

SÉRIE SEMINÁŘŮ O EKOLOGICKÉ POLITICE**2/2007****Přeshraniční pohyb odpadů – zakázat či podporovat?****Ing. Jan Slavík**

IEEP, Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při NF VŠE

jslavik@vse.cz

Ilegální přeshraniční pohyb odpadů je v současné době na prvním místě zájmu odborné i neodborné veřejnosti nejen v České republice, ale v poslední době i zahraničí. Denní tisk informuje veřejnost, že neznámější nelegální skládka německého odpadu v České republice v obci Libčeves je již odstraněna či že se ministři životního prostředí zemí visegrádské čtyřky dohodli na společném postupu při snaze zabránit schválení liberální evropské směrnice o odpadech.

Tyto a řada dalších informací týkajících se nelegálního dovozu odpadu do České republiky mají jeden společný jmenovatel – zabránit původcům odpadu v České republice a zahraničí ve svobodném nakládání s odpady bez ohledu na národní hranice. Jaké jsou hlavní důvody omezení přeshraničního pohybu odpadů? Jsou tyto důvody z ekonomického hlediska oprávněné? Jakým způsobem by vypadala situace s nakládáním s odpady v případě liberalizovaného přeshraničního pohybu odpadů? Jakou roli hraje samotné vnímání pojmu odpad? Na tyto otázky se budeme snažit v následujícím textu odpovědět.

Co je známo?

V první řadě je třeba zdůraznit, že přeshraniční pohyb odpadu (dovoz, ale i vývoz¹) za účelem jejich odstranění je **zakázán**. Tento zákaz definovaný zákonem č.185/2001 Sb., o odpadech² patří mezi nejvýznamnější netarifní překážky obchodu motivované ochranou životního prostředí v České republice (dalším příkladem jsou ohrožené druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin podle mezinárodní úmluvy CITES) (*Tošovská – Oravcová, 2003; str. 36*).

Právě definování účelu přeshraničního pohybu odpadů – zda se jedná o jeho dovoz (resp. vývoz) za účelem odstranění či za účelem využití, je pro pochopení celého problému zcela klíčové. Problémovým se zdá být zejména přeshraniční pohyb odpadu za účelem spalování, neboť stále panuje nejistota v tom, zda je možné považovat spalování odpadu za využití či za jeho odstranění (jinak řečeno za energetické využití či termické odstranění). Pokud by bylo spalování odpadu považováno za využití, pak je dovoz odpadu do České republiky možný, a to v závislosti na jeho nebezpečnosti (rozdělení do tzv. barevných seznamů).

Podle posledního vyjádření Evropského soudního dvora možné spalování odpadu považovat za jejich energetické využívání tehdy, když (*MŽP, 2005; str.3*):

- hlavním účelem operace je „umožnit odpadům být užitečnými“, tj. vyrobit energii

¹ Vývoz odpadu z České republiky za účelem odstranění je možné pouze do členských zemí EU a členských zemí ESVO, které jsou zároveň smluvními stranami Basilejské úmluvy (Norsko, Švýcarsko, Lichtenštejnsko, Island).

² V této souvislosti je nutné zmínit rovněž Nařízení Rady (EHS) č. 259/93 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o jejich kontrole, jehož ustanovení byly implementovány v zákoně o odpadech.

- jak energie generovaná, tak i energie získaná při spalování odpadů musí být vyšší než energie při procesu spalování spotřebovaná a zároveň musí platit, že část tohoto přebytku bude efektivně využita
- větší část odpadu musí být procesem spotřebována a větší část získané energie musí být využita

V případě užitečnosti odpadů je důležité, zda jsou odpady dodávány do zařízení ke spalování proti platbě provozovatele tohoto zařízení, tj., zda provozovatel spalovny platí za odpad jeho dodavateli. Zavedení tohoto institutu představuje další krok k tomu, aby se odpad zbavil pejorativního označení něčeho, co zapáchá a nemá žádnou hodnotu, ale za tržní produkt s pozitivní hodnotou. To, zda tomu tak skutečně je, bude zřejmé z následujících kapitol³.

Uvedená definice by jednoznačně vyloučila možnost spaloven komunálních odpadů v České republice dovážet odpad ze zahraničí za účelem jejich využití, protože odpad je obecně do spaloven dodáván proti platbě a nikoli naopak. Proč je však stále možné z denního tisku sledovat aktivity představitelů státu (viz dohoda zemí V4) či zástupců ekologických organizací (např. Arnika nebo hnutí Duha) proti dovozu odpadu do České republiky?

Odpovědí na tuto otázku je obava z připravované směrnice Evropské unie o odpadech, která by omezila právo jednotlivých zemí zakázat dovoz odpadů. Podle této směrnice by spalovny odpadu plnily funkci zařízení na využívání odpadu s důrazem na produkci energie. Odpad by tedy sloužil jako palivo pro výrobu energie, jehož přeshraniční pohyb by nebyl jakkoli regulován. Podle tvůrců této směrnice by spalování odpadu místo uhlí přispělo nejen ke snížení tlaku na vyčerpávané surovinové vstupy (např. uhlí), ale i k omezení emisí skleníkových plynů (*Linscheidt, 1998; str.51*).

Podle oficiálních vyjádření zástupců státu a ekologických organizací by však tato liberalizace mohla mít za následek příval odpadů do České republiky. Jak uvádí mluvčí Ministerstva životního prostředí: „*To by přineslo riziko, že se bohatší státy Evropské unie budou zbavovat svého komunálního odpadu jeho vývozem ke svým sousedům: především do České republiky, Maďarska a Polska*“ (*HN, 2006*).

V tento okamžik je však třeba si položit otázku, proč původci odpadu v Německu či Rakousku mají zájem na přeshraničním pohybu odpadů do České republiky (či ostatních uvedených zemí střední a východní Evropy). Odpovědí na tuto otázku jsou cenové relace způsobů nakládání s odpady v jednotlivých zemích. Podle dat z roku 2004 dvou nejvýznamnějších způsobů nakládání s odpady - skládkování a spalování odpadu, jsou cenové relace následující:

	Česká republika (Kč/t)	Německo (Kč/t)
skládkování odpadu	600 – 800	840 – 3.640
spalování odpadu	1.000 – 1.500	2.800 – 5.600

zdroj: INFA Ahlen a Slavík (2003)

pozn. data za nakládání s odpady v Německu přepočítány s kurzem 28 Kč/EUR

Současně s rozdílnými směnnými relacemi je třeba zmínit rovněž zpřísnění zákonných norem na ukládání odpadů na skládky v Německu. Od 1.6.2005 jsou uzavřeny skládky pro ukládání

³ V tento okamžik je však třeba si položit otázku, zda je odpad skutečně produktem s pozitivní hodnotou (pak není odpadem, ale tržním statkem) nebo je předmětem tržní služby (spalování odpadu či jeho ukládání na skládku). Lapidárně řečeno – je výstavba spaloven (resp. skládek) odpadu reakcí na produkci odpadu nebo je produkce odpadu reakcí na existenci spaloven, které jsou závislé na energetických vstupech (odpadech či jiných surovin)?

neupraveného odpadu, které byly do té doby přednostně využívány za nízké ceny. Uzavření těchto skládek mělo za následek nárůst průměrné ceny za nakládání s odpady (spalování odpadu je však oproti skládkování stále dražší), což vedlo původce odpadu k hledání levnějších variant – např. vývoz odpadu do České republiky v důsledku výhodnějších cenových relací.

Vzhledem k tomu, že je však legální vývoz odpadu přes hranice státu za účelem odstranění zakázán a současně jsou spalovny odpadu klasifikovány jako zařízení na odstraňování odpadu (nikoli využívání), pak vstupují do hry ilegální způsoby nakládání s těmito odpady, a sice odkládání do nevyužívaných skladů či jiných prostor. Tato závislost platí i obecně – administrativní překážky způsobují jasně identifikovatelné distorze na trhu, které vyvolávají nelegální reakce subjektů, jež jsou těmito překážkami dotčeni (to je také důvod, proč jsou administrativní nástroje současné politiky ochrany životního prostředí nahrazovány nástroji, které zohledňují skutečné podmínky na trhu).

Nelegální vývoz odpadu do České republiky však není jedinou strategií zahraničních původců odpadu snižující náklady. Mezi další patří zakládání „černých skládek“ na území Německa nebo úmyslné míšení *odpadů na odstranění s odpady na využití* (tzv. Scheinverwertung). Výsledkem tohoto nelegálního chování je možnost vykázat tento odpad jako *odpad k využití* a odpovídajícím způsobem s ním nakládat (místo spalování odpadu na odstranění v drahých spalovnách po jeho vytřídění uložení na skládkách). Hlavním smyslem nelegálního chování původců odpadu je úspora nákladů (resp. minimalizace rizika dopadení a platby pokut).

V neposlední řadě je nutné ještě zmínit, o jaký odpad se v případě nelegálního vývozu do České republiky jedná a v jakých místech je odpad odkládán. Tato skutečnost bude velice důležitá pro následující výklad. Jak je zřejmé z odhalených případů nelegálního vývozu odpadu do České republiky, pak se jedná nikoli o komunální odpad, ale především o výstupy z třídících linek, které nemají na trhu druhotných surovin odbyt (např. o textil nebo směsné plasty). Hlavním důvodem je odlišný režim nakládání definovaný zákonem KrW-/AbfG⁴ z roku 1996, který odlišuje veřejnoprávní a soukromoprávní nakládání s odpady.

Jak je zřejmé z územního rozložení známých případů nelegálního vývozu odpadu do České republiky, pak se jedná zejména o pohraniční oblasti západní, severních a jižních Čech, které sousedí s Německem a Rakouskem. Důvod je nasnadě. Jak bude evidentní z následujících kapitol, pak vedle cenových relací jednotlivých způsobů nakládání s odpady hrají velice důležitou roli i přepravní náklady. Čím vyšší jsou tyto náklady, tím více se vytrácí výhoda cenových relací pro vývoz.

Hlavní důvody zákazu přeshraničního pohybu odpadů

Jaké jsou hlavní důvody pro negativní postoj zástupců státu a ekologických organizací (resp. obyvatel) k otázce přeshraničního pohybu odpadů? Jsou tyto důvody založeny na oprávněných ekonomicko-environmentálních argumentech či spíše na morálních soudech? Právě zodpovězení těchto nelehkých otázek bude předmětem této kapitoly.

Hlavním argumentem ve prospěch zákazu přeshraničního pohybu odpadu je obava z dovozu znečištění životního prostředí, které s potenciálním odstraněním odpadu na území České republiky souvisí. Zdrojem tohoto znečištění mají být emise ze spaloven komunálního odpadu a škvára (resp. popílek), jež vzniká jako vedlejší produkt spalovacího procesu a musí být uložena jako nebezpečný odpad na skládky v České republice. Je však obava ze znečištění životního prostředí postavena na reálných základech?

V případě emisí ze spaloven komunálního odpadu se velice často uvádí případ karcinogenního dioxinu. Zkoumání vlivu produkce dioxinů ze spaloven komunálního odpadu na lidské zdraví a životní prostředí (v tomto případě TERMIZO Liberec) se věnovala studie prof. Kotulána z roku 2000. Tato studie mimo jiné uvádí, že:

⁴ Kreislaufwirtschaft/Abfallgesetz

„riziko pro zdraví obyvatelstva je ... nepatrné a zanedbatelné, a to i při použití nereálně konzervativního scénáře, při němž by obyvatelé Liberce po 70 let setrvali v místě bydliště na volném ovzduší (mimo budovy) a po celou tuto dobu vdechovali současné zvýšené úrovně imisí PCDD/F“ (Kotulán, 2000; str. 21).

Současné tato studie uvádí velice zajímavé výsledky o srovnání různých zdrojů emisí dioxinu do ovzduší, z něhož vyplývá, že spalovny komunálního odpadu nepatří mezi největší producenty (podíl na celkové produkci dosahuje přibližně 0,2 %), ale naopak mezi nejmenší producenty dioxinu. Možná překvapivě jsou největšími producenty dioxinů domácí topeniště, a to s celými 80 % všech emisí (bez přihlídnutí ke spalování plastů, lakovaného dřeva či textilu). Je otázkou, zda-li se tomuto zdroji emisí dioxinů věnuje stejná pozornost jako spalovnám komunálního odpadu, jejichž vliv na zdraví člověka je zanedbatelný⁵.

Stejně diskutabilní je i nebezpečnost škváry a popílku, které musí být uloženy na skládky nebezpečného odpadu. Jsou tyto látky vůbec nebezpečné? Ekologické organizace (v tomto případě především Arnika) si nechali vypracovat studii, podle níž je směs škváry a popílku produkovaná libereckou spalovnou toxická. Tato směs se však pod názvem SPRUK používá jako certifikovaný stavební materiál. Z důvodu toxicity požadují ekologické organizace zákaz na využívání tohoto materiálu, který může mít negativní vliv na životní prostředí a zdraví lidí.

Pokud by tento materiál byl toxický, pak by skutečně musel být ukládán na skládky nebezpečného odpadu, čímž by za určitých okolností bylo možné poukazovat na snižování kvality životního prostředí (v tomto případě zcela pomíjíme skutečnost, že na skládky nebezpečného odpadu jsou kladené takové kvalitativní nároky, že je tento vliv na životní prostředí téměř vyloučen). Jak však ukazuje mladší studie zpracovaná týmem odborníků z Masarykovy univerzity v Brně a Zdravotního ústavu Ostrava, pak:

„nehrozí, pokud bude materiál používán a skladován odpovídajícím způsobem, že by mohl ohrozit prostředí a zdraví lidí...“ (Liberecký den, 2006)

Z uvedeného je tedy zřejmé, že nejvíce citované negativní vlivy na životní prostředí způsobené nelegálním dovozem odpadu do České republiky jsou do jisté míry diskutabilní a nelze se ubránit přesvědčení, že v řadě případech se jedná účelové zkreslení skutečnosti a přání subjektů, jež tyto argumenty používají při obhajobě zákazu dovozu odpadu do České republiky (resp. obhajobě zákazu spalování odpadu).

Podívejme se však na problém ještě z jiného úhlu pohledu, a sice z pohledu rozdílných cenových relací. Čím je rozdílnost v cenách jednotlivých způsobů nakládání s odpady mezi jednotlivými zeměmi způsobena? Environmentální ekonomie nabízí 2 možná vysvětlení. V první řadě může být rozdíl v cenách způsoben různým stupněm internalizace externích efektů v jednotlivých zemích (v tuto chvíli předpokládáme, že ukládání odpadu na skládky či jeho spalování má skutečně prokazatelné negativní vlivy na životní prostředí). Země s nižšími ekologickými standardy mohou odstraňování odpadu nabízet za nižší ceny než země, v kterých ceny zahrnují tzv. společenské náklady procesu odstraňování odpadu (např. saze na záclonách, dodatečné výdaje na zdravotnictví). Jinými slovy se jedná o tzv. *ekodumping*.

Druhým vysvětlením (které však s předchozím určitým způsobem souvisí) je rozdílná omezenost statků životního prostředí resp. kapacit na odstraňování odpadu mezi jednotlivými zeměmi. Pokud je omezenost kapacit v jedné zemi vyšší než v zemi jiné, pak má tento rozdíl za následek

⁵ Prof. Kotulán zpochybňuje i samotnou karcinogenitu dioxinů, když uvádí závěry expertů americké EPA, kteří: *„se shodli, že prohlašování dioxinu za příčinu rakoviny u lidí je nesprávné a nepřijatelné. Rozborem některých publikovaných prací dochází autor k závěru, že dioxin sice může za jistých okolností napomáhat jako promotor rozvoji některých nádorů (avšak jiných, než uvádí EPA), jindy však naopak jiné promotory blokuje a působí dokonce jako vyslovený antikarcinogen (Kotulán, 2000; str. 22).*

rovněž rozdíl v cenách. Je však nutné si uvědomit, že omezenost kapacit nemusí být pouze důsledkem nevhodných geologických podmínek (propustnost hornin, vzdálenost od nejbližšího sídla apod.), ale také (a v současné době především) důsledkem (*Linscheidt, 1998; str.52*):

- administrativního omezení (různé standardy a normy na tyto kapacity)
- politického omezení (prosaditelnost podobných zařízení před komunálními volbami)
- odporu veřejnosti

V případě, že je přeshraniční pohyb odpadu důsledkem rozdílných ekologických standardů, pak je v tomto pojetí skutečně možné se domnívat, že bude mít dovoz odpadů za následek snížení kvality životního prostředí a lidského zdraví. Je však třeba si uvědomit, že rozdíl v ekologických standardech ještě nemusí nutně znamenat negativní dopady na životní prostředí. V rámci Evropské unie je možné najít nespočetně mnoho případů rozdílných norem kvality, které jsou odrazem míry přísnosti daného státu k otázkám životního prostředí a v řadě případech přesahují tyto normy bod, kdy je ještě možné sledovat nějaký vliv na lidské zdraví či životní prostředí (velice často se uvádí, že má Česká republika daleko přísnější normy pro zařazování odpadu mezi nebezpečný než země Evropské unie).

Rozdíly v omezenosti statků životního prostředí resp. kapacit na odstraňování odpadu mají na přeshraniční pohyb odpadů stejný vliv jako jakékoli jiné rozdíly ve vybavenosti výrobními faktory jednotlivých zemí. Je-li omezenost statků životního prostředí v České republice nižší než v Německu (např. v důsledku nižších preferencí obyvatel v České republice na čisté životní prostředí), pak bude mít obchod s kapacitami za jiné statky či služby (které jsou naopak levnější v Německu – např. peníze) za následek růst blahobytu obchodujících subjektů v obou zemích⁶. Jedná se o samotnou definiční podstatu obchodu, kdy oba zúčastněné subjekty na obchodu získávají.

Stejně jako není nic negativního na rozdílné vybavenosti zemí výrobními faktory (tedy i kapacitami na odstraňování odpadu), pak je možné rovněž zpochybnit obavu z ekodumpingu. V tomto případě stačí porovnat poskytování služby odstraňování odpadu s ostatním vývozem statků a služeb do zahraničí, které je výsledkem lepší konkurenční pozice národních poskytovatelů oproti zahraničním (konkurence kvalitou či cenou). Např. vývoz automobilů nebo strojů, které jsou typickým vývozním artiklem České republiky do zahraničí díky kombinaci kvality a výhodné ceny. Je vývoz těchto statků rovněž důsledkem nižších ekologických standardů a ekodumpingu?

Současně s odpovědí na tuto otázku je třeba vyvrátit mýtus a pejorativní význam slova dumping (v našem případě cenová konkurence v důsledku nižších ekologických standardů). Řada autorů v odborné literatuře vychází z toho, že dumping je konkurenci ničící strategie silných firem, kterým jejich tržní síla dovoluje produkovat statky a služby s cenou nižší než průměrné náklady produkce do chvíle, než touto strategií zlikviduje svou konkurenci. Tato domněnka však stojí na předpokladu, že existuje nějaká „spravedlivá“ cena ve smyslu Tomáše Akvinského, za kterou by měl výrobce statek či službu nabízet. Zcela se opomíjí skutečnost, že náklady jsou *pouze* subjektivní veličinou, která nemá objektivní ekvivalent. Nabízí-li výrobce svou službu či statek za nižší cenu než konkurence, pak není možné objektivně říci, že se jedná o cenu nižší než průměrné náklady. Tuto informaci má pouze samotný výrobce (*Šťastný, 2004; str. 60*)⁷.

V tento okamžik je třeba vyvrátit dojem, který mohla vyvolat předchozí úvaha: není záměrem českých provozovatelů zařízení na spalování odpadu přilákat nižšími cenami zahraniční producenty odpadu. Rozdíl v cenových relacích je výsledkem působení národních faktorů (např. omezenost kapacit, působení konkurence ve využívání odpadu).

Podstata přeshraničního pohybu odpadu

⁶ Podrobněji viz následující kapitola.

⁷ Vzhledem k zaměření textu v tento okamžik opomíjíme celou řadu dalších argumentů proti současnému významu dumpingu. Více informací je možné získat v publikaci ŠŤASTNÝ, D. (2004): *Mezinárodní obchod: Teorie a politika*, 1. vydání, Nakladatelství VŠE Oeconomia, Praha

V čem spočívá snaha zahraničních producentů odpadu o jejich odstranění v České republice? Co je hlavním motorem mezinárodního obchodu, jehož by obchodování s odpady mohlo být součástí? V minulých kapitolách byla významná role přisouzena cenovým relacím mezi jednotlivými způsoby nakládání s odpady v České republice a zahraničí. Tyto rozdíly v cenových relacích mohou být způsobeny na jedné straně rozdílnými ekologickými standardy a na druhé straně rozdílnou vybaveností výrobními faktory. Jakým způsobem vysvětluje principy obchodování ekonomická teorie?

Hlavním smyslem mezinárodního obchodu resp. obchodu⁸ obecně je „*jak dobrovolná směna, tak dobrovolná dělba práce....., díky nimž se lidem daří lépe a snadněji uspokojovat své potřeby*“ (Šťastný, 2004; str. 21). Co však vyvolává samotnou směnu mezi zúčastněnými subjekty? Tímto motorem jsou tzv. komparativní výhody⁹, které jsou hlavním důvodem pro to, aby se směna vůbec realizovala.

Komparativní výhoda vysvětluje, proč dochází k dělbě práce mezi subjekty, z nichž jeden z nich má absolutní nevýhodu ve výrobě obou směňovaných statků oproti subjektu druhému (např. nižší produktivitu práce v případě výroby obou statků). I přes tuto „absolutní“ nevýhodu se směna a dělba práce uskuteční, a to v důsledku orientace horšího subjektu na výrobu toho statku (či službu), při níž mu vzniká relativně menší nevýhoda. Tato specializace vede ke zvýšení blahobytu obou subjektů.

V našem případě přeshraničního pohybu odpadů nemusí být vznik komparativní výhody České republiky (lépe řečeno subjektů v České republice) důsledkem nižších ekologických standardů, ale také vyšší produktivitou výrobních faktorů¹⁰. Např. odstraňování či využívání odpadu může být nákladově výhodnější, a to v důsledku inovací a využívání technologií šetrných k životnímu prostředí.

Klíčovou institucí mezinárodního obchodu je tedy směna. Vzhledem k tomu, že se směny účastní subjekty za účelem zvýšení individuálního blahobytu, a to zcela dobrovolně, pak je výsledkem směny zlepšení výchozí pozice obou subjektů. I přeshraniční pohyb odpadu tak zvyšuje blahobyt obou zúčastněných subjektů a překážky přeshraničnímu pohybu však tomuto zvyšování brání.

V tuto chvíli by se dalo argumentovat, že toto individuální zvyšování blahobytu obou obchodujících stran může (resp. má) negativní dopady na lidské zdraví a životní prostředí. V reálném prostředí se proto takové chování omezuje buď úplným zákazem příslušné činnosti (situace v přeshraničním pohybu odpadů) nebo zdaněním dané činnosti (tzv. Pigouviánská daň, která může mít podobu cla). Existuje-li tedy v současné době obava z vlivu spalování odpadu na kvalitu ovzduší, pak necht' jsou zpřísněny limity na vypouštění znečišťujících látek do ovzduší nebo zvýšeny poplatky za vypouštění látek. V případě, že by bylo skutečně co zdaňovat (při současné úrovni technologií to však je více než diskutabilní), pak zvýšené platby poplatků by se promítly na snižování produkce znečišťujících látek buď snížením výkonu nebo instalací příslušných zařízení na čištění znečišťujících látek.

Obecně lze definovat následující obavy z důsledků liberalizovaného trhu na životní prostředí (Tošovská, 2002; str. 25):

- efekty z rozsahu
- příjmové efekty
- strukturální efekty
- výrobní a technologické efekty

⁸ Někdy se chybně za mezinárodní obchod považuje obchod mezi národy, ačkoli se ve skutečnosti jedná o obchod mezi jednotlivci, jež jsou odděleni státní hranicí (*ibid*; str. 11).

⁹ V literatuře se často mluví o komparativních výhodách zemí (např. Vlček et al., 2003; str. 449), a to i přesto, že stejně dobře lze tuto myšlenku aplikovat i na jednotlivé subjekty. Tak tomu bude i v tomto textu.

¹⁰ Specializace země na výrobu a vývoz produktů, jejichž výroba vyžaduje výrobní faktor, jehož má daná země nadbytek nebo jehož produktivita je vysoká (je tedy relativně levnější), je závěr tzv. Heckscher-Ohlin-Samuelsonova teorému. Tato země bude naopak dovážet produkty, jejichž výroba je náročná na výrobní faktory, kterých má tato země nedostatek a tudíž jsou dražší (Vlček et al., 2003; str. 450).

- regulační efekty

Podstatou **efektů z rozsahu** je předpoklad, že participace na směně a dělbě práce sice zvyšuje produkční schopnost ekonomiky (zvyšuje blahobyt jednotlivců), ale na druhou stranu má za následek vyšší využívání přírodních zdrojů a zvýšené znečištění životního prostředí (*Tošovská, 2002; str. 26*). Tento předpoklad zcela opomíjí skutečnost, že růst blahobytu vytváří zdroje potřebné pro realizaci ekologicky orientovaných investic a vede tedy k zlepšení stavu životního prostředí a uchování báze přírodních zdrojů.

Příjmové efekty znamenají, že ekonomický růst v důsledku mezinárodního obchodu zvyšuje příjmy v ekonomice, které mohou být na jedné straně alokovány na spotřebu statků a služeb s negativními vlivy na životní prostředí a lidské zdraví (externality), ale na druhé straně mohou mít za následek vyšší ochotu platit za zlepšení životního prostředí (růst nejen vládních, ale zejména soukromých výdajů). Tuto závislost přes všechny výhrady znázorňuje Kuznětova environmentální křivka (*Tošovská, 2002; str. 27*). Kritika tohoto přístupu se orientuje na úrovně efekty růstu příjmů, ale již nikoli v plné míře zohledňuje sílu efektů intenzity (inovativní přístupy, lepší technologie apod.).

Liberalizace trhu může mít za následek rovněž strukturální změny v ekonomice ve prospěch odvětví, v nichž existuje komparativní výhoda (**strukturální efekt**). Změna struktury může být jak směrem k surovinově a energeticky náročným odvětvím (např. těžký průmysl), ale také k odvětvím s environmentálními inovacemi (*Tošovská, 2002; str. 29*). I kdyby však bylo reakcí na liberalizaci trhu vznik silného těžkého průmyslu, pak znečištění životního prostředí není nezbytným důsledkem, pokud bude mít případné znečištění životního prostředí za následek uložení nápravy (vynutitelnost práva).

Výrobové a technologické efekty liberalizace trhu souvisí s obchodovatelnými komoditami – zda se jedná o environmentálně šetrné výrobky a služby či o výrobky a služby s negativními vlivy na životní prostředí (např. odpad, chemické látky, zbraně, chráněné rostliny a živočichové). Státní politika omezuje přístup posledně jmenovaných výrobků a služeb na národní trh buď úplným zákazem (netarifní řešení) nebo prostřednictvím cel (tarifní řešení) (*Tošovská, 2002; str. 29*).

Za **regulační efekty** jsou považovány takové efekty liberalizace trhu, které souvisí s domnělou potřebou státu přeshraniční pohyb zboží a služeb jakkoli regulovat (např. z přesvědčení o škodlivosti na životní prostředí). Jedná se např. o korekci stávající státní politiky životního prostředí a zavádění nových standardů či předpisů, opatření na ochranu životního prostředí, jež je součástí obchodních dohod apod. (*Tošovská, 2002; str. 31*).

Všechny uvedené obavy z efektů liberalizace trhu (otevření hranic) na životní prostředí mají jeden společný jmenovatel – mezinárodní obchod může mít negativní důsledky na kvalitu životního prostředí. Jak však bylo zřejmé z předchozích kapitol, pak tento důsledek mezinárodního obchodu je do značné míry způsoben nerespektováním pravidel hry, které již v současné době existují a nedostatečnou vynutitelností toho, aby tato pravidla hry byla respektována. Rovněž je třeba zdůraznit, že mezinárodní obchod či směna obecně je spojena s neopomenutelnými pozitivními efekty nejen na zvyšování individuálního blahobytu, ale s prospěchem ekonomiky jako celku – inovační aktivita, zvyšování produktivity výrobních faktorů, specializace apod. To, zda pozitivní efekty z mezinárodního obchodu převyšují negativní efekty ze znehodnocení životního prostředí, je věčná otázka, na kterou však nelze najít odpověď.

Proč se nemusíme bát přílivu odpadů do České republiky?

Řada článků odborného tisku (*HN, 2006*) věnujících se nelegálnímu dovozu odpadu do České republiky vyvolává pocit, že České republice hrozí záplava odpady ze zahraničí. Je tomu skutečně tak nebo je tento dojem pouze uměle vyvolaný? Jak již bylo několikrát uvedeno, pak cenové relace jednotlivých způsobů nakládání s odpady vytváří z České republiky atraktivní místo pro zahraniční původce odpadu k jeho odstranění. Vzhledem k tomu, že odpad nemá „negativnější“ dopad na životní prostředí než ostatní statky a služby, které jsou do České republiky dováženy nebo v České republice

vyroběny a vyváženy¹¹, pak není tato skutečnost spíše konkurenční výhodou České republiky oproti zahraničí?

Do jaké míry jsou považovány např. elektronická a elektrotechnická zařízení považována za statky znečišťující životní prostředí? Vzhledem k tomu, že dovoz těchto statků do České republiky není zakázán (jako je tomu v případě odpadů), pak lze odvodit, že vliv těchto zařízení na životní prostředí je nepatrný resp. nehodný zájmu státu, který by tento dovoz zakázal. Jediným opatřením státu omezujícím dovoz těchto statků je clo, které musí být s překročením hranic uhrazeno (např. u televize 14 %, u videokamery 4,9 %, u holicího strojeku 2,2 % atd.). Proč však je na tento statek aplikován jiný režim, než na odpad? A to i přesto, že i z těchto statků se v určitém horizontu odpad stane?

Ale položme si otázku uvedenou již v názvu této kapitoly. Hrozil by České republice v případě liberalizace trhu a otevření hranic příliv zahraničního odpadu? V argumentaci proti dovozu odpadu se velice často zapomíná na jeden zcela zásadní faktor – přepravní náklady. Pro přeshraniční pohyb statků (resp. odpadu) jsou totiž důležité nejen cenové relace, ale také přepravní náklady, které musí být součástí kalkulace kupní ceny. Právě přepravní náklady jsou hlavním důvodem, proč je do České republiky v současné době nelegálně dovážen odpad z velkých německých měst blízko hranic z Českou republikou a nikoli z měst jako Kolín nad Rýnem, Dortmund nebo Frankfurt.

Při rozhodování původců odpadu o způsobech nakládání s odpady vstupují do kalkulace tedy i přepravní náklady. V přirozených podmínkách (bez zákonných poplatků a daní) původce odpadu minimalizuje celkové náklady – součet nákladů na odstranění a přepravních nákladů¹². Jak odhaduje studie Downer et al. z roku 2004, pak využívání odpadu ve Velké Británii a splnění cílů na využívání pro rok 2006 si mělo vyžádat dodatečný nárůst přepravních výkonů o 55 % na 8,9 milionu £ v průměrném britském hrabství (Downer et al., 2004; str. 280). Je zřejmé, že přepravní náklady hrají zcela klíčovou roli.

Dovoz odpadu do České republiky ze zahraničí by se tedy týkal pouze určitých příhraničních regionů v Německu (resp. Rakousku) a vzhledem k administrativnímu omezení nakládání s odpady (komunální odpad k odstranění musí být odstraněn v kraji, kde vznikl) pouze odpadu od podnikatelských subjektů – nikoli komunálního odpadu.

Zákaz přeshraničního pohybu odpadu má rovněž důsledky na zvyšování nákladů původců odpadu, které by jinak mohly být minimalizovány vhodným využíváním zařízení za národními hranicemi. O tom, jaké důsledky může mít administrativní omezení přepravy odpadu přes hranice státu (v tomto případě spolkové země) svědčí zkušenosti z Německa. Tím, že odpad k odstranění musí být odstraněn ve spalovnách komunálního odpadu v krajích, kde tento odpad vznikl, je zabráněno využívání levnějších zařízení za administrativními hranicemi. Dochází k paradoxním situacím, kdy obec musí využívat zařízení vzdálené 50 km, ale patřící do samého kraje, ačkoli za administrativními hranicemi kraje (20 km) je umístěno levnější zařízení. Nejen, že dochází ke zvyšování nákladů na nakládání s odpady, ale má dodatečná vzdálenost za následek dodatečné využívání silnic a emise výfukových plynů do ovzduší. K této situaci dochází i v případě, kdy je omezen pohyb odpadů státními hranicemi. Tyto vedlejší efekty zákazu dovozu jsou však v současné diskuse (záměrně) opomíjeny.

Příliv odpadu do České republiky není možný rovněž z toho důvodu, že i kapacity českých zařízení na odstranění odpadu jsou omezené (to platí především o spalovnách komunálního odpadu, které mohou využívat pouze instalované kapacity). Lze očekávat, že rostoucí vytížení kapacit bude mít za následek odpovídající nárůst ceny, která zcela spontánně povede k omezení dovozu odpadu ze zahraničí (to povede ke ztrátě konkurenční výhody České republiky).

¹¹ Výroba základních vývozních artiklů České republiky (stroje či automobily) má zcela jistě rovněž dopad na kvalitu životního prostředí. Zakážeme proto výrobu těchto statků?

¹² Kromě samotných přepravních nákladů je však zvážit i náklady na pojištění, náklady změn pracovní doby (např. když zaměstnanec nemůže být na cestě déle než určitý počet hodin a pak musí být střídán) nebo náklady způsobené zahuštěním dopravy (stání v zácpě). Jak ukazují některé studie (Downer et al., 2004; str. 278), pak tyto faktory mohou mít za následek růst celkových přepravních nákladů v zemi až 4 mld. £.

V tento okamžik by se dalo argumentovat, že zvýšená cena za odstranění odpadu se dotkne rovněž českých původců odpadu, čímž mohou být někteří z nich vytlačeni z využívání těchto zařízení, ale opět je třeba zvážit obdobnou situaci v případě jakéhokoli jiného zboží či služby, které jsou dováženy ze zahraničí a vytváří konkurenci českým producentům¹³. Tato konkurence je přijímána zcela přirozeně. Navíc vyvolává růst konkurence na trhu inovační aktivitu, což má dlouhodobě za následek zlepšení vztahu k životnímu prostředí (*Linscheidt, 1998; str. 52*).

Rostoucí poptávka po určitém zboží a službě obecně způsobuje nárůst investiční aktivity, která má za následek růst nabídky. I v případě růstu poptávky po odstranění odpadu v českých zařízeních by tedy mohlo dojít ke zvažování výstavby nových spalovacích zařízení, ovšem se všemi problémy, které tato stavba vyvolává (odpor veřejnosti, obtížná politická prosaditelnost, nevhodné geologické podmínky, značné investiční náklady, výstavba v horizontu až 10 let apod.) a která způsobují omezenost těchto kapacit.

Ještě jeden faktor působí proti předpokladu, že Českou republiku zavalí odpadky ze zahraničí. Touto skutečností je fakt, že zahraniční původci se nemohou spoléhat pouze na české kapacity. V případě uzavření některé z nich není možné začít okamžitě využívat kapacity domácí, protože výstavba nových kapacit je značně časově náročná (*Linscheidt, 1998, str. 53*).

Závěr

Není pochyb o tom, že přeshraniční pohyb odpadů je značně kontroverzní téma. Z diskuse o tom, jaké nástroje by měl stát zvolit, aby zamezil dovozu odpadu před národní hranice, se zcela vytratila úvaha o tom, zda je tento zákaz vůbec smysluplný. Zda naopak nevytváří prostředí pro to, aby s odpadem bylo nakládáno nelegálním způsobem, jak je tomu dnes. Argumenty proti dovozu odpadu tak získávají především morální dimenzi, která zdůrazňuje zásadu, že by se stát o svůj odpad měl postarat sám. Jakékoli způsoby nakládání s odpady jsou v této souvislosti vnímány jako aktivity, které vedou k degradaci životního prostředí a zhoršení lidského zdraví.

Jak však ukazují současné výzkumy, pak tyto efekty na lidské zdraví a životní prostředí nejsou nikterak odůvodněné a nanejvýš sporné. S touto skutečností se ztrácí hlavní argument ekologických organizací proti dovozu odpadu do České republiky. Současně s těmito morálními soudy se zcela zapomíná na to, že nakládání s odpady je stejnou službou, jako jsou jiné služby (resp. statky), které jsou předmětem mezinárodního obchodu a s kterými nejsou spojovány žádné negativní vlivy na životní prostředí.

Obava z liberalizace trhu a otevření hranic vyvolává představu, že bude Česká republika zavalena odpady ze zahraničí. I v tomto případě se zapomíná na důležité faktory (jako jsou přepravní náklady, omezenost kapacit apod.), které mohou být hlavní překážkou nadměrného dovozu odpadu. Obava z toho, že by byl odpad nelegálně skladován či odstraňován, je rovněž v řadě případech neoprávněná. Jedním z dnes diskutovaných nástrojů, jak této situaci předcházet, jsou tzv. kauce, které by dovozci platili před vjezdem do České republiky a které by se jim vrátili teprve po prokázání, kde odpad složili a jak s ním bylo naloženo.

Problematika přeshraničního pohybu odpadu by si tedy zasloužila rozšířit diskusi o některé elementární ekonomické argumenty, které by odstranily všechny neoprávněné domněnky a představy, jež nejsou založené na reálném základě.

Text vyšel v časopise Odpady č. 9/2006.

¹³ Současně je třeba zmínit jeden zajímavý důsledek růstu cen za spalování odpadu – růst konkurenční výhody materiálového využívání odpadu. Není však právě tento vývoj cíl státní politiky životního prostředí a zájem ekologických organizací v České republice?

Literatura:

- ARNIKA (2006): *Odborný posudek potvrdil toxické vlastnosti směsi z liberecké spalovny*, přístup z internetu z 9.2.2006:
http://www.enviweb.cz/?env=archiv_fhchj&search=Odborn%FD+posudek+potvrdil+toxick%E9+vlastnosti+sm%ECsi+z+libereck%E9+spalovny
- DOWNER, J.- WILMSHURST, N.- ANDERSON, P. (2004): *The Impact of Increasing Road Transport Costs on Waste Recovery and Recycling; The Case for Intermodal*, Conference WASTE 2004, 28.-30.9.2004 Stratford upon Avon
- HN (2006): *Česku hrozí další příval odpadů z Evropy*, Hospodářské noviny 7.2.2006, Praha
- KOTULÁN, J. (2000): *Riziková analýza potenciálního vlivu emisí PCDD/F ze spalovny komunálního odpadu v Liberci na obyvatelstvo, Brno, přístup z internetu:*
http://www.termizo.cz/download/rizikova_analyza.doc
- Liberecký den (2006): *Materiál z liberecké spalovny není podle odborníků nebezpečný*, přístup z internetu z 14.4.2006:
http://www.enviweb.cz/?env=archiv_fidcc&search=Materi%E1+z+libereck%E9+spalovny+nen%E1D+podle+odborn%E1k%F9+nebezpe%E8n%FD
- LINSCHIEDT, B. (1998): *Ökonomische Anreizinstrumente in der Abfallwirtschaft*, Analytica, Berlin
- ŠTASTNÝ, D. (2004): *Mezinárodní obchod: Teorie a politika*, 1. vydání, Nakladatelství VŠE Oeconomia, Praha
- MŽP (2005): *Energetické využití odpadu a spalování odpadu jako jeho odstranění; Dovoz odpadů do spaloven odpadů*, Sdělení legislativní odboru Ministerstva životního prostředí, přístup z internetu:
[http://www.env.cz/_C1256D3D006B1934.nsf/\\$pid/MZPKHFD3700L/\\$FILE/dovoz_odpadu_vyklad.pdf](http://www.env.cz/_C1256D3D006B1934.nsf/$pid/MZPKHFD3700L/$FILE/dovoz_odpadu_vyklad.pdf) z 23.12.2005
- TOŠOVSKÁ, E.- ORAVCOVÁ, E. (2003): *Vybrané nástroje obchodní politiky a ochrana životního prostředí v České republice*, Discussion Paper No. 2003 – 114, CERGE-EI, Praha
- TOŠOVSKÁ, E. (2002): *Mezinárodní obchod a ochrana životního prostředí*, Discussion Paper No. 2002 – 97, CERGE-EI, Praha
- VLČEK, J. a kol. (2003): *Ekonomie a ekonomika*, 2. vydání, ASPI, Praha

Závěry z diskusního semináře

Tento text byl součástí diskusního semináře 2/2007 „Přeshraniční pohyb odpadů – zakázat či podporovat?“, který pořádal IEEP, Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při NF VŠE Praha ve čtvrtek, 19. 4. 2007 od 16.30 na místnosti 338NB. Na tomto semináři kromě autora tohoto textu vystoupila **Ing. Marie Volfová** (MŽP ČR) a **Jarmila Štastná** (šéfredaktorka časopisu Odpady). Hlavním cílem tohoto semináře bylo představit studentům někdy často protichůdné názory na problematiku přeshraničního pohybu odpadu v rámci Evropské unie a především importu odpadu do České republiky.

Ing. Marie Vorlíčková jako zástupce Ministerstva životního prostředí představila postoj ministerstva k dané problematice, který je do značné míry determinován existující evropskou a národní legislativou. Tato legislativa pohybu odpadu přes hranice za účelem odstranění (uložení na skládku nebo spálení ve spalovně) brání. V rámci své prezentace Ing. Vorlíčková shrnula hlavní aspekty zákazu přeshraničního pohybu odpadu a naznačila, kterých odpadů se přeshraniční pohyb týká. Ve své prezentaci přeshraniční pohyb odpadu za účelem odstranění striktně odmítla z důvodu obavy z ekodumpingu a hromadění odpadu v ilegálních skladech.

V následné prezentaci představil Ing. Jan Slavík ekonomické aspekty přeshraničního pohybu odpadu a současně se snažil vyjádřit hlavní argumenty pro otevření hranic odpadu produkovaného zahraničními subjekty. Součástí jeho prezentace byla i snaha vyvrátit hlavní obavy z přepravy odpadu do České republiky, které se v současné době objevují v médiích a které jsou patrné z postojů Ministerstva

životního prostředí ČR. V závěru prezentace se autor vyslovil pro otevření hranic dovozu odpadu ze zahraničí.

V závěrečné prezentaci představila Jarmila Šťastná postoj k dané problematice z pohledu soukromých podnikatelských subjektů, kteří nakládají s odpady. Ve své prezentaci se snažila poukázat na hlavní důvody, proč k přeshraničnímu pohybu odpadu vůbec dochází a co vede k tomu, že je odpad nelegálně ukládán do nevyužívaných skladů. Tuto činnost považuje autorka za kriminální čin, kterému je třeba zabránit, současně však poukázala na to, jak této činnosti efektivně zabránit.

V závěru semináře byl dán prostor diskusi, z které jednoznačně vyplynula rozdílnost názorů jednotlivých diskutujících stran. Na jedné straně zástupce státní správy, který se snaží argumentovat v mezích zákona a na druhé straně zástupce akademické a podnikatelské sféry, kteří se ptají, zda existující zákazy jsou vůbec smysluplné. Tento konflikt je ostatně typický pro řadu jiných problémů v ochraně životního prostředí, jimiž se zabývá současná politika životního prostředí.