravděpodobně vznikne, a dále omezení jeho nebezpečných vlastností, zejména s ohledem na možné nežádoucí ovlivnění výrobku škodlivými látkami a hlavně na budoucí nezávadné odstranění odpadu z těchto obalů.

Ke splnění těchto cílů obsahuje zákon o obalech několik opatření. Povinnosti z těchto opatření vyplývají pro osoby, které uvádějí na trh obaly, balené výrobky, nebo obalové prostředky.

Jedná se o následující opatření:

A. Osoba, která uvádí na trh obal, je povinna zajistit, aby hmotnost a objem obalu byly co nejmenší při dodržení požadavků kladených na balený výrobek a při zachování jeho přijatelnosti pro spotřebitele nebo jiného konečného uživatele (§ 3 odst. 1 zákona o obalech).²⁹

Obal tedy musí mít nejmenší možnou hmotnost a objem,³⁰ ale zároveň musí zůstat zachovány jeho funkce a vlastnosti určené jinými předpisy.

Tento požadavek se požaduje za splněný, je-li obal zhotoven v souladu s harmonizovanými českými technickými normami (§ 3 odst. 2 zákona o obalech).³¹

Je ovšem třeba poznamenat, že toto ustanovení v praxi zdaleka nemusí mít v praxi požadovaný efekt, protože posuzovat přiměřenost množství materiálu použitého pro daný výrobek je poměrně nesnadné. Navíc tato povinnost je uložena pouze výrobcí či dovozci obalu. Nikoli osobě, která do obalu balí zboží. Právě tato osoba ale rozhoduje o tom, jakým způsobem (do kolika vrstev a podobně) bude výrobek zabalen, přitom tuto povinnost – zajistit co nejmenší hmotnost a objem obalu, sama nemá.

B. Osoba, která uvádí na trh obal, balený výrobek nebo obalový prostředek je povinna zajistit, aby obal nebo balený výrobek splňoval požadavky na obsah těžkých kovů (olova, kadmia, rtuti a chromu s oxidačním číslem IV) a některých dalších nebezpečných chemických látek (§ 4 zákona o obalech).

Tento požadavek má umožnit budoucí nezávadné odstranění odpadu z obalu, zejména s ohledem na přítomnost nebezpečných látek v emisích, popelu nebo výluhu v případě spalování nebo skládkování odpadu.³²

²⁹ Příloha č. II směrnice 94/62/ES o obalech a odpadech z obalů, § 3 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech

³⁰ Jedná se o objem obalu – jeho částí, stěn apod., ne o objem jeho náplně.

³¹ Harmonizovanou českou technickou normou je podle ustanovení § 4a zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky taková česká technická norma, která plně přejímá požadavky stanovené evropskou normou nebo harmonizačním dokumentem, které uznaly orgány Evropského společenství jako harmonizovanou evropskou normu, nebo evropskou normou, která byla jako harmonizovaná evropská norma stanovena v souladu s právem Evropských společenství společnou dohodou notifikovaných osob.

Harmonizovanými normami vztahujícími se k výrobě obalů jsou ČSN EN 13427 Obaly - požadavky na používání evropských norem pro obaly a odpady z obalů a ČSN EN 13428 Obaly - Specifické požadavky na výrobu a složení - Prevence snižováním zdrojů.

Původně na tyto normy odkazovala přímo prováděcí vyhláška zákona o obalech – vyhláška č. 115/2002 Sb., o podrobnostech nakládání s obaly, čímž je vlastně povýšila na obecně závazné. Toto řešení však nebylo příliš šťastné, protože české technické normy Českého normalizačního institutu nejsou právními předpisy, nejsou obecně závazné a jako takové jsou chráněny autorským právem a nejsou volně přístupné – je nutné si je zakoupit. Navíc by každá změna normy vyžadovala i změnu vyhlášky. Vyhláška č. 115/2002 Sb. byla zrušena novelou zákona o obalech č. 66/2006 Sb.

³² Příloha č. II směrnice 94/62/ES o obalech a odpadech z obalů, § 4 zákona č. 477/2001 Sb. o obalech

C. Osoba, která uvádí na trh obal, balený výrobek nebo obalový prostředek je podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o obalech povinna zajistit, aby odpad z tohoto obalu byl po použití schopen využití za obvyklých podmínek alespoň jedním ze stanovených postupů:³³

- recyklací³⁴
- energetickým využitím³⁵
- organickou recyklací³⁶

Požadavky stanovené ad B. a ad C. jsou taktéž považovány za splněné, pokud je obal nebo obalový prostředek zhotoven v souladu s harmonizovanými českými normami (§ 4 odst. 3 zákona o obalech).³⁷

K prokázání splnění požadavků § 3 a § 4 zákona o obalech jsou osoby uvádějící na trh obaly nebo obalové prostředky povinny na požádání předložit kontrolním orgánům technickou dokumentaci.

Dále jsou tyto osoby povinny průkazně informovat své odběratele o tom, že obal výše uvedené požadavky splňuje.

Byla tak nahrazena dřívější povinnost osob uvádějících na trh obaly a obalové prostředky vypracovat prohlášení o splnění podmínek uvedení obalu na trh a předat toto prohlášení osobě, která uvádí obaly do oběhu.

³³ § 4 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech

³⁴ Tj. procesem, kterým jsou odpady z obalů samostatně, nebo společně s dalšími materiály přeměněny na výrobek nebo surovinu.

³⁵ Tj. přímým spalováním za uvolňování energie hořením, a to samostatně, nebo spolu s jiným odpadem a se zužitkováním získaného tepla.

³⁶ Tj. aerobním zpracováním nebo anaerobním zpracováním biologicky rozložitelných složek tohoto odpadu za kontrolovaných podmínek a s použitím mikroorganismů za vzniku stabilizovaných organických zbytků nebo metanu. Skládání se za organickou recyklaci nepovažuje.

³⁷ ČSN EN 13427 Obaly - požadavky na používání evropských norem pro obaly a odpady z obalů

ČSN CR 13695-2 Obaly - Požadavky na měření a ověřování čtyř těžkých kovů a jiných nebezpečných látek přítomných v obalech a jejich uvolňování do okolního prostředí - Část 2: Požadavky na měření a ověřování nebezpečných látek v obalech a jejich uvolňování do životního prostředí

ČSN CR 13695-1 Obaly - Požadavky na měření a ověřování čtyř těžkých kovů a jiných nebezpečných látek přítomných v obalech a jejich uvolňování do okolního prostředí - Část 1: Požadavky na měření a ověřování čtyř těžkých kovů přítomných v obalech

ČSN EN 13429 Obaly – Opakované použití

ČSN EN 13430 Obaly - Požadavky na obaly využitelné k recyklaci materiálu

ČSN EN 13431 Obaly - Požadavky na obaly využitelné jako zdroj energie, včetně specifikace nejnižší výhřevnosti

ČSN EN 13432 Obaly - Požadavky na obaly využitelné ke kompostování a biodegradaci – Zkušební schéma a kritéria hodnocení pro konečné přijetí obalu

Princip prevence a z něj odvozené povinnosti mají v oblasti nakládání s obaly a odpady z obalů, ale i nakládání s odpady obecně naprosto zásadní význam. Je třeba se nejenom vypořádat s již vzniklým odpadem, ale hlavně co nejúčinněji bránit tomu, aby vůbec vznikl. Zejména u obalového odpadu není hlavním problémem nakládání s již vzniklým odpadem, problémem je zejména ohromné množství produkováných obalů, ze kterých se často již po prvním použití stává odpad. Zákon o odpadech ani zákon o obalech však v této oblasti zatím nemají účinnou úpravu.

Zákon o odpadech ukládá v ustanovení § 10 všem subjektům základní povinnost a tou je povinnost předcházet vzniku odpadů. Dále ukládá výrobcům povinnost vyrábět své výrobky tak, aby omezili vznik nevyužitelných odpadů z těchto výrobků, zejména pak nebezpečných odpadů. Tyto povinnosti jsou ale velice obecné. Taková obecnost v podstatě neumožňuje vymahatelnost těchto ustanovení a subjekty nejsou motivovány se jimi skutečně řídit. Praktický význam takové ustanovení vlastně žádný nemá.

Zákon o obalech se snaží být v oblasti prevence vzniku odpadů z obalů konkrétnější. V oblasti prevence množství odpadů z obalů ale jeho úprava není, jak již bylo výše uvedeno, o mnoho účinnější. Jde o povinnosti, jejichž plnění se nekontroluje, nelze je ani dost dobře vymáhat. Jedná se vlastně pouze o deklarativní ustanovení. V oblasti prevence vzniku nebezpečných odpadů stanovením limitů pro některé nebezpečné látky už lze spatřovat určité výsledky (možnost ekologického nakládání s vyprodukovanými odpady), nicméně i zde by zřejmě bylo ještě účinnější některé nebezpečné látky přímo zakázat.

5.1.2 Označování obalů

Směrnice 94/62/ES o obalech ve svém původním znění stanovila, že na obalech musí být v rámci výrobního procesu uveden údaj o charakteru použitého obalového materiálu, aby se usnadnil sběr, opakované použití a využití odpadu z těchto odpadů. Dále bylo stanoveno, že obaly musí být opatřeny vhodným označením buď na povrchu nebo etiketě. Označení musí být dobře viditelné, čitelné, odolné a trvanlivé, a to i po otevření obalu. Zároveň bylo ale v preambuli konstatováno, že otázku značení obalů v rámci Společenství je třeba dále zkoumat, Společenství by však o ní mělo rozhodnout v blízké budoucnosti.

Identifikační systém pro obalové materiály podle směrnice o obalech následně zavedlo Rozhodnutí Komise 97/129/ES. V tomto rozhodnutí už je ale stanoveno, že identifikační systém

má být přinejmenším v první etapě dobrovolný. Rozhodnutí, zda bude identifikační systém pro materiály zaveden jako závazný, může být stanoveným postupem přijato později.

Zákon o obalech ve svém původním znění však přesto obsahoval povinnost osob uvádějících obal nebo balený výrobek na trh nebo do oběhu zajistit, aby při uvedení tohoto obalu nebo balené výrobku do oběhu prodejem spotřebiteli, byl na obalu označen nejen materiál, z něhož je obal vyroben, ale i způsob nakládání s použitým obalem.

Tuto povinnost zrušila teprve novela zákona o obalech č. 66/2006 Sb. Důvodová zpráva k této novele uvádí, že dosavadní povinnosti značení nelze osobám ponechat, protože je to v EU v současnosti považováno za bariéru obchodu. Osobně se přesto domnívám, že komunitární předpisy sice nepožadují, ale zároveň ani nebrání uložení povinného materiálového značení obalů. Povinnost značení byla povinnými osobami po dobu platnosti původního znění zákona bez větších problémů plněna. Přitom je takové označení velice důležité pro spotřebitele, protože je často jedinou možností jak rozpoznat materiál, ze kterého je obal vyroben a správně ho vytřídit. Zrušení povinného označování je tak určitým usnadněním pro povinného osoby, celkově a hlavně z pohledu spotřebitele je však spíše na škodu.

Zákon o obalech v platném znění přesto v ustanovení § 6 ponechává označování obalů pouze na základě dobrovolnosti. Pokud se osoba, která uvádí na trh nebo od oběhu obal rozhodne, že na obalu vyznačí materiál, ze kterého je obal vyroben, je třeba, aby značení bylo jednotné. Je proto při značení povinná postupovat v souladu s příslušným předpisem Evropských společenství, a tím je Rozhodnutí Komise 97/129/ES.³⁸

5.1.3 Opakované použití obalů

Opakované použití obalů je dalším prostředkem prevence vzniku odpadu z obalů. Pokud lze obal opakovaně použít, nestane se z něj ihned po prvním použití odpad a zároveň není třeba uvádět na trh další nový jednocestný obal – potenciální odpad.

Opakovaným použitím obalu se rozumí činnost, při níž obal, který byl navržen a určen, aby během doby své životnosti vykonal určitý minimální počet obrátek či cyklů (opakovaně použitelný obal), znovu plní nebo se používá k témuž účelu, pro nějž byl určen, s pomocí nebo bez pomoci dodatečných prostředků, které opětovné plnění umožňují, jako jsou zejména náhradní

³⁸ Způsob značení je stanoven v přílohách č. I. až VII. tohoto Rozhodnutí

doplňková balení a prostředky k jejich použití (§ 2 písm. g) zákona o obalech). Jakmile se opakovaně používané obaly přestanou opakovaně používat, stávají se obalovým odpadem.

Opakované použití předpokládá nejen, že obal byl konstrukčně navržen pro opakované plnění nebo k používání k původnímu účelu, ale zejména že k němu skutečně dochází.

Zákon neukládá povinnost takové obaly uvádět na trh nebo do oběhu, ale pokud se povinná osoba rozhodne takovýto obal zavést, musí být realizována technická, organizační nebo finanční opatření, která jejich opakované použití zajistí podle stanovených kritérií.³⁹ Důležitým bodem tohoto ustanovení je to, že pokud jsou na trh nebo do oběhu uváděny obaly, které jsou opakovaně použitelné, je stanovena povinnost jejich opakované použití **skutečně** zajistit a sladit jejich používání s pravidly EU.⁴⁰

Opatření, která jsou považována za zajištění opakovaného použití, jsou uvedena v příloze č. 2 zákona.

Příloha přitom rozlišuje tři možné systémy zajišťující opakované použití obalů, a to:

- A) uzavřený systém, ve kterém je opakovaně použitelný obal uváděn do oběhu osobou nebo organizovanou skupinou osob. Obal zůstává trvale ve vlastnictví těchto osob, které jsou povinny obal převzít zpět a opakovaně ho uvádí na trh.⁴¹
- B) otevřený systém, ve kterém je uváděn do oběhu opakovaně použitelný obal mezi blíže neurčenými osobami. Obal je ve vlastnictví toho, kdo jej právě užívá. Uživatel může sám rozhodnout, zda bude obal opakovaně využit. Obnovu obalu může uživatel zajistit sám, nebo je dostupná na trhu.⁴²
- C) smíšený systém, který sestává ze dvou částí. Opakovaně použitelný obal zůstává u konečného uživatele a je jeho vlastnictvím. Neexistuje žádný systém komerčního opakovaného plnění. Na trhu jsou ale dostupné pomocné výrobky – náhradní balení

³⁹ § 7 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech

⁴⁰ Blíže Petržilek, P.: Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha 2002, str. 59

⁴¹ Příkladem je zálohovaná láhev na nápoje, nebo vyměnitelná nádrž na vodu v nápojovém automatu, pokud se znovu plní a používá k dalším dodávkám.

⁴² Příkladem je paleta, která se nevrací automaticky distributorovi, protože ji může použít i jiný podnik.

(v jednocestném obalu), s jejichž použitím si uživatel opakovaně použitelný obal naplní sám.⁴³

VRATNÉ OBALY

Podobná opatření jako v případě opakovaně použitelných obalů jsou vyžadována také u vratných obalů (§ 8 zákona o obalech).⁴⁴

Vratným obalem je obal, pro který existuje zvláště pro něj vytvořený způsob vrácení použitého obalu osobě, která jej zavedla do oběhu (§ 2 písm. h) zákona o obalech). Jedná se tedy o obal, pro který je nějak zajištěno jeho vrácení distributorovi. Není ale nutné, aby obal byl po svém vrácení dále používán. Naopak se předpokládá, že část vratných obalů se k opakovanému použití vrátet nebude. Důvodem může být naplnění cyklu obalu a počtu jeho možných obrátek, nebo poškození obalu před skončením jeho předpokládané životnosti.

Jsou-li na trh nebo do oběhu uváděny obaly vratné, jsou osoby, které je uvádějí povinny zajistit buď jejich opakované použití, nebo využití odpadu z těchto obalů.

Opakované použití musí tyto osoby zajistit buď v otevřeném nebo uzavřeném systému (nikoli smíšeném). Pokud obaly nejsou opakovaně použitelné, je nutné zajistit jejich využití ve stanoveném rozsahu. Zákon zde odkazuje na obecnou povinnost zajistit recyklaci a využití obalového odpadu ve stanovené míře.

VRATNÉ ZÁLOHOVANÉ OBALY

Systém vratných obalů je možný buď s použitím záloh jako pomocného prostředku systému, nebo bez použití záloh. Prodej některých vratných obalů proto může být vázán na účtování zvláštní peněžní částky – zálohy, která je při vrácení obalu vyplacena kupujícímu zpět. Prodej těchto obalů je poměrně podrobně upraven. Je to zejména z důvodu ochrany spotřebitele a dalších subjektů, které s takovými obaly nakládají.

⁴³ Příkladem je láhev na prostředek na mytí nádobí, který se prodává také jako koncentrát v náhradním balení. Náhradní náplň ale musí být skutečně dostupná na trhu.

⁴⁴ § 8 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech. Směrnice o obalech s pojmem vratné obaly již nepracuje. Zákon o obalech upravuje vratné obaly v podstatě jako jeden ze způsobů provádění opakovaného použití obalů. Je ovšem třeba upozornit, že pojem vratný obal nemusí vždy spadat pod pojem opakovaně použitelný obal. Je to proto, že variantou opakovaného použití je v jejich případě i využití a obal už tedy není opakovaně používán. Navíc upozorňuji, že využití z ekologického hlediska rozhodně není variantou rovnocennou.

Vratným zálohovaným obalem je podle zákona o obalech vratný obal, pokud k zajištění jeho opakovaného použití nebo využití je účtována zvláštní peněžní částka (záloha), která je vázána k prodeji výrobku zabaleného do takového obalu a jejíž vrácení je kupujícímu zaručeno po vrácení tohoto obalu (§ 9 odst. 1 zákona o obalech).

Záloha je podle zákona vymezena jako zvláštní peněžní částka pro jednotlivé druhy obalů nebo typy obalů určená prováděcím předpisem. Záloha není součástí ceny výrobku a nevztahují se na ni ustanovení zákona o cenách. Záloha musí být vázána k obalu a její vrácení kupujícímu při navrácení obalu prodávajícímu musí být zaručené. Rozhodujícím znakem je tedy to, že za výrobek v zálohovaném obalu jsou kupujícímu účtovány dvě samostatné částky. Jedna je cenou výrobku a druhá je samostatně účtovanou zálohou na obal.⁴⁵

Zákon o obalech stanoví následující povinnosti vztahující se k vratným zálohovaným obalům (§ 9 odst. 2) až 10) zákona o obalech):

- A. Osoby jsou povinny dodržovat výši zálohy vratných zálohovaných obalů stanovenou prováděcím předpisem. Výši zálohy stanoví nařízení vlády č. 111/2002 Sb., kterým se stanoví výše zálohy pro vybrané druhy vratných zálohovaných obalů. Povinnost dodržovat výši zálohy stanovenou tímto nařízením se vztahuje na každého, tedy i na osoby, kterým jinak zákon o obalech vůbec žádné povinnosti neukládá. V řetězci, ve kterém kolují vratné zálohované obaly totiž hrají významnou roli i spotřebitelé nebo jiní koneční uživatelé a povinnost dodržovat výši zálohy musí směřovat i vůči nim.⁴⁶
- B. Osoba, která uvádí na trh výrobky ve vratných zálohovaných obalech, je povinna označit tyto obaly jako vratné zálohované obaly způsobem, který stanoví prováděcí právní předpis. Způsob označování stanoví vyhláška ministerstva průmyslu a obchodu č. 116/2002 Sb., o způsobu označování vratných zálohovaných obalů.

⁴⁵ Blíže viz Petržílek, P.: Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha 2002, str. 61

⁴⁶ Srovnej Petržílek, P.: Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha 2002, str. 62

- C. Osoba, která uvádí na trh nebo do oběhu výrobky ve vratných zálohovaných obalech, je povinna vykupovat tyto vratné zálohované obaly bez omezení množství a bez vázání tohoto výkupu na nákup zboží. Toto ustanovení směřuje zejména k ochraně spotřebitele, ale také k zajištění stability trhu, protože stejný obal často užívá více výrobců. Povinnost platí nejen na výkup od spotřebitele, ale i na výkup či odběr mezi dalšími články řetězce – obchody, velkoobchody, výrobci.
- D. Osoba, která uvádí na trh nebo do oběhu výrobky ve vratných zálohovaných obalech prodejem spotřebiteli v provozovně, je povinna zajistit, aby tyto obaly byly v této provozovně vykupovány po celou provozní dobu.
- E. Pokud výrobce mění druh vratného zálohovaného obalu nebo zastavuje výkup zálohovaného obalu, je povinen tuto skutečnost oznámit odběratelům nejméně 6 měsíců předem. Tato povinnost náleží každému, kdo uvádí výrobky v těchto obalech na trh nebo do oběhu a splnění této povinnosti směřuje vůči poslednímu prodejci. Zálohovaný obal dále musí být vykupován nejméně rok od posledního uvedení na trh nebo do oběhu. A to nejen od spotřebitele, ale i mezi partnery v obchodním řetězci.
- Z toho vyplývá, že prodejce již rok a půl před ukončením výkupu má informaci o tom, že výkup obalu bude ukončen. Sám ale má povinnost informovat spotřebitele o ukončení výkupu vratných zálohovaných obalů teprve 30 dnů před ukončením výkupu.⁴⁷

Podobně jako u opakovaně použitelných a vratných obalů ani v případě vratných zálohovaných obalů zákon obecně nestanoví povinnost uvádět tyto obaly na trh nebo do oběhu. Je zde ale stanovena jedna výjimka. Jde o případ osob, které uvádějí do oběhu nápoje v obalech, které nejsou vratnými zálohovanými obaly, na prodejní ploše rovné nebo větší než 200 m². Těmto osobám je stanovena povinnost nabízet stejné nápoje také ve vratných zálohovaných obalech, pokud jsou v nich tyto nápoje uváděny na trh. Prodejní plochou se přitom rozumí plocha, na které se mimo jiné nacházejí ty druhy nápojů, které jsou uváděny do oběhu, tzn. celková plocha, která se výhradně používá k prodeji výrobků.

⁴⁷ Tuto povinnost prodejci neukládá zákon o obalech, ale zákon č. 634 /1992 Sb., o ochraně spotřebitele v ustanovení § 18 odst. 2.

Toto ustanovení má zajistit dostupnost nápojů i ve vratných zálohovaných obalech. Je třeba upozornit na to, že podle výkladu ministerstva životního prostředí je rozhodující členění nápojů podle druhů a skupin, nikoli podle značky nebo výrobce. Stejným nápojem tedy není nápoj konkrétní značky konkrétního výrobce, ale nápoj stejného druhu (minerální voda ochucená/neochucená, sirup, limonáda apod.). Prodejce se tedy své povinnosti tím, že by odebíral nápoje pouze od výrobců, kteří je plní pouze do nevratných obalů, nezabaví. Naopak se povinnost považuje za splněnou i v případě, když je stejný nápoj k dispozici ve vratném obalu jiného objemu než obal nevratný. Navíc zůstává na volbě velkého obchodu, od kolika dodavatelů bude jednotlivé druhy nápojů odebírat a nabízet – zda jen od jednoho, nebo několika.⁴⁸

Zálohování obalů je velice účinným prostředkem pro zajištění vracení obalů od spotřebitelů. Uvádí se, že vede k více než 80%ní návratnosti obalů. Záloha totiž spotřebitele více motivuje obal vracet, i když je to pro něj nepohodlnější. Nejúčinnější se toto opatření ukázalo být v zemích, kde byl vytvořen duální systém sběru tříděného odpadu, například v Německu a Rakousku. V České republice je v současnosti zálohováno celkem sedm druhů obalů vyjmenovaných v prováděcím nařízení č. 111/2002 Sb., kterým se stanoví výše zálohy pro vybrané druhy vratných zálohovaných obalů. Jsou to pouze skleněné nápojové lahve. Zálohový systém tak není příliš využit. Přitom jeho rozšíření na plastové nebo hliníkové obaly by mohlo být poměrně výhodné.

⁴⁸ Blíže Bačík, O.: Zákon o obalech, In Poradce, č. 4, Praha 2003, str.194

5.2 Úprava nakládání s odpady z obalů

Kromě prevence vzniku odpadů z obalů je další prioritou v oblasti nakládání s obaly a odpady z obalů recyklace a další využití obalových odpadů, kterými se snižuje množství odpadu určeného ke konečnému odstranění. Směrnice o obalech proto vyžaduje, aby byl v členských státech zaveden systém zabezpečující zpětný odběr použitých obalů nebo obalových odpadů, který usměrní tok odpadů do ekologicky nejvhodnějších alternativ nakládání s odpady. Směrnice dále stanoví cíle v oblasti využití a recyklace, kterých mají členské státy na svých územích dosáhnout. Směrnice 2004/12/ES, kterou se mění směrnice o obalech, tyto cíle zvyšuje a navíc jasně stanoví, že využití a recyklace obalových odpadů by se měly i nadále zvyšovat, aby se co nejvíce omezil jejich negativní vliv na životní prostředí. Tyto požadavky se plně promítly i do ustanovení zákona o obalech, který tyto směrnice provádí.

5.2.1 Zpětný odběr

Zpětný odběr je povinností, kterou zákon o obalech stanoví osobám uvádějícím obaly na trh nebo do oběhu, pro všechny druhy obalů jimi uvedených. Zpětný odběr je navíc podmínkou realizace povinnosti nejvýznamnější, a tou je zajistit využití odpadů z obalů ve stanoveném rozsahu.

Zpětným odběrem zákon rozumí odebírání použitých obalů od spotřebitelů na území ČR za účelem opakovaného použití obalů nebo za účelem využití nebo odstranění odpadu z obalů (§ 2 písm. i) zákona o obalech).

Povinnost zajistit zpětný odběr mají povinné osoby vždy, pokud neprokáží, že se z obalů jimi uvedených na trh nebo do oběhu nestaly na území ČR odpady.

Zpětný odběr musí být proveden bez nároku na úplatu za tento odběr. Navíc je při tom třeba dbát na dostatečnou četnost sběrných míst a jejich dostupnost (§ 10 zákona o obalech).

Povinné osoby jsou tedy povinny umožnit spotřebiteli (s ohledem na definici zpětného odběru se tato povinnost váže pouze k obalům spotřebitelským) vrátit na určené místo použitý obal a to bezúplatně. Spotřebitel by měl být motivován tak učinit. Pokud bude umístění sběrného místa nebo způsob realizace zpětného odběru pro spotřebitele nepohodlné, pak obal nevrátí. Místo toho

obal odloží jako každý jiný odpad do popelnice a ten se stane součástí komunálního odpadu a odpovědnost za něj ponese obec. Pokud ale povinná osoba nezajistí odběr dostatečného množství odpadu, nemůže fakticky splnit stanovený rozsah využití. Povinná osoba proto naopak musí docílit toho, aby spotřebitel byl ochoten vrátit co největší množství obalů (hustotou sběrných nádob, zálohováním, informovaností spotřebitelů, osvěta apod.).

Navíc je stanovena povinnost posledních prodejců prodávajících balený výrobek spotřebiteli a autorizovaných obalových společností informovat odběratele a spotřebitele o způsobu zajištění zpětného odběru.

Provádění zpětného odběru se v praxi liší podle toho, zda jde o spotřebitelské nebo průmyslové obaly. V případě průmyslových obalů si povinné subjekty převážnou většinou zajišťují zpětný odběr svých obalů samostatně a na vlastní náklady. Zpětný odběr provádějí zejména pro splnění povinnosti využití odpadů z obalů, zároveň se ale jedná o poměrně cennou surovinu. Povinné subjekty si proto ve vlastním zájmu zpětný odběr provádějí samy. V této oblasti tak převládají individuální řešení zpětného odběru.

Jinak je tomu u spotřebitelských obalů. V České republice byl postupně vybudován integrovaný systém sběru tříděného odpadu. Odpady z obalů tvoří složku komunálního odpadu a jejich zpětný odběr je zajišťován ve spolupráci s obcemi prostřednictvím separovaného sběru do zvláštních barevných kontejnerů společně s ostatními složkami komunálního odpadu. V tomto případě už jsou uloženy povinnosti i spotřebiteli. Vedle povinností a režimu zákona o obalech se zde souběžně uplatní povinnosti stanovené zákonem o odpadech. Ten ve svém ustanovení § 17 odst. 4 ukládá povinnost fyzickým osobám odkládat komunální odpad na místech určených obcí a třídít a předávat tento odpad podle systému stanoveného obcí. Spotřebitelé tedy mají mimo jiné povinnost vytrídít i obalovou složku komunálního odpadu a odložit ho na určené místo – do speciálních kontejnerů na separovaný sběr. Obec pomocí tohoto systému splní své povinnosti původce odpadu podle ustanovení § 16 zákona o odpadech, tedy zajistit zejména třídění a využití odpadu. Zvýšené náklady obcí spojené s tříděním a využitím obalové složky komunálního odpadu jsou následně kompenzovány příjmem z průmyslové sféry prostřednictvím autorizované obalové společnosti, která tímto způsobem zajišťuje splnění povinnosti zpětného odběru a využití také pro povinné osoby podle § 10 a § 12 zákona o obalech.

Tento systém funguje již několik let a dá se říci, že úspěšně. V současnosti je v něm zapojeno již přes pět tisíc obcí představujících 97% populace. Také výtěžnost tříděného sběru neustále

vzrůstá, což umožňuje bez větších problémů plnit cíle stanovené v oblasti využití a recyklace Evropskou Unií.⁴⁹

5.2.2 Využití odpadů z obalů

Pokud osoba, která uvádí na trh nebo do oběhu obaly nebo balené výrobky, neprokáže, že se z těchto obalů na území ČR nestaly odpady, je povinna zajistit, aby odpady z obalů jí uvedených na trh byly využity ve stanoveném rozsahu (§ 12 odst. 1 zákona o obalech).

Rozsah využití stanoví v souladu s požadavky Směrnice o obalech příloha č. 3 zákona o obalech. Obecně příloha zákona stanovuje minimální rozsah recyklace a využití ve vztahu ke všem obalům, a zároveň ukládá specifické požadavky na recyklaci a využití obalů podle jejich materiálu. Tyto požadavky jsou stanoveny pro obaly z papíru, skla, kovů, plastů a dřeva. Za obaly z jednoho materiálu se přitom považují takové obaly, ve kterých daný materiál tvoří alespoň 70% hmotnosti obalu.

Česká republika má v této oblasti povolen odklad pro dosažení cílových hodnot do roku 2012. Hodnoty jsou proto stanoveny pro jednotlivé roky a postupně se zvyšují až do roku 2012, kdy už bude nutné splnit rozsah využití v plné výši. Hodnoty stanovené zákonem o obalech pro sklo, papír a lepenku a plasty jsou dokonce ještě vyšší, než jsou cíle požadované směrnicí. Předpokládá se zde další zpřísnění ze strany EU a zároveň se dává najevo podnikatelské sféře, jakým směrem se bude situace vyvíjet.

Povinnost využití se vztahuje k celkovému množství vyrobených/prodaných obalů, ne pouze k těm, které byly zpětně vybrány. Stanovená procenta jsou hmotnostní, nikoli objemová. Platí tedy, že v procentech vyjádřený poměr veškerých obalů danou osobou uvedených do oběhu, následně zpět odebraných a následně recyklovaných či využitých, k celkovému množství obalů uvedených do oběhu nesmí být menší, než požadované procento recyklace či využití. Navíc je třeba splnit limit i z hlediska požadavků stanovených pro jednotlivé materiály.⁵⁰

⁴⁹ Blíže viz internetové stránky společnosti EKO-KOM a.s. www.ekokom.cz, sekce aktuální stav

⁵⁰ Srovnej Petržílek, P.: Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha 2002, str. 69

Recyklace jako jedna z forem využití by podle požadavků stanovených směrnicí o obalech, i tak, jak je převzal zákon o obalech, měla tvořit naprostou většinu celkového využití.

Recyklace je v současnosti považována za ekologicky nejvýhodnější variantu využití.

V případě materiálové recyklace je obalový materiál zpracován a poslouží jako druhotná surovina pro výrobu buď stejného, nebo jiného výrobku:

- Slisovaný papír lze použít k výrobě nového papíru, stejně jako když se vyrábí ze dřeva, přidává se do směsi na výrobu papíru. Papír je možné takto recyklovat asi pětkrát až sedmkrát.
- Upravená směs ze střepů skla se přidává do výchozí směsi k výrobě nového skla. Ušetří se při tom jak energie, tak i množství primárních surovin, přičemž sklo se dá takto používat vlastně donekonečna. Nejčastěji se takto vyrábí opět skleněné obaly či jiné skleněné výrobky.
- Plasty jsou zpracovávány různými technologiemi, protože mají odlišné složení a vlastnosti. Z PET láhví se vyrábějí vlákna, která se používají jako výplň zimních bund a spacáků nebo se přidávají do tzv. zátěžových koberců. Z fólií (sáčků a tašek) se opět vyrábějí fólie a různé pytle. Pěnový polystyren slouží k výrobě speciálních cihel. Ze směsi plastů lze vyrábět odpadkové koše, zahradní nábytek, protihlukové stěny u dálnic apod.
- Kovové odpady se přetaví v hutích. Z některých plechovek může vzniknout stejný výrobek, nebo různé odlitky, desky apod.⁵¹

K pojetí využití a recyklace v evropské a české právní úpravě

Směrnice o obalech rozumí využitím kterýkoli z postupů uvedený v příloze směrnice 75/442/ES o odpadech. Směrnice o odpadech byla již několikrát podstatným způsobem měněna a je proto v současnosti platná v konsolidovaném znění označeném 2006/12/ES. V příloze směrnice o odpadech je uvedeno 13 způsobů využití, které jsou používány v praxi, včetně materiálové i organické recyklace a energetického využití. Zároveň je stanoveno, že odpady musí být

⁵¹ Bliže viz internetové stránky společnosti EKO-KOM a.s. www.ekokom.cz, sekce využití odpadu

využívány tak, aniž je ohroženo lidské zdraví a aniž jsou použity postupy či metody, které mohou poškodit životní prostředí.

Směrnice o obalech dále rozumí:

Recyklací – přepracování odpadních materiálů v určitém výrobním procesu, aby sloužily původnímu účelu nebo jiným účelům, a to včetně organické recyklace.

Organickou recyklací – aerobní zpracování (kompostování) nebo anaerobní zpracování (biometanizace) biologicky rozložitelných složek obalových odpadů za kontrolovaných podmínek.

Pro účely splnění cílů v oblasti využití a recyklace vyplývajících ze směrnice o obalech jsou výše uvedené definice důležité z následujících důvodů. Jsou stanoveny požadavky na minimální procento obalových odpadů, které musí být recyklovány. Pod pojmem recyklace rozumí směrnice, jak vyplývá z výše uvedeného, jak recyklaci materiálovou, tak organickou, a považuje je za rovnocenné. Splnění stanovených cílů v oblasti recyklace je tak možné kombinací obou způsobů recyklace v libovolném poměru.

Dále se evropské normy často zmiňují o energetickém využití. Směrnice o obalech ho definuje jako použití hořlavého obalového odpadu jako prostředku k výrobě energie přímým spálením, společně s dalším odpadem nebo bez něj, avšak s využitím získaného tepla. Právě využití tepla je důvodem, proč energetické využití není považováno za odstranění odpadu, tedy pouhé spalování za účelem snížení objemu existujícího odpadu a jeho nebezpečných vlastností.

Dále uvádí, že jde o jeden z efektivních způsobů využití obalových odpadů. Směrnice 2004/12/ES kterou se mění směrnice o obalech již dokonce uvádí, že členské státy by měly podporovat energetické využití, pokud je z ekologického hlediska a z hlediska nákladů a přínosů výhodnější než recyklace materiálu. Toho by se mělo dosáhnout ponecháním dostatečného prostoru mezi vnitrostátními cíli v oblasti recyklace a v oblasti využití. Proto i směrnice stanoví hodnoty pro minimální množství recyklace nižší než hodnoty pro celkové využití (tj. využití včetně recyklace a energetického využití). Je zde tedy možné spatřovat určitý trend vyzdvihující právě energetické využití (samozřejmě až v druhé řadě po recyklaci).

Pro úplnost dodávám, že Komise předložila návrh nové rámcové směrnice o odpadech, která je v současnosti projednávána v Evropském Parlamentu.⁵² Tento návrh si mimo jiné klade za cíl upravit definici využití a odstraňování odpadů, aby byla zajištěna jasná hranice mezi těmito

⁵² Návrh označený 2005/0281 (COD) prošel v únoru 2007 prvním čtením.

pojmy, a to na základě skutečného rozdílu v jejich dopadu na životní prostředí, zejména zda vedou k nahrazení přirozených zdrojů v hospodářství. Návrh již nehovoří o energetickém využití, ale o použití odpadu jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie. Spalovny pak musí dosáhnout určité minimální energetické účinnosti.

Zákon o obalech toto komunitární pojetí nepřevzal doslovně. Stanoví požadavky pro celkové využití, které jsou o několik procentních bodů vyšší než požadavky pro recyklaci (pro rok 2012 je například stanovena hodnota recyklace ve výši 55% a pro celkové využití 60%). Ponechává tedy určitý prostor pro jiné formy využití než je recyklace, zároveň ale žádnou z nich neupřednostňuje. Navíc zákon o obalech recyklaci považuje za jeden ze způsobů využití, který definuje jako proces, kterým jsou odpady z obalů nebo obalových prostředků nebo jejich zbytky případně spolu s dalšími materiály přeměněny ve výrobek nebo surovinu (§ 4 odst. 1 písm. c) zákona o obalech). Je zřejmé, že se jedná pouze o materiálovou recyklaci. Recyklace organická se pod pojem recyklace nezahrnuje a je považována za samostatný způsob využití. Z hlediska cílů pro celkové využití a recyklaci odpadů z obalů je tak pro organickou recyklaci ponechán prostor pouze nad limitem stanoveným pro recyklaci (materiálovou).

5.2.3 Zajištění zpětného odběru a využití odpadů z obalů

Povinnost zpětného odběru a využití odpadů z obalů může povinná osoba podle ustanovení § 13 zákona o obalech splnit třemi způsoby:

- 1) Samostatně organizačně a technicky na vlastní náklady – splnění povinnosti osoba zajistí sama nebo prostřednictvím jí smluvně sjednaných osob (jde o smluvní přenesení povinnosti, ne ale zákonné odpovědnosti). Lze takto samostatně zajistit vytvoření sběrných míst v oblasti distribuce jejich výrobků a současně zajistit využití sebraných obalů v míře dané přílohou. Zpětně odebrány ale musejí být skutečně pouze vlastní obaly. Nelze do své povinnosti započítat obaly (např. snáze recyklovatelné) které byly do oběhu uvedeny jinými osobami. Tato činnost nesmí mít charakter sdruženého plnění, protože k té je třeba rozhodnutí o autorizaci.(viz dále)
- 2) Přenesením těchto povinností na jinou osobu spolu s převedením vlastnického práva k obalu, ke kterému se tyto povinnosti vztahují, za účelem jeho dalšího uvedení do oběhu,

jestliže tak smlouva o převedení vlastnického práva výslovně stanoví. Jde v podstatě o přenesení uložených povinností na odběratele. Tato skutečnost musí být ve smlouvě výslovně stanovena.

- 3) Uzavřením smlouvy o zajištění plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu z obalů s autorizovanou obalovou společností – takzvané smlouvy o sdruženém plnění. Pouze u tohoto způsobu dochází také k přenesení odpovědnosti za plnění povinnosti.⁵³

Není přitom vyloučena ani jejich kombinace pro různé druhy obalů, pokud jde o povinné osoby uvádějící na trh či do oběhu řadu různorodých obalů.

Pokud jsou na trh nebo do oběhu uvedeny opakovaně použitelné obaly, pro které je opakované použití organizačně zajištěno, považuje se povinnost zajistit zpětný odběr a využití odpadů z obalů za splněnou také v případě, že je opakovaně použito alespoň 55% procent hmotnostních z obalů nově uvedených na trh nebo do oběhu.

Dále je třeba si uvědomit, že povinnost zajistit zpětný odběr a využití odpadů mají **všechny** osoby dodávající obaly na trh nebo do oběhu. Ve skutečnosti jde často o celý řetězec v rámci dodavatelsko-odběratelských vztahů, než se obal nebo balený výrobek dostane až ke spotřebiteli nebo jinému konečnému uživateli. Pro tentýž obal se však povinnost zpětného odběru a využití fyzicky splní pouze jednou a všechny následující osoby v řetězci se mohou na toto splnění dovolávat (v opačném případě by bylo nutné splnit podíly využití často v hodnotách přesahujících 100% obalů uvedených na trh, nebo do oběhu). Proto, splní-li tuto povinnost např. výrobce, pak distributoři a prodejci už zpětný odběr zajišťovat a platit nemusí. Nezabývá je to ale odpovědností za to, že zpětný odběr a využití skutečně zajištěny jsou. Musí být v případě potřeby schopni prokázat, že jejich partner už povinnost splnil.⁵⁴

Zajištění zpětného odběru a využití odpadů z obalů se věnuje také článek 7 směrnice o obalech. Jednou z hlavních povinností, které ukládá členským státům, je povinnost zajistit vytvoření systémů pro zpětný odběr použitých obalů a pro využití a recyklaci obalových odpadů. Cílem

⁵³ Srovnej Petržílek, P.: Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha 2002, str. 72

⁵⁴ Srovnej Habrablová, A.: Nakládání s obaly v podnikové praxi, In Ekologie a právo, č. 3/2005, str. 16

tohoto systému má být usměrnění toku odpadu k ekologicky nejvhodnějším alternativám nakládání s odpady. Systém musí být otevřen všem ekonomickým činitelům, aby bylo zajištěno, že nedojde k diskriminaci žádného subjektu na jednotném trhu.

V EU je systém obvykle řešen jako soukromoprávní organizace vlastněná a provozovaná výlučně povinnými osobami (samotnými výrobci obalů a zboží), ovšem za účasti orgánů veřejné správy při konstituování systému v podobě souhlasu s činností, autorizace, licence apod.

Takové řešení je výhodné v tom, že stát nemůže být napadán kvůli ovlivňování činnosti systému ve prospěch nebo neprospěch určitých subjektů nebo výrobků.

Technicky je možná dvojí podoba takového systému:

- Integrované řešení, kdy jsou obaly tříděny spolu s ostatním komunálním odpadem jako jeho integrální složka. Systém je obvykle založen na smluvních vztazích mezi autorizovanou společností a obcemi.
- Duální řešení, kdy je vytvořen zvláštní systém pouličního sběru obalového odpadu odděleně od ostatního domovního odpadu. Systém je obvykle řešen přímým smluvním vztahem mezi autorizovanou společností a jí vybranou firmou, která technicky zajišťuje sběr a svoz odpadu.⁵⁵

Obvyklou formou takové organizace je akciová společnost, zejména z důvodu její vysoké transparentnosti a důvěryhodnosti pro domácí i zahraniční subjekty. Organizace v této podobě funguje například v Belgii, Rakousku, Francii, Německu, Norsku, Portugalsku, Španělsku, Švédsku nebo ve Velké Británii.

5.2.3.1 Autorizovaná obalová společnost

V České Republice je transpozice článku 7 provedena hlavou třetí zákona o obalech věnované autorizované obalové společnosti.

Po vzoru evropských států se jedná o akciové společnosti účelově založené a provozované samotnými výrobci a dovozci obalů, které musí splnit přísné podmínky, aby mohly vzniknout a obdržet rozhodnutí o autorizaci, které vydává Ministerstvo životního prostředí.

Autorizací se rozumí oprávnění zajišťovat sdružené plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadů z obalů a k tomuto účely uzavírat smlouvy o sdruženém plnění. Jde tedy zároveň

⁵⁵ Viz Římanová, D.: Zákon o obalech včetně prováděcích předpisů s výkladem, 3. vydání, Polygon 2004

o soubor oprávnění a povinností zajišťovat veřejně plnění povinností ze zákona, vést evidenci obalů, jejich sběru a využití za osoby, které s ní uzavřely smlouvu, registrovat takové osoby ve své evidenci a platit za ně evidenční poplatek.⁵⁶

V řadě případů je činnost autorizovaných společností upravena odchylně od obchodního zákoníku. Společnosti podléhají poměrně striktní regulaci a kontrole a jejich nakládání se ziskem je omezeno. Nejsou založeny za účelem zisku a ten proto nesmí být rozdělen mezi akcionáře. Důvodem je nutnost zabránit tomu, aby společnost byla využita ve prospěch jejích zakladatelů. Zároveň jsou ale subjekty nakládající s odpadem závislé na stabilní činnosti autorizované společnosti a je proto nutno pomocí přísné regulace zabránit nestabilitě autorizovaných společností. Dohled nad nimi vykonává Ministerstvo životního prostředí.

Z hlediska technického fungování systému zákon umožňuje integrované i duální řešení, jejich aplikaci nechává na koncepci autorizované společnosti.

Zákon umožňuje existenci více autorizovaných společností. Záleží pouze na samotných povinných osobách, zda zřídí společnost, která se bude ucházet o udělení autorizace a zda předložený projekt zajištění zpětného odběru a využití splní požadovaná kritéria, zejména pak dostatečné finanční krytí.

V České Republice funguje v současnosti jediná autorizovaná společnost a tou je EKO-KOM a.s.

Jak již bylo řečeno, pro činnost i akcionáře autorizované společnosti platí celá řada omezení a odchylek od obecné právní úpravy akciových společností, jak je obsažena v obchodním zákoníku. Smyslem je hlavně snaha zajistit řádné fungování systému a ochranu subjektů, které s autorizovanou společností uzavřely smlouvu za účelem splnění svých zákonem stanovených povinností.

Odchytky úpravy autorizované obalové společnosti jako akciové společnosti podle zákona o obalech od obecné úpravy akciové společnosti podle obchodního zákoníku jsou zejména tyto:

- 1) Akcionáři autorizované společnosti mohou být pouze osoby, které uvádějí obaly na trh nebo do oběhu. Protože jde o povinné osoby dle zákona o obalech, jsou také povinni uzavřít s autorizovanou společností smlouvu o sdruženém plnění. Nesmí zároveň podnikat v oblasti nakládání s odpady. Podíl jednotlivého akcionáře nebo akcionářů jednajících ve

⁵⁶ Blíže viz Petržílek, P.: Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha 2002, str. 72 a násl.

shodě na základním kapitálu nesmí přesáhnout 33%. Pokud se tak stane, je takový akcionář povinen neprodleně tuto skutečnost oznámit Ministerstvu životního prostředí a snížit svůj podíl nejpozději do 1 roku na hranici 33%. Akcionář autorizované společnosti nesmí zároveň podnikat v oblasti nakládání s odpady.

- 2) Autorizovaná společnost může kromě činností spojených se zajištěním sdruženého plnění provádět pouze poradenskou činnost v oblasti předcházení vzniku odpadů z obalů a značení z obalů a dále výzkumnou, osvětovou a propagační činnost v oblasti zpětného odběru a využití odpadu z obalů.
- 3) Autorizovaná společnost smí vydávat pouze kmenové akcie, a to pouze jako akcie zaknihované, znějící na jméno. Akcie společnosti nemohou být veřejně obchodovatelné.
- 4) Případný zisk autorizované společnosti smí být použit pouze pro plnění povinností stanovených zákonem nebo v rozhodnutí o autorizaci. Nesmí být rozdělen mezi akcionáře.
- 5) Autorizovaná společnost se nesmí účastnit v orgánech ani podnikání jiné právnické osoby, s výjimkou právnické osoby sdružující subjekty s obdobným předmětem činnosti.
- 6) Autorizovaná společnost je povinna si vyžádat předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí k rozhodnutí valné hromady o zrušení autorizované společnosti, ke sloučení autorizované společnosti s jinou společností, k rozdělení autorizované společnosti a k rozhodnutí valné hromady o změně předmětu podnikání.
- 7) Pokud valná hromada rozhodne, že autorizovaná společnost nebude nadále vykonávat činnost, pro kterou získala autorizaci, je společnost povinna tuto skutečnost oznámit Ministerstvu životního prostředí, které rozhodnutí o autorizaci zruší, a to nejpozději do 30 dnů ode dne přijetí oznámení.
- 8) Rozhodnutí o autorizaci může být v krajním případě zrušeno také jako sankce pro autorizovanou společnost za neplnění jí zákonem stanovených povinností.⁵⁷

Zákon o obalech dále stanoví podmínky pro její konkrétní činnost – zajišťování sdruženého plnění. Autorizovaná společnost nemůže ovlivnit spektrum svých klientů. Má zákonem stanovenou povinnost uzavřít smlouvu o sdruženém plnění s každou osobou, která o uzavření

⁵⁷ Dále viz Petržílek, P.: Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha 2002, str. 27 a násl.

smlouvy projeví zájem a nemá vůči autorizované společnosti nesplněné závazky. Smlouva musí být zároveň uzavřena pro všechny obaly, které taková osoba uvádí na trh nebo do oběhu, pokud je k tomu autorizovaná společnost oprávněna podle rozhodnutí o autorizaci.

Podmínky uzavření smlouvy o sdruženém plnění musí autorizovaná společnost stanovit pro všechny osoby stejně a tak, aby žádný typ obalu nebyl neodůvodněně znevýhodněn v hospodářské soutěži. Autorizovaná společnost nesmí sdělovat informace o množství obalů uvedených na trh nebo do oběhu jednotlivými osobami, se kterými má uzavřeny smlouvy, třetím osobám (samozřejmě s výjimkou jejich sdělení příslušnému správnímu úřadu).

Podobně má autorizovaná společnost stanovenou povinnost uzavřít smlouvu s každou obcí, která o její uzavření projeví zájem, za obdobných podmínek jako s ostatními obcemi. Vše za předpokladu, že společnost provádí zajišťování sdruženého plnění ve spolupráci s obcemi.

Další podmínky pro činnost autorizované společnosti mohou být stanoveny v rozhodnutí o autorizaci.

6 ZÁVĚR

Základní rámec právní úpravy v oblasti nakládání s obaly a odpady z obalů tvoří zákon č. 477/2001 Sb., o obalech. Jedná se o úpravu poměrně mladou, přesto lze po pěti letech účinnosti zákona spatřovat určité výsledky. Předem je třeba říci, že právní úprava v této oblasti je v zásadě funkční. Fungování systému nakládání s obaly a odpady z obalů jsme měli možnost vyzkoušet si ještě před vznikem samostatného zákona o obalech na základě Dobrovolné dohody o uplatňování Směrnice 94/62/EC o obalech a obalových odpadech v ČR. Stejný systém byl v zásadě převzat i do nového zákona. Bylo také možné nechat se inspirovat úpravou zahraniční – zejména u ustanovení upravujících pro českou právní úpravu zatím neznámou instituci autorizované obalové společnosti.

Ač se právní úprava snaží celou problematiku řešit komplexním způsobem, není dokonalá. Některá její ustanovení se ukázala být nedůsledná, ale nedostatky se podařilo odstranit novelizací. To se týká zejména samotné definice obalu, která teprve rozšířením definice na jiné konečné uživatele, zahrmla všechny povinné subjekty, jak bylo předpokládáno.

Některá opatření se ale ukázala být v praxi naprosto nefunkční a jejich uspokojivé řešení zatím nebylo nalezeno. Největším takovým problémem jsou ustanovení v oblasti prevence vzniku odpadů z obalů, konkrétně ustanovení týkající se povinností zajistit co nejmenší hmotnost a objem obalu. Jak již bylo uvedeno, problémem je obecnost těchto ustanovení, která je překážkou jejich faktické aplikace a zejména vymahatelnosti. Jejich plnění není kontrolováno ani ze strany správních orgánů, což dává prostor nedisciplinovanosti povinných subjektů. Přitom právě množství obalů a z nich produkovaný odpad je z hlediska ochrany životního prostředí základním problémem této oblasti. Zároveň je ale potřeba, aby se povinnosti v oblasti prevence rozšířily i na osoby, které výrobky fakticky balí. Jinak budou povinnosti uložené výrobcům a dovozcům obalů naprosto zbytečné.

Právní úprava v oblasti nakládání s odpadem z obalů nezpůsobuje v praxi žádné zásadní potíže. Oběh průmyslových obalů je kontrolován výrobcem nebo dodavatelem těchto obalů. Většinou si sami zajišťují jejich zpětný odběr a využití. Systém tedy poměrně hladce funguje prostřednictvím těchto individuálních řešení, což je také hlavním důvodem, proč se nám bez problémů daří plnit cíle stanovené Evropskou Unií v oblasti využití a recyklace.

Dobrá je situace také u spotřebitelských obalů. Systém EKO-KOM, který začal být vytvářen již před účinností zákona o obalech na základě zmiňované dobrovolné dohody dnes zahrnuje obce s obyvateli představujícími téměř 100% populace. Občané si postupně navykají třídít odpad a odkládat ho včetně jeho obalové složky do kontejnerů pro sběr separovaného odpadu. Jediným nedostatkem je zatím přílišná soustředěnost na plastové obaly, do budoucna je určitě třeba systém rozšířit i na kombinované obaly, jak už se stalo v některých větších městech, a na obaly kovové – zejména hliníkové. Můžeme tedy shrnout, že jednotlivé subjekty v systému nakládání s odpadem z obalů znají své povinnosti a také je plní.

Do budoucna je proto třeba najít účinnější prostředky zejména v oblasti prevence vzniku odpadů, kde současná úprava naprosto nedostačuje. Naskytá se zde několik možností, které by bylo možné využít. Některé návrhy upřednostňují opakované používání obalů, zejména s použitím záloh. Takové řešení je jistě ekologicky výhodnější. Opakovaným použitím se výrazným způsobem šetří přírodní zdroje (těžba surovin) a množství energie k výrobě obalů nových. Pro povinné osoby je ale finančně náročnější a pro spotřebitele méně pohodlná. Jeho prosazení by proto nejspíš nebylo snadné. Navíc by rozšíření druhů zálohovaných obalů do jisté míry narušilo současný systém zpětného odběru založeného na integrovaném řešení. Je proto třeba zvážit, zda by takové řešení mohlo být dostatečně účinné i v našich podmínkách.

Dalším řešením by mohlo být „zdražení“ používání jednocestných obalů pomocí ekonomických nástrojů (ekologické daně, platby za hmotnost obalů uvedených do oběhu apod.), jak navrhuje mimo jiné také směrnice o obalech. Ekonomické nástroje v oblasti práva životního prostředí však zatím nejsou příliš používány, a pokud ano, jejich účinnost není nijak zásadní. Aby „zdražení“ skutečně vedlo k omezení množství produkovaných odpadů z obalů, muselo by být dost razantní. Takové radikální řešení je ale za současné situace zřejmě neprosaditelné.

Je třeba zvážit, zda lze vůbec tento problém řešit prostředky práva a zda není na místě spíše užití prostředků mimoprávních – osvěty, informačních a výchovných programů. Hlavní problém je totiž v přístupu spotřebitelů. Na jejich chování a poptávce závisí chování průmyslové sféry a produkce balených výrobků. Je třeba přesvědčit spotřebitele o neúnosnosti současné situace a nutnosti prevence vzniku obalů a odpadů z obalů. Zejména jejich zodpovědný přístup může umožnit splnění environmentálních cílů, které si právní úprava v oblasti obalů a odpadů z obalů klade.

7 POUŽITÁ LITERATURA

Použité knihy

- 1) DAMOHORSKÝ, M. a kol.: **Právo životního prostředí**, 1. vydání, C.H. Beck, Praha 2003
- 2) JANS, H.J. : **Waste Policy and EC Law**. In: Krämer, L.: *European environmental law*, Dartmouth/Ashgate, Hants, UK 2003
- 3) KRUŽÍKOVÁ, E. - ADAMOVÁ, E. – KOMÁREK, J. : **Právo životního prostředí Evropských společenství : praktický průvodce**, Linde, Praha 2003
- 4) LONDON, C. – LLAMAS M.: **EC Law on protection of the environment and the free movement of goods**, Butterworths, London 1995
- 5) PEARCE, D. – TURNER, K.: **Packaging waste and polluter pays principle: a taxation solution**. In: *Economics and Environment*, Edward Edgar, Cheltenham, UK 1999
- 6) PETRŽÍLEK, P.: **Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem**, IFEC, Praha 2002
- 7) ŘÍMANOVÁ, D. **Zákon o obalech včetně prováděcích předpisů s výkladem**, 3. vydání, Polygon, 2004

Použité články

- 1) BAČÍK, O. **Zákon o obalech: Praktický průvodce zákonem**. *Poradce č. 4*, 2003,

- 2) HABRABOVÁ, A.: **Nakládání s obaly v podnikové praxi**, In: Ekologie a právo 3/2005
- 3) HRUŠOVÁ, I. : **Problematika nakládání s komunálním odpadem**, In: České právo životního prostředí, 1/2004
- 4) SOBOTKA, M. : **K rozhodování podle §47 zákona o obalech**, In: České právo životního prostředí, 4/2002
- 5) SOBOTKA, M. : **Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady**, In: Aktuální otázky práva životního prostředí, Brno 2005
- 6) VRBOVÁ, M. : **Zpětný odběr obalů a využití odpadů z obalů**, In: Odpady, 1/2004

Použité internetové stránky

- 1) <http://ec.europa.eu/> (internetové stránky Evropské Komise)
- 2) <http://www.ckokom.cz/> (internetové stránky autorizované obalové společnosti EKO-KOM a.s.)
- 3) <http://www.cnv.cz/> (internetové stránky ministerstva životního prostředí)
- 4) <http://www.europa.eu/> (internetové stránky Evropské unie)
- 5) <http://www.europarl.europa.eu/> (internetové stránky Evropského Parlamentu)
- 6) <http://www.mpo.cz/> (internetové stránky ministerstva průmyslu a obchodu)