



V Bruselu dne 25.9.2014
COM(2014) 398 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2014) 398 final of 02.07.2014.

Concerns all language versions.

Correction of typographical and formatting errors, introduction of a new footnote 9 and correction of the references in footnotes 2, 3, 4 and 10.

The text shall read as follows:

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

Směrem k oběhovému hospodářství: program nulového odpadu pro Evropu

{SWD(2014) 206 final}

{SWD(2014) 211 final}

Směrem k oběhovému hospodářství: program nulového odpadu pro Evropu

1. Úvod: oběhové hospodářství podporující udržitelný růst

V ekonomikách členských zemí dochází k úbytku cenných materiálů. Poptávka po omezených a někdy velmi vzácných zdrojích bude nadále stoupat, přičemž tlak na zdroje způsobuje zhoršování životního prostředí a jeho větší zranitelnost. V takovém světě může být pro Evropu z hospodářského i environmentálního hlediska prospěšné využívat tyto zdroje lepším způsobem. Od průmyslové revoluce naše ekonomiky rozvíjejí růstový vzorec, který se v podstatě skládá ze čtyř fází: získání zdrojů, výroba, produkce, spotřeba a likvidace. Jde o lineární model vycházející z předpokladu, že zdrojů je dostatek, jsou dostupné, lehce získatelné a náklady na jejich likvidaci jsou nízké. Je stále zřejmější, že tento model ohrožuje konkurenceschopnost Evropy.

Přechod k oběhovému hospodářství je jádrem programu účinného využívání zdrojů stanoveného v rámci strategie Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění¹. Další, trvalé zvýšení účinnosti zdrojů je na dosah a může přinést významný hospodářský užitek.

V systémech oběhového hospodářství se přidaná hodnota produktů uchovává co možná nejdéle a zároveň se snižuje objem odpadu. Jakmile produkt v oběhovém hospodářství dosáhl konce své životnosti, ponechá se v hospodářství jako zdroj, aby se mohl opakovaně využít ve výrobě a vytvářet tím další hodnotu. Přechod k oběhovému hospodářství si vyžaduje změny v hodnotových řetězcích, od návrhu výrobku po vytvoření nových obchodních a marketingových modelů, od nových způsobů zpracování odpadu na zdroje po nové způsoby spotřebitelského chování. To znamená naprostou systémovou změnu a rozvoj inovací nejen v oblasti technologií, ale také u organizací, ve společnosti obecně, v oblasti financování a při formulaci politik. I v případě vysoce oběhové ekonomiky tu bude i nadále existovat určitý prvek linearity, jelikož bude vždy třeba primárních zdrojů a vždy bude nutné odstraňovat zbytkový odpad.

Průmysl si je již vědom silných argumentů pro zlepšení produktivity zdrojů z obchodního hlediska. Odhaduje se, že zvýšením účinnosti využívání zdrojů ve všech článcích hodnotových řetězců by se mohl snížit potřebný objem materiálových vstupů do roku 2030² o 17–24 % a lepším využíváním zdrojů by evropský průmysl mohl dosáhnout potenciálních úspor v celkové výši 630 miliard EUR ročně³. Studie zaměřené na obchodní aspekty, které vycházejí z modelování na úrovni produktů, ukazují, že oběhové hospodářství by průmyslu EU přineslo významné příležitosti úspory nákladů a potenciální zvýšení HDP EU až o 3,9 %⁴ vytvářením nových trhů, nových produktů a hodnot pro podniky. Není proto překvapující, že podniky se neustále snaží zlepšit řízení zdrojů, ale brzdí je v tom řada překážek trhu.

Evropská platforma na vysoké úrovni pro účinné využívání zdrojů⁵, na které se setkávají zástupci vlád, podniků a organizací občanské společnosti, vyzvala k přijetí opatření pro posun

¹ KOM(2010) 2020, KOM(2011) 21.

² Studie o makroekonomickém modelování udržitelného vývoje a vazbách mezi ekonomikou a životním prostředím (2011), Meyer, B. et al.

³ Pokyny pro účinné využívání zdrojů při výrobě: zkušenosti se zlepšováním účinnosti zdrojů ve výrobních závodech (2012), Europe INNOVA.

⁴ Směrem k oběhovému hospodářství: Ekonomické a obchodní argumenty pro urychlený přechod (2012), Nadace Ellen MacArthurové.

⁵ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm.

směrem k oběhovému hospodářství, jež se více opírá o opětovné využití a vysoce kvalitní recyklaci a je méně závislé na primárních surovinách.

V souladu s *Plánem pro Evropu účinněji využívající zdroje* navrhla Komise v roce 2011⁶ rámec pro činnost a zdůraznila potřebu integrovaného přístupu napříč mnoha politickými oblastmi a úrovněmi. Hlavní myšlenky tohoto plánu jsou nyní rozvíjeny v sedmém akčním programu pro životní prostředí (7. EAP)⁷.

Přechod k modelům oběhového hospodářství slibuje pro evropské hospodářství mnohem příznivější budoucnost. Umožnilo by to Evropě čelit současným i budoucím výzvám vyplývajícím z globálního tlaku na zdroje a rostoucí nejistoty dodávek. Od opětovného vracení zdrojů zpět do výrobního procesu, snižování odpadu a omezování závislosti na nejistých dodávkách vede přímá cesta ke zvýšení konkurenceschopnosti. Oddělením hospodářského růstu od využívání zdrojů a jeho dopadů nabízí perspektivu dlouhodobého, udržitelného růstu.

Produktivita zdrojů v EU vzrostla v letech 2000–2011 o 20 %, nicméně to mohlo být částečně způsobeno dopady recese. Pokud by se nám podařilo toto tempo udržet, dosáhli bychom do roku 2030 dalšího 30% růstu, zvýšení HDP o téměř 1 %, přičemž by vzniklo přes 2 miliony více pracovních míst, než při stávajícím ekonomickém scénáři⁸. Zintenzívnění úsilí o zvýšení produktivity zdrojů půjde ruku v ruce se stávajícími cíli politiky EU, jako je snižování emisí skleníkových plynů, zvyšování energetické účinnosti, udržitelná reindustrializace hospodářství EU, zajištění přístupu k surovinám, a rovněž snížení dopadů na životní prostředí.

Existuje široká škála osvědčených opatření na podporu účinného využívání zdrojů, u nichž se již prokázala jejich prospěšnost i potenciál, který je možné uplatňovat systematictěji. Zároveň se provádějí nezbytná opatření s cílem zajistit, aby se v důsledku těchto změn vytvářela pracovní místa, a to zejména v souladu se sdělením o ekologických pracovních místech⁹ a Zeleným akčním plánem pro malé a střední podniky¹⁰.

2. Vytvoření podpůrného politického rámce

Důležitou hnací silou účinného využívání zdrojů i oběhového hospodářství jsou trhy, jelikož materiály a energie nyní představují pro mnoho podniků hlavní vstupní náklady. Nicméně zatímco trhy jsou již dnes hnací silou změn, existuje řada tržních překážek, které brání účinnému a efektivnímu řízení zdrojů. Předcházení vzniku odpadů, ekodesign, opětovné použití a podobná opatření by mohla podnikům v EU přinést čisté úspory ve výši 600 miliard EUR ročně, tj. 8 % ročního obrátu, a zároveň snížit celkové roční emise skleníkových plynů o 2–4 %¹¹. Aby k tomu však došlo, musí se odstranit tržní překážky, které brání tyto příležitosti realizovat, odstranit.

Produktivita zdrojů může být pro širokou škálu odvětví přínosná a rovněž umožní evropským podnikům těžit z rychlého růstu na trzích různých odvětví ekoprůmyslu, jež se mají podle prognóz mezi lety 2010 a 2020 zdvojnásobit. Ve světě je po zlepšení účinného využívání zdrojů poptávka v široké škále průmyslových odvětví.

Existující infrastruktura, obchodní modely a technologie spolu se zavedenými vzorci chování udržují ekonomiky jakoby ustrnulé v lineárním modelu. Podniky mohou mít nedostatky

⁶ KOM(2011) 571.

⁷ Úř. věst. L 354, 28.12.2013, s. 171–200.

⁸ *Modelování hospodářských a environmentálních dopadů změny ve spotřebě surovin* (2014), Cambridge Econometrics et al.

⁹ COM(2014) 446.

¹⁰ COM(2014) 440.

¹¹ *Příležitosti pro podnikání v oblasti zlepšování účinného využívání zdrojů* (2013), AMEC et al.

informací, důvěry a kapacit, které k přechodu na řešení v duchu oběhového hospodářství potřebují. Finanční systém často neposkytuje prostředky na investice do zvýšení účinnosti nebo inovativních obchodních modelů, jež jsou vnímány jako rizikovější a složitější a mnohé tradiční investory odrazují. Vývoji nových výrobků a služeb mohou rovněž stát v cestě konvenční spotřebitelské návyky. Tyto překážky mají tendenci přetrvávat tam, kde ceny neodpovídají skutečným nákladům, které společností vznikají na využívání zdrojů, a kde politiky neposkytují silný, jednoznačný signál pro přechod k oběhovému hospodářství.

Na základě důkazů týkajících se klíčových produktů, materiálů a hodnotových řetězců bude Komise spolupracovat se zúčastněnými stranami na vytvoření podpůrného rámce pro oběhové hospodářství, které využívá opatření kombinující inteligentní regulaci, nástroje trhu, výzkum a inovace, pobídky, výměnu informací a podporu dobrovolných přístupů. Tento rámec přispěje k dosažení cíle, jímž je udržitelná průmyslová obnova v EU, a odvíjí se od proaktivního zapojení spotřebitelů a podniků, se zvláštním zaměřením na malé a střední podniky. Na mezinárodní úrovni by EU měla úzce spolupracovat s dalšími partnery, a to na mnohostranné i dvoustranné úrovni, s cílem zajistit maximální dopad koncepce oběhového hospodářství.

Komise bude:

– dále analyzovat případy významných selhání trhu a správy věcí veřejných, jež brání snížení objemu odpadu a opakovanému využívání odpadních materiálů, přičemž zohlední různorodost typů materiálů a jejich použití, a přispěje k vytvoření příznivého politického rámce pro účinné využívání zdrojů na úrovni EU.

2.1. Design a inovace pro oběhové hospodářství

Oběhové hospodářství nenechává řešení otázky, co s odpadem, výhradně na konec životnosti výrobku, ale minimalizuje vznik odpadu již ve fázi samotného navrhování výrobku a obvykle zapojuje inovativní postupy v celém hodnotovém řetězci. Může se jednat například o:

- snižování množství materiálů, které je nezbytné pro poskytování konkrétní služby (snižování hmotnosti);
- prodlužování možné doby používání výrobků (životnost);
- omezování spotřeby energie a materiálů během výroby i samotného využívání výrobku (účinnost);
- omezování použití materiálů, které jsou nebezpečné nebo se obtížně recyklují, a to jak ve výrobním procesu, tak u výrobků samotných (nahrazování alternativami);
- vytváření trhů s druhotnými surovinami (tj. recyklovatelnými materiály) (na základě norem, veřejných zakázek atd.);
- navrhování výrobků, které lze snadněji udržovat, opravovat, modernizovat, regenerovat nebo recyklovat (ekodesign);
- rozvoj služeb, které v tomto ohledu spotřebitelé potřebují (údržbářské a opravárenské služby atd.);
- motivace ke snižování objemu odpadu a podpora jeho vysoce kvalitního třídění ze strany spotřebitelů;
- motivace ke třídění odpadu a zavádění takových sběrných systémů, které minimalizují náklady na recyklaci a opětovné využití;

- možnost seskupovat činnosti, které se snaží předcházet tomu, aby se z vedlejších produktů stával odpad (průmyslová symbióza); a dále
- alternativy k vlastnictví výrobků, kdy se pomocí služeb pronájmu, zapůjčení či sdílení produktů rozšíří a zlepší nabídka pro spotřebitele, a to při současném zachování jejich zájmů (z hlediska nákladů, ochrany, informací, smluvních podmínek, pojištění atd.).

Důležitým výchozím bodem je samotné navrhování výrobních procesů, produktů a služeb. Výrobky mohou být ve fázi návrhu upraveny tak, aby mohly být déle používány, aby je bylo možné snadněji opravit, modernizovat, regenerovat a nakonec i recyklovat, namísto aby se jednoduše vyhodily. Výrobní procesy lze založit více na myšlence opětovné použitelnosti výrobků a surovin a schopnosti obnovy přírodních zdrojů, zatímco na základě inovativních obchodních modelů může vzniknout nový vztah mezi podniky a spotřebiteli.

Následující koncepční schéma znázorňuje zjednodušeně hlavní fáze modelu oběhového hospodářství, přičemž každý z nich představuje příležitosti v oblasti snižování nákladů a závislosti na přírodních zdrojích, dále v oblasti stimulace růstu a tvorby pracovních míst, jakož i omezení odpadu a emisí poškozujících životní prostředí. Tyto fáze jsou vzájemně propojeny, jelikož materiály lze použít kaskádovitě, kdy si například průmysl vyměňuje vedlejší produkty, výrobky se regenerují nebo přepracovávají, spotřebitelé využívají služeb pronájmu výrobků. Cílem je minimalizovat objem zdrojů, které tento oběh opouštějí, a zajistit tak optimální fungování celého systému.



Některé politiky a nástroje EU již nabízejí možnosti a poskytují pobídky v souladu s modelem oběhového hospodářství. Hierarchie způsobů nakládání s odpady, která je základem evropských právních předpisů týkajících se odpadů, vede k postupnému přijetí preferovaných možností prevence vzniku odpadu, přípravy k opětovnému použití a recyklaci a odrazuje od skládkování. Politiky týkající se chemických látek mají za cíl postupně přestat používat toxické látky, které vzbuzují mimořádné obavy. Některá opatření pro ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie zahrnují požadavky na životnost a usnadnění recyklace. Strategie pro biohospodářství¹² podporuje udržitelné a integrované využívání biologických zdrojů a toků odpadu pro výrobu potravin, energie a výrobků z biologických materiálů. Politika v oblasti klimatu vytváří pobídky k úspoře energie a snižování emisí skleníkových plynů.

Společný a soudržný rámec EU pro podporu oběhového hospodářství napomůže tomu, aby tyto prvky spolu s programem Horizont 2020 řešily výzvy v oblasti výzkumu a inovací¹³.

S cílem podpořit navrhování a inovace pro oběhové hospodářství Komise:

- bude v souladu s programem EU pro výzkum a inovace (Horizont 2020) poukazovat na příležitosti, jak přejít k oběhovému hospodářství na evropské úrovni, a to pomocí inovačních projektů velkého rozsahu zaměřených na spolupráci v rámci hodnotových řetězců, na rozvoj dovedností a podporu trhu v uplatňování inovativních řešení;
- vytvoří posílené partnerství na podporu výzkumu a inovativních politik pro oběhové hospodářství;
- usnadní rozvoj modelů více respektujících zásady oběhového hospodářství, a to pro výrobky i služby, například prostřednictvím soudržnější výrobní politiky, a bude dále prosazovat uplatňování směrnice o ekodesignu tím, že bude věnovat zvláštní pozornost kritériím pro účinné využívání zdrojů, včetně kritérií pro budoucí skupiny prioritních výrobků uvedené v pracovním plánu na období 2015–2017; a dále
- bude podporovat kaskádový princip udržitelného využívání biomasy při zohlednění všech odvětví využívajících biomasu, aby mohla být využívána energeticky nejúčinnějším způsobem.

2.2. Uvolnění investic na řešení respektující zásady oběhového hospodářství

EU a členské státy by měly podporovat investice do inovací v zájmu oběhového hospodářství a rovněž jejich zavádění na trh a dále by měly vzhledem k reformě finančního systému odstraňovat překážky mobilizace většího objemu soukromého financování do účinného využívání zdrojů. Nedávné návrhy předložené Komisí, které se týkaly podávání nefinančních zpráv¹⁴, dlouhodobého financování¹⁵ a zaměstnaneckých penzijních fondů¹⁶, obsahovaly požadavky poskytovat investorům relevantní informace o životním prostředí nebo zvažovat investiční rizika související s nedostatkem zdrojů a změnou klimatu.

¹² KOM(2012) 60.

¹³ Viz příloha tohoto sdělení.

¹⁴ COM(2013) 207.

¹⁵ COM(2014) 168.

¹⁶ COM(2014) 167.

V zájmu snížení rizika pro investory jsou vyvíjeny inovativní finanční nástroje, jako je například Nástroj financování přírodního kapitálu zřízený Komisí a Evropskou investiční bankou. Dalším účinným nástrojem posilování činnosti a investic soukromých subjektů v oblasti účinného využívání zdrojů je partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP). Na dosahování cílů oběhového hospodářství se aktivně podílí partnerství veřejného a soukromého sektoru s názvem Iniciativa pro udržitelnost zpracovatelských odvětví prostřednictvím hospodárného využívání zdrojů a energetické účinnosti (SPIRE) a Společná iniciativa odvětví biotechnologií.

Politika má rovněž význam při poskytování vhodných signálů pro investice do účinného využívání zdrojů tím, že odstraňuje dotace, jež mají za důsledek poškozování životního prostředí, a přesouvá daňovou zátěž ze zdanění práce na platby daní za znečišťování životního prostředí a spotřebu zdrojů. Pokrok ohledně ekologické daňové reformy v členských státech EU je řešen v rámci evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik.

S cílem uvolnit investice do oběhového hospodářství Komise:

- bude věnovat pozornost slibným oblastem, které byly vymezeny v rámci Kulatého stolu pro financování účinného využívání zdrojů¹⁷, včetně inovativních finančních nástrojů, přičemž zohlední otázky zdrojů v účetních pravidlech pro podniky, vyjasní odpovědnost finančních institucí (povinnosti při správě cizího majetku), vypracuje metodiky pro „zátěžové testy zdrojů“ pro podniky a prozkoumá potenciál trhu s obligacemi v zájmu zvýšení finančních prostředků věnovaných na projekty v oblasti účinného využívání zdrojů;
- vypracuje pokyny týkající se možností nabízených novými směrnici o veřejných zakázkách v oblasti ekologických veřejných zakázek (tzv. GPP) a doporučení týkající se monitorování výkonnosti členských států při dosahování 50% cíle GPP¹⁸, a dále bude podporovat inovativní nástroje, jako je zadávání veřejných zakázek v předobchodní fázi a zadávání veřejných zakázek v oblasti inovací, a usnadní vytvoření sítí GPP mezi veřejnými orgány; a dále
- bude i nadále začleňovat priority oběhového hospodářství mezi oblasti financované z EU a motivovat členské státy k tomu, aby dostupné finanční prostředky EU využívaly v programech a projektech zaměřených na oběhové hospodářství, zejména prostřednictvím evropských strukturálních a investičních fondů.

2.3. Využití činností podniků a spotřebitelů a podpora malých a středních podniků

Podniky a spotřebitelé zůstávají při přechodu na oběhové hospodářství klíčovými aktéry. Přijímání rozhodnutí v obou směrech hodnotového řetězce tak musí být lépe propojeno, dodávat jednotnou motivaci výrobcům, investorům, distributorům, spotřebitelům i subjektům zajišťujícím recyklaci a zaručovat spravedlivé rozdělení nákladů i výhod mezi články řetězce. Je třeba zapojit tržní mechanismy, aby bylo možné zajistit co možná nejúčinnější rozdělení a využívání zdrojů. Zároveň je nutné řešit případná selhání trhu nebo problémy bránící vývoji inovací. Posilovat je nutné i fungování trhů s druhotnými surovinami. Zvláštní pozornost by měla být věnována úsilí usnadnit podnikatelům, aby využívali potenciálních nových trhů spojených s oběhovým hospodářstvím, a zajistit, aby byla na pracovním trhu k

¹⁷ MEMO/13/110.

¹⁸ KOM/2008/400

dispozici nezbytná znalostní základna. Spotřebitelé by měli být lépe informováni o environmentálních vlastnostech různých výrobků, aby mohli činit informovaná rozhodnutí.

Evropská platforma pro účinné využívání zdrojů identifikovala¹⁹ významné příležitosti pro podniky v různých fázích tzv. smyčky, kdy se materiály vracejí zpět do výrobního procesu, a rovněž u různých článků dodavatelského řetězce původu nebo jiných dodavatelských řetězců. Tyto příležitosti přitom vycházejí ze zkušeností úspěšných iniciativ, jež lze rozšířit a uplatňovat v mnohem větším rozsahu. Jde například o tyto příležitosti:

- ve fázi výroby: normy udržitelného zajišťování zdrojů, používání dobrovolných režimů pod vedením průmyslu a maloobchodníků a průmyslová symbióza v zájmu zásobování trhů vedlejšími produkty;
- v oblasti distribuce: poskytování lepších informací o látkách obsažených ve výrobcích a způsobu opravy a recyklace výrobků, které jsou v doporučeních Platformy uváděny jako „produktový pas“; a dále
- ve fázi spotřeby: pomocí spoluspotřebitelských modelů založených na půjčování, výměně, směně nebo pronájmu produktů (např. automobilů, nástrojů, ubytování) a pomocí systémů služeb spojených s výrobky lze získat ze souvisejících aktiv nebo zdrojů dodatečnou hodnotu.

Pilotní fáze projektu Ekologická stopa, jež byl uveden ve sdělení Komise s názvem *Budování jednotného trhu pro ekologické výrobky*²⁰, umožňuje zúčastněným stranám vypracovat společně jednotný způsob měření dopadů produktů a organizací na životní prostředí. Po pilotní fázi Komise posoudí, zda tyto metody fungují a mohou být uplatňovány na stávající nebo nové nástroje, jimiž se má zlepšit environmentální výkonnost výrobků.

Tato opatření by měla být rozšířena, aby se zajistily správné rámcové podmínky a rovné podmínky pro stávající a nové podniky, aby se mohly přizpůsobit globálním megatrendům v nakládání se zdroji. Dále by se měly oceňovat podniky s nejlepšími výsledky, podporovat začínající podnikatelé ve vytváření progresivních obchodních řešení, a testovat je na trhu a poskytovat spotřebitelům spolehlivé informace. Na základě procesu se zapojením mnoha zúčastněných stran, který byl zahájen v rámci Evropského programu pro spotřebitele²¹, se ukázala potřeba účinných nástrojů proti klamavým a nepodloženým environmentálním tvrzením.

Pracovní síla musí být vybavena dovednostmi, jež jí umožní účinný přechod na oběhové hospodářství s vysokou zaměstnaností²². Sdělení o zelené zaměstnanosti²³ vytváří rámec pro otevření příležitostí tvorby pracovních míst v oběhovém hospodářství účinněji využívajícím zdroje. Důležitou úlohu při tom mají také vnitrostátní, regionální a místní orgány jakož i sociální partneři, jelikož mohou poskytovat cílenou, koordinovanou podporu ve formě investic, infrastruktury, technologie a dovedností, a to se zvláštním zaměřením na potřeby malých a středních podniků. Ze své pozice také mohou usnadnit a podporovat změnu v chování spotřebitelů tak, aby se rozhodovali pro udržitelnější výrobky a služby.

V zájmu podpory činností podniků, zejména malých a středních, a spotřebitelů bude Komise:

¹⁹ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf

²⁰ COM(2013) 196 a doporučení Komise 2013/179/EU.

²¹ COM(2012) 225.

²² COM(2012) 173.

²³ COM(2014) 446.

- stavět na výsledcích pilotní fáze projektu Ekologická stopa, která poběží do roku 2016, a dále stanovit, jak uplatnit měření dopadu na životní prostředí na výrobky a pracovní postupy a jak na základě výsledků měření poskytovat spotřebitelům lepší informace o environmentálně šetrnějších a udržitelnějších možnostech volby;
- stimulovat širokou spolupráci mezi zúčastněnými stranami prostřednictvím koordinační a podpůrné činnosti v rámci programu Horizont 2020 a jeho nástrojů, včetně Evropského inovačního a technologického institutu, evropských strukturálních a investičních fondů, Akčního plánu pro ekologické inovace, Zeleného akčního plánu pro malé a střední podniky a Evropského programu pro spotřebitele;
- stavět na závazcích zúčastněných stran v rámci Evropského inovačního partnerství v oblasti surovin, jež mají přímý vliv na produktivitu zdrojů;
- podporovat vytváření pracovních míst a rozvoj dovedností prostřednictvím posílené koordinace politik, směřováním evropských finančních prostředků do programů a projektů, které podporují zelený růst, zlepšením informovanosti a monitoringu, a to i prostřednictvím evropského semestru, a spoluprací se sociálními partnery, institucemi z oblasti vzdělávání a odborné přípravy a dalšími zúčastněnými stranami; a dále
- podporovat výměnu osvědčených postupů na mezinárodní úrovni.

3. Modernizace politiky nakládání s odpady a jejích cílů: odpad jako zdroj

Přeměna odpadu ve zdroj je jednou z možností, jak uzavřít kruh v rámci systémů oběhového hospodářství. Obecné a specifické cíle stanovené v evropských právních předpisech byly doposud hlavním motorem zlepšení v oblasti nakládání s odpady. Stimulují inovace při recyklaci a opětovném využití, omezují skládkování, snižují ztráty zdrojů a vytvářejí motivaci ke změně chování. V EU se však stále v průměru vytváří přibližně pět tun odpadu na osobu ročně, přičemž účinně recyklována je o něco více než třetina odpadu.

Evropská unie si stanovila politický závazek²⁴ omezit vznik odpadu, recyklovat odpad a vytvořit tak z něho významný, spolehlivý zdroj surovin v Unii, získávat energii zpět pouze z nerecyklovatelných materiálů a zcela odstranit skládkování. Rozvojem odpadové politiky se významně přispěje k růstu a vytváření pracovních míst s poměrně nízkými nebo nulovými náklady a zároveň k lepšímu životnímu prostředí. S ohledem na globální trh by ambiciózní odpadová politika měla stimulovat inovace a pomáhat podnikům z EU dále zvyšovat svou konkurenceschopnost při poskytování služeb souvisejících s nakládáním s odpady a měla by nabízet nové příležitosti na trhu pro vývozce z EU.

3.1. Stanovení cílů v oblasti nakládání s odpady v zájmu přechodu k recyklující společnosti

V přeměně odpadu na zdroje a podpoře udržitelných způsobů nakládání s odpady, jako je například recyklace, dosáhla Evropa značného pokroku. Nicméně mezi členskými státy stále existují značné rozdíly. Šest členských zemí již účinně odstranilo skládkování komunálního odpadu, tzn. podařilo se jim skládkování snížit za posledních 20 let z 90 % na méně než 5 % a v některých regionech dosáhnout 85% míry recyklace. V jiných zemích se na skládky ukládá stále více než 90 % odpadu a recykluje se méně než 5 % odpadu.

²⁴ 7. akční program pro životní prostředí.

Je potřeba silných politických signálů, aby bylo možné z dlouhodobého hlediska předvídat investice a změny, aby mohly materiály, jako jsou například plasty, sklo, kovy, papír, dřevo, pryž a jiné recyklovatelné materiály, znovu vstoupit do ekonomiky jako druhotné suroviny za konkurenceschopné ceny. Tuto dlouhodobou předvídatelnost lze zajistit stanovením jasných cílů v oblasti recyklace pro období do roku 2030. Tříděný sběr u zdroje spolu s vhodnými metodami výpočtu míry recyklace zajistí její vysokou kvalitu a přispěje k rozvoji trhů pro poskytování vysoce kvalitních druhotných surovin. Za tímto účelem by měla být osvětlena stávající metoda měření, jíž se určuje, co se skutečně recykluje, neboť některé členské státy v současné době uvádějí shromážděný odpad jako odpad recyklovaný, ačkoli mezi těmito fázemi vznikají významné materiální ztráty. Skládkování veškerého recyklovatelného odpadu se má eliminovat do roku 2025. Do roku 2030 by se pak členské státy měly snažit skládkování prakticky odstranit. Rekuperace energie, včetně využívání odpadní energie a biopaliv, bude významná u dále nepoužitelného či nerecyklovatelného odpadu. To bude vyžadovat účinnější využívání v současné době nerovnoměrně rozdělené rekuperační kapacity v EU a také přijetí opatření k zamezení nadměrné kapacity.

Úspěšná realizace těchto opatření může do roku 2030 vést ke vzniku více než 180 000 přímých pracovních míst v EU, a to vedle 400 000 míst, která budou vytvořena v rámci provádění platných právních předpisů o odpadech²⁵. Podaří se tak uspokojit 10–40 % poptávky po surovinách v EU a zároveň se přispěje k dosažení cíle 40% snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030, což znamená, že v roce 2030 by měl objem emisí činit o 62 Mt CO₂ ročně méně.

S cílem posílit hospodářský, sociální a environmentální užitek vyplývající z lepšího nakládání s komunálním odpadem Komise navrhuje:

- zvýšit do roku 2030 opětovné používání a recyklaci komunálního odpadu na 70 %;
- zvýšit do roku 2030 míru recyklace obalového odpadu na 80 %, se střednědobými cíli 60 % do roku 2020 a 70 % do roku 2025, včetně cílů pro konkrétní materiály;
- zakázat do roku 2025 skládkování recyklovatelných plastů, kovů, skla, papíru, lepenky a biologicky rozložitelného odpadu, přičemž by se členské státy měly snažit skládky do roku 2030 prakticky odstranit²⁶;
- dále rozvíjet trhy s vysoce kvalitními sekundárními materiály, a to například prostřednictvím posuzování přidané hodnoty kritérií vymezujících, kdy odpad u určitých materiálů přestává být odpadem; a dále
- upřesnit metodu výpočtu pro recyklované materiály s cílem zajistit vysokou úroveň kvality recyklace.

3.2. Dosažení zjednodušeného a lepšího provádění právních předpisů v oblasti odpadů

Členské státy mají možnost se rozhodnout, jak cílů stanovených na úrovni EU dosáhnout. Existuje však značný potenciál pro další zjednodušení a zlepšení provádění právních předpisů o odpadech na vnitrostátní úrovni a snížení stávajících rozdílů.

²⁵ SWD(2014) 207.

²⁶ Určité procento „zbytkového“ odpadu nelze získat zpět, a proto může být ukládáno na skládce, jelikož žádné jiné alternativní řešení není v současné době k dispozici. Tento podíl však má být omezen na nejvýše 5 %.

V roce 2012 vypracovala Komise srovnávací přehled nakládání s odpady, jakož i plány obsahující konkrétní doporučení pro členské státy s nejslabšími výsledky. Komise bude i nadále věnovat zvláštní pozornost členským státům, které mají k dosažení cílů nejdále, a bude se ve spolupráci s nimi snažit řešit nedostatky v provádění právních předpisů již v rané fázi.

Ukázalo se, že hospodářská opatření mají zásadní význam pro zlepšení nakládání s odpady na vnitrostátní úrovni, zejména prostřednictvím daně ze skládkování a spalování, režimů platby podle množství odpadu a rozšířené odpovědnosti výrobce, nebo pobídkami pro místní orgány, aby podporovaly předcházení vzniku odpadu, jeho opětovné využití a recyklaci. Účinný se rovněž ukázal být zákaz skládkování. Stanovení minimálních požadavků pro režimy odpovědnosti výrobce na úrovni EU umožní snížit náklady a odstranit překážky, s nimiž se potýkají výrobci, když musejí zároveň dodržovat pravidla několika vnitrostátních systémů v rámci EU.

Úsilí členských států zaměřené na integrované nakládání s odpady včetně tříděného sběru, opětovného použití a recyklace infrastruktury lze podpořit evropskými finančními prostředky. Skládkování nebo samostatné spalování odpadu by v budoucnu nemělo být podporováno.

Optimální využívání dostupné kapacity nakládání s odpady v EU by si vyžádalo lepší plánování a sdílení informací a mohlo by zahrnovat toleranci k vyššímu objemu přepravy odpadů v rámci EU do nejmodernějších a nejúčinnějších zařízení, přinejmenším jako přechodné opatření.

Je tu prostor pro další zjednodušení a usnadnění sběru a vykazování dat na vnitrostátní úrovni a pro zvýšení spolehlivosti a konzistentnosti údajů v celé EU. Přijetí společných ukazatelů umožní lépe sledovat a měřit výsledky jednotlivých členských států²⁷.

Opatření pro další zjednodušení *acquis* v oblasti nakládání s odpady a zajištění účinnosti a účelnosti budou založena na již vynaloženém úsilí snížit administrativní náklady odpadové politiky, například prostřednictvím výjimek z požadavků pro zpětný odběr pro některé malé a střední podniky nebo snah zavést povinnost elektronické výměny údajů u přepravy odpadů.

Za účelem zajištění realizace výhod plynoucích z právních předpisů EU prostřednictvím zjednodušení a lepšího provádění navrhuje Komise:

- řešit překrývání cílů v oblasti nakládání s odpady a sjednotit vymezení pojmů;
- výrazně zjednodušit oznamovací povinnosti pro členské státy, včetně vyjasnění a zjednodušení metod výpočtu cílů pro komunální odpad, skládkování a obalových odpadů;
- umožnit členským státům dát malým a středním podnikům, které se věnují sběru a/nebo přepravě velmi malých množství odpadu, který není klasifikován jako nebezpečný, výjimku ze souhrnného povolení nebo registračních požadavků podle rámcové směrnice o odpadech;
- zavést každoroční podávání zpráv prostřednictvím jediného kontaktního místa pro všechny údaje o odpadech a zajistit, aby byly statistiky týkající se odpadů v souladu s požadavky právních předpisů EU o odpadech a aby byly vnitrostátní metodiky srovnávány se statistickými normami;

²⁷ Například pro cíl recyklace v oblasti komunálního odpadu jsou povoleny čtyři metody výpočtu. V závislosti na zvolené metodě mohou být výsledky naprosto odlišné (přibližně 20 %).

- vyžadovat po členských státech, aby rozvíjely digitalizované systémy sledování údajů a ověřování údajů třetích stran;
- zřídit mechanismus včasného varování, který má zajistit, aby členské státy přijaly vhodný soubor opatření v zájmu včasného dosažení cílů;
- stanovit minimální provozní podmínky pro systémy rozšířené odpovědnosti výrobce, které by mohly být dále rozvíjeny na vnitrostátní úrovni nebo v rámci pokynů EU a podporovat využívání ekonomických nástrojů v členských státech; a dále
- podporovat přímé investice do nakládání s odpady na vrcholu hierarchie způsobů nakládání s odpady (předcházení vzniku odpadů, opětovné použití, recyklace).

3.3. Řešení specifických problémů s odpady

K řešení výzev spojených s určitými významnými ztrátami zdrojů nebo dopady na životní prostředí jsou zapotřebí speciálně uzpůsobené přístupy.

Předcházení vzniku odpadu: Jako první priorita, jež má vliv na všechny fáze v oběhovém hospodářství by se mělo zajistit, aby vznikalo méně odpadu. Členské státy nedávno přijaly podle požadavků rámcové směrnice o odpadech programy věnované předcházení vzniku odpadů, které v současné době přezkoumává Evropská agentura pro životní prostředí. Po jejich posouzení vytvoří Komise iniciativy na propagaci osvědčených postupů v oblasti předcházení vzniku odpadů v EU.

Odpad v moři: Odpadky v moři znečišťují pláže, poškozují mořskou faunu a floru a vytvářejí dlouhodobý problém s odpadem, jehož odstranění je nákladné. 7. akční program Společenství pro životní prostředí vyzývá k vytvoření celounijního kvantitativního hlavního cíle ke snížení odpadu, který by byl založen na opatřeních u zdroje.

Úplným provedením opatření obsažených v revidovaných právních předpisech EU týkajících se nakládání s odpady by se do roku 2020 mohlo dosáhnout snížení emisí ve výši 13 % a do roku 2030 snížení o 27 %. Stanovení specifického cíle pro snížení odpadu do roku 2020 by představovalo jasný signál pro členské státy, které v současné době pracují na opatřeních v zájmu dosažení „dobrého stavu prostředí“ moří do roku 2020 podle rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí, a zároveň by to bylo podnětem pro rozvoj akčních plánů týkajících se odpadků v moři v rámci čtyř regionálních úmluv pro mořské prostředí. K dosažení tohoto cíle by rovněž přispěla další opatření na úrovni EU, která by zohledňovala mimo jiné výsledky probíhajícího hodnocení směrnice o přístavních zařízeních pro příjem lodního odpadu a zbytků lodního nákladu²⁸. V daný čas bude stanoven cíl druhé fáze ve snižování objemu odpadků v moři, který bude vycházet z další analýzy potenciálu pro snížení z jiných zdrojů, na pevnině i na moři, a bude zohledňovat závazek přijatý na summitu Rio+20, který spočívá v dosažení významného snížení množství odpadu v mořích do roku 2025.

Stavební a demoliční odpad: Trhy s recyklovanými materiály hrají nezbytnou úlohu při zvyšování míry recyklace stavebních a demoličních odpadů. Návrhy pro lepší nakládání se stavebním a demoličním odpadem, a rostoucí možnosti recyklace a recyklovaného obsahu ve stavebních materiálech budou součástí rámce pro posuzování environmentálního profilu budov, jak je uvedeno ve sdělení Komise o příležitostech k účinnému využívání zdrojů ve stavebnictví²⁹.

²⁸ Směrnice 2000/59/ES.

²⁹ COM(2014) 445

Kromě toho bude v rámci navrženého mechanismu včasného varování sledována situace v členských státech vůči cílové hodnotě 70% recyklace do roku 2020, přičemž opatření budou zahrnovat zvýšené poplatky za skládkování stavebního a demoličního odpadu, nebo dodatečné povinnosti pro třídění u demoličních míst velkého rozsahu v zájmu zlepšení kvality recyklovaných látek.

Potravinový odpad: Odhaduje se, že až 30 % všech potravin vyprodukovaných na celém světě se proplytvá nebo vyhodí. Komise zvažuje předložení konkrétních návrhů zaměřených na snížení plýtvání s potravinami.

Nebezpečný odpad: Správné nakládání s nebezpečnými odpady zůstává výzvou, neboť údaje o stávajícím likvidačním postupu pro část tohoto toku odpadů chybějí. Nejprve dojde ke zlepšení dokumentace a dohledatelnosti zřízením registrů nebezpečného odpadu a zjištěním kapacit a nedostatků systémů pro nakládání s nebezpečným odpadem v jednotlivých členských státech. Tyto registry mohou být postupně rozšiřovány na další druhy odpadu, jako je tomu již v případě několika členských států.

Plastový odpad: Očekává se, že výroba plastů v EU každoročně vzroste o 5 %. Recykluje se přitom pouze 24 % plastového odpadu, téměř 50 % končí na skládkách a zbytek se spaluje. Veřejná konzultace týkající se plastového odpadu, kterou v roce 2013³⁰ provedla Komise, zdůraznila značný potenciál pro využití plastů udržitelnějším způsobem a ukázala, že existuje silná podpora zákazu skládkování plastů a zlepšení návrhů plastů a plastových výrobků. Důležitými kroky ke zlepšení nakládání s plastovými odpady je nedávný návrh Komise, který umožňuje členským státům omezit používání plastových tašek³¹, a návrhy obsažené v tomto sdělení, které hovoří pro posílení recyklace a zákaz skládkování.

Recyklace kritických surovin: Důležité jsou všechny suroviny, nicméně ty kritické si zaslouží zvláštní pozornost, neboť jejich výroba je soustředěna v několika málo zemích světa a mnohé z těchto surovin mají nízkou míru nahraditelnosti i recyklace. Komise podporuje efektivní využívání a recyklaci kritických surovin v rámci své iniciativy v oblasti surovin³² a Evropského inovačního partnerství v oblasti surovin.

Nedovolená přeprava odpadů: Komise zintenzivní kroky s cílem zajistit soulad s příslušnými právními předpisy EU, zejména s nařízením (ES) č. 1013/2006 o přepravě odpadů, které bylo nedávno upraveno s cílem posílit kontroly přepravy odpadů.

Recyklace fosforu: Fosfor je životně důležitým zdrojem pro výrobu potravin, ale je u něho významné riziko ohrožení zabezpečení dodávek a při současném způsobu využívání dochází ke vzniku odpadu a ztrát ve všech fázích jeho životního cyklu. Na základě konzultačního sdělení o udržitelném využívání fosforu³³ připravuje Komise rámec pro další kroky.

K řešení zvláštních problémů s odpady Komise:

- navrhuje ambiciózní cíl snížit do roku 2020 množství **odpadků v moři** o 30 % u deseti nejčastějších typů odpadu nalezeného na plážích, jakož i pro lovná zařízení nalezená na volném moři, přičemž daný seznam bude přizpůsoben každé ze čtyř mořských oblastí v EU;
- hodlá přijmout opatření, která mají stimulovat trhy s recyklovanými materiály získanými ze **stavebního a demoličního odpadu**, a vyvinout společný rámec EU pro posuzování environmentálního profilu budov;

³⁰ COM(2013) 123.

³¹ COM(2013) 761.

³² KOM(2011) 25.

³³ COM(2013) 517.

- navrhuje, aby členské státy sestavily národní strategii prevence plýtvání s potravinami a snažily se zajistit snížení **potravinového odpadu** ve výrobě, maloobchodním prodeji, distribuci a odvětví stravování, pohostinství a hotelnictví, jakož i v domácnostech do roku 2025 minimálně o 30 %;
- hodlá vytvořit řádný systém rejstříků alespoň pro **nebezpečný odpad**, jehož by se účastnily všechny členské státy;
- kromě svého návrhu omezit používání lehkých **plastových tašek** navrhuje také zavést do roku 2025 zákaz plastů na skládkách;
- navrhuje, aby členské státy začlenily opatření týkající se sběru a recyklace odpadů obsahujících významné množství kritických surovin do svých vnitrostátních plánů pro nakládání s odpady; a dále
- zvažuje vytvořit politický rámec týkající se **fosforu** v zájmu zvýšení jeho recyklace, na podporu inovací, zlepšení tržních podmínek a začlenění jeho udržitelného využívání do právních předpisů EU týkajících se hnojiv, potravin, vody a odpadu.

4. Stanovení cíle pro účinné využívání zdrojů

V 7. akčním programu pro životní prostředí souhlasily členské státy a Evropský parlament s tím, že by Evropská unie měla vypracovat ukazatele a stanovit cíle pro účinné využívání zdrojů, a rovněž posoudit, zda by bylo vhodné zahrnout hlavní ukazatel a cíle do evropského semestru. V návaznosti na rozsáhlé konzultace byla jako nejvhodnější kandidát na cíl pro účinné využívání zdrojů stanovena produktivita zdrojů měřená pomocí poměru HDP vůči spotřebě surovin³⁴.

Realistický cíl zvýšit produktivitu zdrojů, který podpořila Evropská unie a její členské státy, by soustředil politickou pozornost a využití v současné době opomíjeného potenciálu oběhového hospodářství na dosažení udržitelného růstu a zaměstnanosti a zvýšení soudržnosti politik EU. Představoval by přiměřený způsob, jak zajistit tento soulad a podporovat příslušné činnosti.

Podle prognóz má EU zvýšit svou produktivitu zdrojů v období 2014–2030 o 15 % za současného hospodářského scénáře. Využíváním inteligentních politik k podpoře přechodu na oběhové hospodářství, jak žádala Evropská platforma pro účinné využívání zdrojů, by mělo být možné toto tempo zdvojnásobit. Zvýšení produktivity zdrojů o 30 % nejen významně přispěje k udržitelnosti růstu, ale rovněž bude mít kladný dopad na tvorbu pracovních míst a růst HDP³⁵.

Průmysl bude ze zlepšení produktivity zdrojů těžit formou posílené konkurenceschopnosti³⁶. Náklady na zdroje totiž tvoří významnou část jejich nákladové struktury, a proto potřebují dostupné a spolehlivé dodávky³⁷. Došlo by tak jak k okamžitým finančním ziskům, tak

³⁴ RMC (*Raw Material Consumption* neboli spotřeba surovin) je souhrnný ukazatel k měření množství (v tunách) všech materiálních zdrojů používaných v hospodářství, při současném zohlednění využívání zdrojů, které jsou součástí dovozu. V současné době je k dispozici pro celou EU a některé členské státy. Země, pro které RMC k dispozici není, mohou mezitím využívat ukazatele domácí materiálové spotřeb.

³⁵ SWD(2014) 211.

³⁶ Zúčastněné strany upřednostňovaly RMC jako ukazatel využívání zdrojů, protože zachycuje využívání zdrojů obsažených jak v dovážených, tak domácích produktech, což umožňuje spravedlivé srovnání jejich účinného využívání zdrojů.

³⁷ Poslední studie odvětví výroby oceli a hliníku prokázaly, že suroviny tvoří přibližně 30 až 40 procent jejich struktury nákladů, což je více než například náklady na pracovní sílu.

k dlouhodobým strategickým výhodám, jelikož rostoucí celosvětová poptávka po energii zvyšuje ceny i volatilitu zdrojů. Pomocí zvýšení energetické účinnosti se proto Evropě podaří dosáhnout svých reindustrializačních cílů.

Cíl v oblasti produktivity zdrojů by sice nebyl závazný a stanovil by se na úrovni EU, nicméně by byl podnětem pro ty členské státy, které si zatím nestanovily cíl na vnitrostátní úrovni, vytvořit opatření, která zohledňují využívání zdrojů. To by vedlo k vyváženějším opatřením, které zohledňují širší hospodářské, sociální a environmentální důsledky a zaplňují stávající mezeru.

Členské státy by měly možnost provést bilanci politik a činností a stanovit, které jsou hospodářsky a environmentálně nejvýhodnější v souladu s širšími politickými cíli. Při tom by měly možnost inspirovat se řadou již prokázaných, nicméně ne široce užívaných osvědčených postupů, které by mohly přijmout za své a přizpůsobit je vlastním potřebám a daným okolnostem. V současné době probíhá přezkum strategie Evropa 2020³⁸, který je podporován veřejnou konzultací, v níž se shromažďují názory všech zúčastněných stran na další rozvoj strategie. Komise se proto domnívá, že jakékoliv rozhodnutí týkající se stanovení hlavního cíle produktivity zdrojů by mělo být přijato v rámci přezkumu po zohlednění výsledků veřejné konzultace spolu s doporučeními Evropské platformy pro účinné využívání zdrojů.

Aby si tvůrci politik uvědomili celkový tlak na životní prostředí související se získáváním zdrojů, je třeba zohlednit i jiné ukazatele, zejména pro využívání vody a omezených zdrojů půdy. Jako součást ukazatelů strategie Evropa 2020 zveřejnil Eurostat srovnávací přehled účinnosti využívání zdrojů od roku 2013³⁹. Cílem přehledu je sledovat provádění *Plánu pro Evropu účinněji využívající zdroje*, informovat o vazbě mezi zdroji a zapojit zúčastněné strany dále do procesu měření společenského pokroku i jinak než pomocí HDP.

S cílem využít potenciál účinného využívání zdrojů v kontextu udržitelného růstu:

- zohlední Komise doporučení Evropské platformy pro účinné využívání zdrojů týkající se hlavního cíle pro účinnost zdrojů, jakož i výsledky veřejné konzultace probíhající v rámci přezkumu strategie Evropa 2020;
- souběžně s tím bude dál rozvíjen srovnávací přehled pro účinné využívání zdrojů, který slouží ke sledování ukazatelů využívání materiálů a zdrojů jiných než uhlík (zejména půdy a vodních zdrojů); a dále
- vnitrostátní statistické úřady by měly pracovat na zavedení obecně přijímané metodiky v rámci Evropského statistického systému pro výpočet spotřeby surovin na vnitrostátní úrovni.

³⁸ COM(2014) 130 ze dne 19.3.2014; Hodnocení strategie Evropa 2020: strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění.

³⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard.