

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 21.12.2009
KOM(2009)693 v konečném znění

**ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

o stavu provádění integrované výrobní politiky

SEK(2009)1707

ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

o stavu provádění integrované výrobní politiky

1. Úvod

Dne 18. června 2003 přijala Komise sdělení „Integrovaná výrobní politika – ekologické uvažování z pohledu životního cyklu“.¹ Tato zpráva shrnuje stav provádění této politiky. Podrobná analýza je uvedena v příloze Pracovní dokument útvarů Komise, která je součástí této zprávy.

Koncepce integrované výrobní politiky (IPP) je zaměřena na ucelený postup využívající nejvhodnějších nástrojů a zapojení rozhodujících partnerů, směřující k „zelenějším“ výrobkům, které spojují snížení dopadu na životní prostředí se zvýšením užitné hodnoty pro spotřebitele. Podněcuje k soustavnému výrobnímu i konstrukčnímu zdokonalování výrobků a k podpoře jejich přijímání spotřebiteli.

Koncepce IPP vychází z následujících zjištění:

- Příčinou většiny negativních vlivů na životní prostředí jsou výroba a užívání zboží a služeb (výrobků). Situace se zhoršuje stále rostoucím počtem výrobků spotřebovaných v EU i celém světě.
- Tlak i dopad na životní prostředí se projevují v různých fázích životního cyklu výrobků (v celém výrobním řetězci, během užívání, při likvidaci po skončení životnosti). Nápravné akce musí být navrhovány způsobem, který zabrání pouhému přesunu zátěže životního prostředí do jiné fáze životního cyklu nebo jiné zeměpisné oblasti.
- Kvůli velké rozmanitosti výrobků a vlivů na životní prostředí nelze jedním nástrojem politiky vyřešit všechny. Příslušné nástroje nebo jejich kombinace je třeba volit a rozvíjet koordinovaně případ od případu, často napříč několika sférami politiky (např. legislativa pro konstrukci výrobků, stanovení emisních stropů, označování, daňová opatření, vlastní odvětvové závazky apod.). Nejlepší využití těchto nástrojů vyžaduje zapojení široké škály rozhodujících partnerů, včetně tvůrců politiky, podniků a spotřebitelů.

Sdělení o IPP z roku 2003 předcházely v roce 1998 přípravné studie a v roce 2001 Zelená kniha o IPP². Sdělení rozpracovalo věcný záměr IPP a stanovilo pět zásad IPP: (1) uvažování z pohledu životního cyklu, (2) práce s trhem, (3) široké zapojení rozhodujících partnerů, (4) soustavné zdokonalování výrobků, (5) koordinované využívání nástrojů politiky. IPP by měla být prováděna v součinnosti tří strategických okruhů působnosti:

¹ KOM (2003) 302.

² KOM (2001) 68.

- **Příspěvní** k hlavním politickým opatřením, zejména ke strategii pro udržitelný rozvoj EU³, k šestému akčnímu programu EU pro životní prostředí⁴ a k desetiletému rámci programů o udržitelné spotřebě a výrobě⁵.
- **Doplnění** stávajících politik týkajících se výrobků vytvořením rámce pro posuzování problémů životního prostředí z hlediska životního cyklu výrobků.
- **Posílení** koordinace a ucelenosti nástrojů výrobní politiky v souvislosti se životním prostředím.

Vzhledem k tomu by IPP obecně sama nepřijímala konkrétní opatření ohledně konkrétních výrobků⁶, ale spíše vytvářela koncepční rámec, vodítka a nástroje pro různorodé politiky a činitele. Sdělení upozornilo na možné oblasti činnosti a navrhlo sféry odpovědnosti hlavních skupin rozhodujících partnerů.

Rada ministrů životního prostředí⁷ tuto iniciativu uvítala a podpořila „...*záměr podnítit příslušné činitele k tomu, aby začlenili mezi své dlouhodobé cíle omezování dopadu všech výrobků na životní prostředí a zaměření na soustavné zdokonalování výrobků a služeb ...*“

Od té doby jsou koncepce i nástroje IPP na všech úrovních politiky s různou mírou účasti průmyslových odvětví a ostatních rozhodujících partnerů uváděny do praxe.

2. STAV PROVÁDĚNÍ

Jak je ve sdělení shrnuto, jsou zásady IPP v současné době zakotveny v řadě iniciativ a provedené výzkumy i vyvinuté nástroje jsou širokou měrou využívány. V iniciativách však nejsou běžně uváděny výslovné odkazy na IPP. Přejímání přístupu IPP proto musí být posuzováno podle obsahu politik, ne pouze na základě výslovných odkazů. Také úsilí o větší ucelenost politik v souvislosti s výrobky se od počátečních fází významně zvýšilo a je součástí programu „zlepšení právní úpravy“⁸. Zásady IPP byly samozřejmě zdárně začleněny do zastřešujícího rámce pro **udržitelnou spotřebu a výrobu a udržitelnou průmyslovou politiku (SCP/SIP)** prostřednictvím **akčního plánu SCP/SIP z roku 2008**⁹, účinně soustřeďujícího a prosazujícího proces zahájený sdělením o IPP.

V dalším postupu se jeví jako příhodné dále integrovat tyto dva procesy a považovat IPP za významnou součást agendy SCP/SIP.

³ Obnovená strategie pro udržitelný rozvoj ze dne 9. června 2006 č. 10117/06.

⁴ KOM (2001) 31.

⁵ Viz http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_scpp/scpp_tenyearframprog.shtml

⁶ Byly však uskutečněny dva pilotní projekty zaměřené na ověření správnosti tohoto přístupu a získání poznatků z realizace. Bez ohledu na významnost dopadu, jaký mají vybrané výrobky na životní prostředí, nebo na očekávaný stupeň zdokonalování byly vybrány mobilní telefony a zahradní křesla z tropických dřevin. Viz <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

⁷ Závěry Rady o integrované výrobní politice ze dne 12. listopadu 2003.

⁸ KOM (2005) 97.

⁹ KOM (2008) 397.

2.1. PŘÍKLADY PROVÁDĚNÍ IPP NA ÚROVNI SPOLEČENSTVÍ

Přístup IPP vstřícnější „zelenějším“ výrobkům z hlediska celého životního cyklu odráží mnohé iniciativy politiky rozvinuté návazně na sdělení o IPP.

Akční plán pro udržitelnou spotřebu a výrobu a udržitelnou průmyslovou politiku (SCP/SIP) kombinuje nástroje IPP do uceleného souboru, směřujícího k „zelenějším“ výrobkům a rozumnějším schématům spotřeby. Na úrovni Společenství je proto hlavním přínosem pro zavádění nástrojů IPP, mezi něž dále patří: právní předpisy pro **soustavné konstrukční zdokonalování výrobků**, kombinované s přepracovanými systémy **označování**, podporujícími spotřebitelskou poptávku po výrobcích s vlastnostmi výrazně příznivějšími vůči životnímu prostředí, rámec **ekologických veřejných zakázek** na zboží i služby a možnost finančních pobídek pro stimulaci přijímání těchto výrobků. Také **„Fórum maloobchodu“** založené v působnosti akčního plánu SCP/SIP představuje nástroj k provádění IPP pro **ekologičtější firemní nákup** a zajišťuje spolupráci různých rozhodujících partnerů s cílem poskytnout spotřebitelům lepší informace o udržitelném rozvoji¹⁰.

Přímým převodem zásad IPP do právních předpisů platných pro design výrobků byla **směrnice o eko-designu výrobků využívajících energie**. Její působnost byla v roce 2009 v souvislosti s akčním plánem SCP/SIP rozšířena na další skupiny výrobků (výrobky spojené se spotřebou energie).¹¹

Nová **rámcová směrnice o odpadech**¹² činí mnohé prvky IPP právně závaznými a nastoluje zejména požadavek na zohlednění celého životního cyklu materiálů v rozvoji politiky nakládání s odpadem. Uvažování z pohledu celého životního cyklu také přineslo **směrnici o bateriích**¹³, která umožňuje likvidaci místo recyklace pouze za okolností příznivějších životnímu prostředí z hlediska celého životního cyklu.

Uvažování z pohledu životního cyklu, výzvu k soustavnému zdokonalování a využívání zásady práce s trhem podpořily **tematické strategie** pro udržitelné využívání přírodních zdrojů¹⁴ a pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci¹⁵. Příkladem je výzva k posílení recyklačních trhů v EU v rámci strategie nakládání s odpady.

Bezprostředně po přijetí sdělení o IPP začala Komise rozpracovávat **evropskou platformu posuzování životního cyklu (LCA)** jako celoevropskou referenční databázi údajů o životním cyklu na základě kvality a příručku LCA. Pokračuje práce na konkrétních pokynech pro uplatňování uvažování z pohledu životního cyklu v konkrétních oblastech politiky, které by měly v plné míře zahrnovat mezinárodní rozměr. Byly také realizovány dva dobrovolné **pilotní projekty** ověřování funkčnosti koncepce IPP a zejména uvažování z pohledu

¹⁰ Jako rozhodující zprostředkovatel mezi výrobcí a spotřebiteli musí maloobchod ve spolupráci s výrobcí zabezpečit náležité označování a informování o výrobcích tak, aby napomáhal posunu směrem k udržitelným výrobkům. Informace související se životním prostředím by měly být srozumitelné, jednoznačné a neměly by umožňovat uvedení spotřebitelů v omyl či záměnu.

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES o stanovení rámce pro určení požadavků na eko-design výrobků spojených se spotřebou energie.

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech.

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/12/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech.

¹⁴ KOM (2005) 670.

¹⁵ KOM (2005) 666.

životního cyklu¹⁶, které ve výsledku dospěly k vlastním odvětvovým závazkům v tomto smyslu.

Za účelem přesnějšího **zaměření politik** vyhodnotila Komise výrobky, které mají nejzávažnější dopad na životní prostředí, a možnosti jejich zlepšení¹⁷. Výsledné zaměření na bytovou výstavbu, dopravu a potravinářské výrobky bylo kromě jiného bráno v potaz nedávno (2009) pořádaným mnohostranným jednáním rozhodujících partnerů v rámci **Evropského kulatého stolu o udržitelné spotřebě a výrobě potravin**¹⁸ a webovou stránkou BUILD-UP.¹⁹

Iniciativa rozhodujících trhů v oblasti **recyklace** se zaměřuje na podporu poptávky po výrobcích využívajících recyklované materiály, jejichž životní cyklus je příznivý k životnímu prostředí. Iniciativa rozhodujících trhů v oblasti **biologických výrobků** se zaměřuje na podporu vývoje udržitelných výrobků z obnovitelných surovin, např. biochemických materiálů a bioplastů.²⁰

Díky šestému a sedmému rámcovému výzkumnému programu vznikla řada výzkumných projektů zaměřených na podporu provádění politiky IPP, zejména v oblastech zdokonalování metodologie posuzování životního cyklu, eko-designu, průmyslové ekologie, předcházení vzniku odpadů, recyklace, biorafinérií a udržitelné spotřeby.

2.2. PŘÍKLADY PROVÁDĚNÍ IPP NA ÚROVNI ČLENSKÝCH STÁTŮ

Koncepce IPP byla v působnosti členských států dobře zakotvena, zpravidla v těsné součinnosti s působností na úrovni Společenství.

Stěžejním příspěvkem členských států k IPP je transpozice a **provádění právních předpisů Společenství** s prvky IPP. Příkladem může být legislativa pro konstrukci výrobků a označování nebo **internalizace environmentálních nákladů** prostřednictvím systému odpovědnosti výrobců. Vnitrostátní iniciativy pro internalizaci environmentálních nákladů představují v členských státech určité systémy ekologických daní.

Členské státy přijaly opatření k **posílení poptávky po lepších výrobcích**, zejména ve sféře ekologických veřejných zakázek. Opatření sedmi nejsilnějších členských států zvedla průměr EU na 45 % ekologických veřejných zakázek v hodnotovém vyjádření, což znamenalo například 25% snížení emisí CO₂ a současně snížení nákladů na životnost o 1 %. Nizozemsko směřuje k dosažení 100 % udržitelných veřejných státních zakázek do roku 2010.

¹⁶ Viz <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

¹⁷ Viz: http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/sustainable_development/susproc.cfm

¹⁸ Evropský kulatý stůl o udržitelné spotřebě a výrobě potravin je mnohostranný proces, kterého se účastní rozhodující partneři, zaměřený na: i) stanovení vědecky spolehlivých a jednotných environmentálních metodik hodnocení potravinářských výrobků a nápojů v celém životním cyklu výrobků; ii) stanovení vhodných komunikačních nástrojů pro spotřebitele a ostatní partnery; iii) podporu soustavného zdokonalování potravin a nápojů z hlediska životního prostředí v celém dodavatelském řetězci.

¹⁹ Webová stránka stavebnictví umožňuje profesionálům, místním orgánům a uživatelům budov výměnu zkušeností o snižování spotřeby energie v budovách, viz <http://www.buildup.eu/>. Evropská komise také dohodla se zástupci členských států „společný postup“, zaměřený na optimální postupy při provádění směrnice o energetické náročnosti budov (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/91/ES ze dne 16. prosince 2002 o energetické náročnosti budov. Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 65).

²⁰ KOM (2007) 860

Řada členských států se zaměřuje na **lepší informovanost spotřebitelů**. Kromě ekoznačky EU má asi polovina států zaveden vnitrostátní systém ekoznaček, přičemž nejúspěšnější země dosahují 10 000 licenčních výrobků. Na vnitrostátní úrovni v mnoha oblastech pokročily **koordinace a integrace politiky**: pravidelné výměny názorů a zkušeností v rámci **pravidelných setkání k IPP** za předsednictví Komise doplňovaly ministerské pracovní skupiny například v severských státech, koordinační orgány IPP a specializované útvary pro udržitelné výrobky a udržitelnou spotřebu ve Francii a Spojeném království či specializovaný odbor vlády spolkové země Bavorsko (v Německu).

Členské státy také realizovaly specifické **akce pro určité výrobky**. Dánsko, Finsko, Švédsko a Spojené království zřídily **pracovní skupiny**, v nichž působili rozhodující partneři zainteresovaní v celém životním cyklu určitých výrobků. Bavorsko podpořilo řadu projektů eko-designu určitých výrobků. Zejména Itálie, Dánsko, Nizozemsko, Německo, Švédsko a Francie aktivně naplňovaly **dobrovolné oborové dohody** se specifickými cíli a opatřeními.

Tyto iniciativy jsou mnohdy podloženy aktivní prací na **datových podkladech a metodologii problematiky životního cyklu**. Přinejmenším třetina členských států aktivně rozpracovávala nástroje a podporu uvažování z pohledu životního cyklu, některé založily výzkumná střediska LCA.

Ve smyslu operační a organizační integrace uvažování z pohledu životního cyklu zavedly všechny členské státy opatření na podporu systému **řízení z hlediska ochrany životního prostředí EU (EMAS)**.

2.3. PŘÍKLADY PROVÁDĚNÍ IPP V PODNICÍCH A U DALŠÍCH ROZHODUJÍCÍCH PARTNERŮ

Odvětvová sdružení, jednotlivé společnosti i nevládní organizace spolupracovaly s orgány a výzkumnými institucemi v rámci Společenství, na úrovni vnitrostátní a místní. Většina **aktivit zaměřených na určité výrobky** včetně vlastních pilotních projektů Komise byla umožněna aktivním zapojením odvětvových a nevládních organizací. Odvětvové orgány také byly a jsou nápomocny ve **zpřístupňování informací týkajících se životního cyklu**, zejména přispěním k evropské databázi životních cyklů.

Významně se zvýšilo uvědomění významu **uvažování z pohledu životního cyklu**. Rostoucí měrou uplatňují uvažování z pohledu životního cyklu průmyslové sektory, které informují o svém přístupu k výrobkové politice a komunikaci se zákazníky i úřady. Typickým příkladem je iniciativa zavádějící v evropském odvětví výroby plastů ekoprofilu. Dalším příkladem je aktivní účast odvětvových sdružení na rozpracování prováděcích opatření ke **směrnici o eko-designu** prostřednictvím konzultačního fóra. Rovněž se zvyšuje účast podniků v iniciativách zaměřených na **rozvoj politiky** založené na životním cyklu, jako jsou Fórum maloobchodu, Evropský kulatý stůl o udržitelné spotřebě a výrobě potravin a stavebnické iniciativě BUILD-UP.

3. PROSTOR PRO DALŠÍ AKCE

V rámci EU celkově došlo k významnému pokroku vstříc ekologické výrobkové politice. Přesto však IPP jako proces a nikoliv konečný stav nadále poskytuje bohatý prostor pro další aktivity. Mezi zřejmé možnosti patří:

Další **rozšiřování významu IPP v politice jednotlivých států**. Některé z členských států realizovaly příkladná opatření, mnohé však zaostávají. IPP představuje průběžný proces a ve

sledovaném období byly vzhledem k prudkému vývoji, jaký představuje například rozšiřování EU, zaznamenány různé stupně pokroku. Některé nové členské státy dosáhly dobrého pokroku, některé země původní EU-15 musí své úsilí zvýšit.

Je třeba podporovat a zjednodušovat podíl environmentálně zaměřených **nevládních organizací, spotřebitelských organizací a malých a středních podniků** na procesech IPP stejně jako aplikaci nástrojů. Z obecného hlediska je zřejmá potřeba další podpory a dialogu pro silnější uvědomění významu environmentálních přínosů, které uvažování z pohledu životního cyklu může přinést při omezování celkového negativního dopadu výrobků. Mnohé pracovní skupiny zaměřené na určité výrobky a pilotní projekty prokázaly, že toho lze dosahovat obzvláště dobrou spoluprací na konkrétních případech.

Jak už sdělení o IPP naznačilo, koncepce se může uplatnit také při zlepšování **jiných než průmyslových výrobků a služeb** z hlediska jejich vlivu na životní prostředí. V kontextu akčního plánu SCP/SIP byly v tomto směru zahájeny různé iniciativy, např. již zmíněné Fórum maloobchodu a Evropský kulatý stůl o udržitelné spotřebě a výrobě potravin.

Na úrovni Společenství nebyly dosud využity **nástroje IPP ve formě daní a dotací**.

4. POLITICKÉ INICIATIVY OD IPP PO AKČNÍ PLÁN SCP/SIP

Koncepce IPP byla Komisí vypracována současně s novými podstatnými iniciativami v environmentální politice, představujícími posun od nápravných k preventivním opatřením. Na úrovni Společenství přinesl 6. environmentální akční program podnět pro aplikaci na přírodní zdroje a politiku nakládání s odpadem. Na mezinárodní úrovni byl impulsem, který upoutal pozornost tvůrců politiky k udržitelné výrobě a spotřebě, summit v Johannesburgu.

Díky zjištění, že příčinou problémů životního prostředí je stále rostoucí množství a různorodost výrobků a materiálů na globálních trzích, byla IPP přijata jako doplněk politiky jednotlivých odvětví týkající ochrany životního prostředí, pokud jde o problematiku odpadů, vod, ovzduší či chemických látek.

Dva roky poté, co Rada přijala sdělení o IPP, představila Komise tematické strategie zaměřené na přírodní zdroje a odpady, které ve svých sférách vycházely ze zásad IPP. Za další dva roky vydala Komise konzultační dokument k budoucímu akčnímu plánu SCP/SIP a v následujícím roce plán přijala.

V akčním plánu SCP/SIP se předpokládá revize některých součástí a k roku 2012 i celého plánu, což umožní, že výzva ke konkrétním opatřením pro zavádění nástrojů IPP zůstane důležitým bodem politického programu.

5. ZÁVĚRY

IPP se zaměřuje na využívání nejpříhodnějších politických nástrojů k soustavnému zdokonalování výrobků. Představuje průběžný proces, nikoliv konečný stav. Vyžaduje vysokou úroveň pozornosti tvůrců politiky i ostatních rozhodujících partnerů a vůli k převádění pozornosti do konkrétního každodenního působení.

Přístup IPP výrazně přispěl k rozpracování řady environmentálních politik ve sféře konstrukce výrobků, využívání přírodních zdrojů a nakládání s odpadem. Členské státy, jednotlivá

odvětví i ostatní rozhodující partneři aktivně postupovali při jeho provádění přímou účastí na úrovni Společenství, transpozicí právních předpisů Společenství, ekonomicky motivovanými opatřeními a dalšími vlastními iniciativami.

Dokumentace provádění IPP ve smyslu integrace politiky je obtížná, neboť nové politiky jen zřídka výslovně odkazují na IPP. Celkově však bylo dosaženo výrazného pokroku v přijímání uvažování z pohledu životního cyklu jak v klíčových odvětvích, tak tvůrci politiky, a přístupnost datových podkladů o problematice životního cyklu i shoda na metodologii výrazně pokročily. K pokroku došlo také ve sféře určování výrobků s nejvyšším potenciálem pro zdokonalení a možných opatření ke zlepšení.

Jádrem Akčního plánu SCP/SIP se staly spotřebitelské informace, právní předpisy týkající se eko-designu, čistá výroba a „zelené“ veřejné zakázky a nákupy. Akční plán SCP/SIP je pokračovatelem procesu iniciovaného sdělením o IPP s cílem dalšího uvolnění tržního potenciálu pro udržitelné výrobky a podporu rozumnější spotřeby. Výtečnou příležitostí k dalšímu zhodnocení vývoje IPP bude revize akčního plánu SCP/SIP předpokládaná v roce 2012.