



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 2.7.2014
SWD(2014) 208 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady,

kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech, směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů, směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních

{COM(2014) 397 final}

{SWD(2014) 207 final}

{SWD(2014) 209 final}

{SWD(2014) 210 final}

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Ačkoli se nakládání s odpady v EU nadále zlepšuje, hospodářství EU v současnosti přichází o značné množství potenciálních druhotných surovin. V roce 2010 činila celková produkce odpadů v EU 2 520 milionů tun. Z tohoto celkového množství byla pouze omezená část (36 %) recyklována a zbytek byl uložen na skládky nebo spálen, přičemž přibližně 600 milionů tun tohoto odpadu bylo možno recyklovat nebo použít opětovně. EU tak přichází o významné příležitosti k účinnějšímu využívání zdrojů a posílení oběhového hospodářství, zajištění růstu a vytváření pracovních příležitostí, přijímání nákladově efektivních opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a omezení závislosti na dovážených surovinách.

Bez nových iniciativ k lepšímu nakládání s odpady v EU bude i v příštích letech docházet ke ztrátám významného množství hodnotných zdrojů. Bez jednoznačného střednědobého výhledu, včetně stanovení cílů, hrozí, že v EU dojde k nárůstu investic do neflexibilních velkých projektů, zaměřených na zpracování „zbytkového“ odpadu, což může bránit dlouhodobějším cílům účinnějšího využívání zdrojů.

Šíření osvědčených postupů mezi členskými státy bude i nadále omezené a hospodářské podmínky nebudou dostatečně motivovat k předcházení vzniku odpadů, opětovnému použití nebo recyklaci, což povede k přetrvávajícím velkým rozdílům mezi členskými státy, pokud jde o výkonnost v oblasti nakládání s odpady. Kvalita základních monitorovacích nástrojů, jako jsou statistické údaje o vzniku odpadů a nakládání s nimi, nebude navíc dosahovat optimální úrovně a množství povinností týkajících se předkládání zpráv bude značné, aniž by došlo k očekávanému zlepšení.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Návrh přímo přispívá k dosažení cílů strategie Evropa 2020, zejména její stěžejní iniciativy „Evropa účinněji využívající zdroje“, a úzce souvisí s plánem účinného využívání zdrojů a jeho iniciativou v oblasti surovin. Je rovněž přímou reakcí na společné cíle EU v oblasti životního prostředí a odpadů, jak jsou stanoveny v 7. akčním programu pro životní prostředí.

Pravomoc Unie přijmout opatření v oblasti nakládání s odpady vyplývá z článku 191 Smlouvy o fungování Evropské unie, který se týká ochrany životního prostředí a podle něhož „politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí, ochraně lidského zdraví, uvážlivému a racionálnímu využívání přírodních zdrojů a boji proti změně klimatu“.

Návrh reaguje zejména na zvláštní ustanovení o přezkumu obsažená ve třech právních předpisech EU o odpadech (rámcové směrnici o odpadech, směrnici o skládkách odpadů a směrnici o obalech a obalových odpadech), podle nichž musí Komise stávající cíle v oblasti nakládání s odpady přezkoumat. Zkušenosti z minulosti ukazují, že cíle v oblasti nakládání s odpady, které platí pro celou EU, byly hlavní hybnou silou úsilí o lepší hospodaření se zdroji a nakládání s odpady ve většině členských států. Společné cíle pomáhají rovněž zlepšovat fungování trhu s odpady v EU, neboť mimo jiné poskytují vodítko pro investiční rozhodnutí, zajišťují spolupráci mezi členskými státy a zaručují určitou míru harmonizace mezi vnitrostátními systémy odpovědnosti výrobce. Cíle platné pro celou EU jsou zapotřebí rovněž ke stanovení minimálního rozsahu, pokud jde o investice průmyslu EU do nových recyklačních technologií.

Návrh se zabývá environmentálními problémy s nadnárodními důsledky, včetně dopadů nevhodného nakládání s odpady na emise skleníkových plynů, znečišťování ovzduší a množství odpadků, zejména v mořském prostředí.

3. CÍLE

Hlavním obecným cílem návrhu je zajistit účinné opětovné použití a recyklaci hodnotných materiálů obsažených v odpadu a jejich opětovný vstup do evropského hospodářství, tj. přispět k dosažení pokroku při vytváření oběhového hospodářství, v němž jsou odpady postupně používány jako zdroj a v němž vznikají nové ekonomické příležitosti a pracovní místa.

Návrh má tyto specifické cíle:

- **Zjednodušit právní předpisy EU o odpadech** objasněním a zjednodušením metod měření s ohledem na cíle, úpravou a vysvětlením klíčových definic, zlepšením soudržnosti při stanovování cílů, odstraněním zastaralých požadavků a zjednodušením povinností týkajících se předkládání zpráv.
- **Zlepšit sledování** zvýšením kvality statistiky odpadů, zejména co se týká cílů, a předjímáním možných problémů při provádění postupem „včasného varování“.
- **Zajistit optimální nakládání s odpady ve všech členských státech** podporou šíření osvědčených postupů a hlavních nástrojů, jako jsou ekonomické nástroje, a zajištěním minimální úrovně harmonizace systémů rozšířené odpovědnosti výrobce.
- Stanovit střednědobé cíle v oblasti odpadů v souladu s **cíli EU** týkajícími se **účinného využívání zdrojů** a přístupu k **surovinám**.

Navrhované operativní cíle odrážejí cíle stanovené v 7. akčním programu EU pro životní prostředí, který nedávno přijala Rada a Parlament:

- produkce odpadů by se měla snížit a měla by se zrušit závislost na vývoji HDP,
- k opětovnému použití a recyklaci by mělo docházet na nejvyšší proveditelné úrovni,
- spalování by mělo být omezeno na odpady, které nelze recyklovat,
- ukládání využitelného odpadu na skládky by mělo být postupně ukončeno,
- významně by se mělo omezit množství odpadků v moři.

Cíle týkající se zjednodušení právních předpisů a snížení regulační zátěže (včetně u malých a středních podniků) a zajištění toho, aby byly cíle „vhodné pro daný účel“, jsou zcela v souladu se snahou Komise o zajištění účelnosti právních předpisů. Návrh mimoto co nejvíce zohledňuje zjištění vyplývající z „kontroly účelnosti“ (hodnocení *ex post*) pěti směrnic EU týkajících se odpadů (včetně směrnice o obalech a obalových odpadech), která byla provedena současně s přezkumem cílů EU v oblasti odpadů.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Na základě důkladné analýzy toho, co se v minulosti osvědčilo a co nikoli, a po rozsáhlých konzultacích se zúčastněnými stranami byly za účelem podrobnější analýzy ponechány tyto tři možnosti (a řada dílčích možností a zvláštních opatření):

Možnost č. 1 – zajištění úplného provedení:

- Žádná další opatření EU kromě prosazování dodržování předpisů

Možnost č. 2 – zjednodušení, lepší monitorování, šíření osvědčených postupů:

- Sladění definic klíčových pojmů (např. „recyklace“ a „opětovného použití“) a odstranění zastaralých požadavků
- Zjednodušení metod měření (pouze jedna metoda měření „odpadů z domácností a podobných odpadů“) a povinností týkajících se předkládání zpráv
- Vytvoření vnitrostátních registrů údajů o sběru odpadů a o nakládání s odpady a požadavek na ověřování klíčových údajů a statistik třetí stranou
- Zavedení postupu včasného varování ke sledování výkonnosti členských států a požadování včasného přijetí nápravných opatření v případě potřeby
- Stanovení minimálních podmínek pro fungování systémů rozšířené odpovědnosti výrobce

Možnost č. 3 – zvýšení cílů EU:

V zájmu navržení reálných cílů a lhůt pro všechny členské státy a dosažení hlavních cílů 7. akčního programu pro životní prostředí byly zohledněny stávající výsledky nejvyspělejších členských států a doba, která byla zapotřebí k dosažení těchto cílů.

Možnost č. 3.1 – zvýšení cíle týkajícího se recyklace / opětovného použití komunálního odpadu:

- Nízký cíl: opětovné použití / recyklace 60 % do roku 2030; 50 % do roku 2025
- Vysoký cíl: opětovné použití / recyklace 70 % do roku 2030; 60% do roku 2025

Možnost č. 3.2 – zvýšení cílů týkajících se opětovného použití / recyklace obalových odpadů:

- Vyšší cíle založené na materiálech v období od roku 2020 do roku 2030 (opětovné použití / recyklace 80 % celkového množství)
- Varianta: zvláštní samostatný cíl pro neželezné kovy („rozdělení kovů“)

Možnost č. 3.3 – postupné ukončení ukládání využitelného komunálního odpadu na skládky:

- Zákaz vztahující se na plasty/papír/sklo/kovy do roku 2025 (maximálně 25 % množství uloženého na skládkách), úplný zákaz do roku 2030 (maximálně 5 %)

Možnost č. 3.4 – kombinace možností č. 3.1, 3.2 a 3.3:

Možnost č. 3.5 – stejná jako možnost č. 3.4 s jinými lhůtami pro různé skupiny zemí

Možnost č. 3.6 – stejná jako možnost č. 3.4 s rychlejší lhůtou pro všechny členské státy a s možností časového odkladu u některých států

Možnost č. 3.7 – stejná jako možnost č. 3.4 s rozšířením zákazu skládkování na veškerý odpad podobný komunálnímu odpadu

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Dopady určených možností politiky souvisejí s těmito hlavními aspekty:

- **Náklady a úspory** související s lepším sběrem a zpracováním odpadů (např. větší opětovné použití a recyklace). Aby se zvýšily úrovně recyklace, budou se muset systémy sběru odpadů v průběhu času vyvíjet, například přejít od „systémů sběrných míst“ ke sběru „od dveří ke dveřím“. Dodatečné investiční náklady, které s tím budou souviset, se budou postupně snižovat kvůli skutečnosti, že se náklady na sběr a zpracování směsného zbytkového odpadu mají podle očekávání snižovat, zatímco příjmy z recyklovaných materiálů mají růst.
- **Výhody** související s **větší dostupností (druhotných) surovin**, tudíž zmírnění rizika budoucího růstu cen základních materiálů, kterému bude výrobní odvětví v EU pravděpodobně čelit.
- **Výhody plynoucí z větších příležitostí k využití a recyklaci odpadů** na vnitřním trhu EU (lepší využívání stávající a vývoj nové inovativní infrastruktury pro zpracování odpadů, a tudíž prospěch pro odvětví nakládání s odpady v EU).
- **Náklady a přínosy** související s **lepším monitorováním, snížením administrativní zátěže a zjednodušením**.
- **Vytváření pracovních příležitostí** vzhledem ke skutečnosti, že horní stupně hierarchie způsobů nakládání s odpady (včetně odděleného sběru, opětovného použití a recyklace) jsou (jak je známo) mnohem náročnější na pracovní sílu než odstranění a spalování odpadů.
- **Přínosy s ohledem na přijetí ze strany společnosti**. Infrastruktura, která je zapotřebí pro opětovné použití a recyklaci odpadů, je ze strany společnosti obvykle přijímána mnohem lépe než zařízení pro odstraňování a spalování odpadů.
- **Kladné environmentální dopady**, a to přímé (lepší nakládání s odpady, menší množství odpadků, včetně v mořském prostředí) i nepřímé (nižší úroveň emisí skleníkových plynů a znečišťování ovzduší, jelikož se předchází používání primárních surovin a energie). V důsledku toho budou existovat rovněž kladné dopady na lidské zdraví.

Zatímco řadu těchto dopadů lze vyčíslit a vyjádřit v penězích (zejména dopady související s lepším sběrem odpadů, přínosy pro životní prostředí a vytvářením pracovních příležitostí), jiné aspekty lze popsat pouze kvalitativně (např. menší závislost na dovážených surovinách).

Zatímco dopady možnosti č. 1 („úplné provedení“) byly posouzeny na základě porovnání se scénářem založeným na žádné změně politiky, dopady možnosti č. 2 a 3 byly určeny pomocí „úplného provedení“ jakožto výchozího bodu.

Možnost č. 1 – úplné provedení stávajících právních předpisů

Roční čisté náklady (vyšší náklady na sběr/zpracování po odečtení přínosů pro životní prostředí) této možnosti se do roku 2020 odhadují na 1500 milionů EUR a do roku 2035 se v celé EU-28 postupně sníží na méně než 600 milionů EUR. Odhadovaný nárůst počtu přímých pracovních míst činí 36 761 ekvivalentů plného pracovního úvazku (FTE).

Možnost č. 2 – zjednodušení, lepší monitorování, šíření osvědčených postupů

Ačkoli zlepšení statistik, například pomocí vnitrostátních registrů, bude od některých členských států vyžadovat dodatečné úsilí, současně pomůže snížit náklady na podávání zpráv. Navrhovaný „systém včasného varování“ bude vyžadovat úsilí ze strany Komise i členských států, může však omezit řízení o nesplnění povinnosti v pozdější fázi a zamezit nevhodným investicím. Významné zjednodušení požadavků na předkládání zpráv, které jsou členským státům uloženy, povede k úsporám nákladů; tyto úspory lze využít k uhrazení případných čistých nákladů spojených s opatřeními k lepšímu monitorování. Stanovení minimálních podmínek pro fungování systémů rozšířené odpovědnosti výrobce zvýší mimo jiné jejich nákladovou efektivnost.

Možnost č. 3 – zvýšení cílů EU

Hlavní dopady jednotlivých dílčích možností možnosti č. 3, které jsou popsány v oddíle 4, jsou pro roky 2014 až 2030 shrnuty v následující tabulce. Jak je z tabulky patrné, nejlepší poměr nákladů a přínosů při současném vytvoření více pracovních míst a větším snížení emisí skleníkových plynů zajistí kombinace dílčích možností č. 3.1, 3.2 a 3.3 (tj. dílčí možnosti 3.4–7):

Možnost	Finanční náklady (čistá současná hodnota, 2014–2030), v miliardách EUR (1)	Vnější náklady (čistá současná hodnota, 2014–2030), v miliardách EUR (2)	Čisté sociální náklady (1+2)	Pracovní místa (FTE v roce 2030)	Miliony tun ekvivalent u CO₂ (2030)	Miliony tun ekvivalent u CO₂ (2014–2030)
Možnost č. 3.1 – nízký cíl	–3,73	–3,96	–7,69	78 519	–23	–107
Možnost č. 3.1 – vysoký cíl	–8,41	–8,49	–16,91	137 585	–39	–214
Možnost č. 3.2	–11,2	–8,45	–19,66	107 725	–20	–183
Možnost č. 3.2 – rozdělení kovů	–13,48	–10,05	–23,53	107 643	–24	–250
Možnost č. 3.3	5,64	–0,65	4,99	46 165	–13	–49
Možnost č. 3.4	–12,65	–13	–25,65	177 637	–44	–308
(1) Možnosti č. 3.5 a 3.6:	–13,62	–13,58	–27,2	177 628	–44	–320
(2) Možnost č. 3.7	–10,7	–18,3	–29		–62	–443

Pozn.: negativní náklady představují přínos

Možnosti č. 3.4–7 poskytují konzistentní výhled, pokud jde o nakládání s odpady v EU na základě minulých zkušeností nejvyspělejších států: postupně jsou zaváděna omezení týkající se ukládání na skládky společně s postupným zvyšováním cílů v oblasti recyklace; to pomůže zamezit vytvoření nadměrných kapacit zařízení pro zpracování zbytkového odpadu, jako jsou spalovny odpadů nebo jiná málo výkonná zařízení.

V porovnání s „úplným provedením“ povedou možnosti č. 3.4–7 rovněž k dodatečnému snížení množství odpadků v moři o 7 % do roku 2020 a o 23 % do roku 2030. Dodatečné úspory vyplývající z menšího množství odpadků v moři se do roku 2030 odhadují na 136 milionů EUR, především v důsledku menšího čištění pláží a zamezení poškození rybářských plavidel a rybolovného zařízení.

6. SROVNÁNÍ JEDNOTLIVÝCH MOŽNOSTÍ

Následující tabulka shrnuje relativní příspěvy jednotlivých možností k hlavním cílům popsaným v oddíle 3. Na tomto základě lze vyvodit následující závěry:

- Možnost č. 2 by byla užitečná při podpoře plnění stávajících cílů, je však (jak se zdá) nezbytná, použijí-li nové navrhované cíle. Opatření navrhovaná v rámci možnosti č. 2 přispějí k většině stanovených cílů a měla by se považovat za „doprovodná opatření“, která pomohou zlepšit dodržování právních předpisů a dosáhnout cílů.
- Možnosti č. 3.1, 3.2 a 3.3 jednotlivě nezajistí nejlepší výsledky, pokud jde o soudržnost mezi navrhovanými cíli a poměrem nákladů a přínosů. Možnost č. 3.4 s rozšířeným zákazem týkajícím se ukládání na skládky (tj. možnost č. 3.7) se jeví jako nejpřitažlivější.
- Jednoznačně se neupřednostňuje možnost č. 3.4 ani možnosti č. 3.5 a 3.6: stanovení rozdílných cílů pro členské státy vede k vyšší čisté současné hodnotě, jelikož v některých členských státech je rychleji dosaženo přínosů plynoucích z lepšího nakládání s odpady, znamená to však složitější právní předpisy.

	Cíl č. 1 – zjednodušení	Cíl č. 2 – lepší monitorování	Cíl č. 3 – šíření osvědčených postupů	Cíl č. 4 – účinné využívání zdrojů
Možnost č. 1	0	0	0	0
Možnost č. 2	+++	+++	++	+
Možnost č. 3				
Možnost č. 3.1 – nízký cíl	+	+	++	+
Možnost č. 3.1 – vysoký cíl	+	+	+++	++
Možnost č. 3.2	+	+	++	++
Možnost č. 3.3	+	+	++	+
Možnost č. 3.4	+++	++	+++	++
Možnost č. 3.5	++	++	+++	+++
Možnost č. 3.6	++	++	+++	+++

Možnost č. 3.7	+++	+++	+++	+++
-----------------------	------------	------------	------------	------------

Navrhuje se proto kombinace možností č. 2 a 3.7. V porovnání s úplným provedením (možnost č. 1) přinese tato kombinace řadu výhod, pokud jde o:

- snížení administrativní zátěže, zejména pro malé a střední podniky, zjednodušení a lepší provádění, včetně zajištění toho, aby byly cíle „vhodné pro daný účel“;
- vytváření pracovních příležitostí – do roku 2030 by mohlo být vytvořeno více než 180 000 přímých pracovních míst, přičemž většinu z nich nelze přemístit do zemí mimo EU;
- snížení emisí skleníkových plynů – v období od roku 2014 do roku 2030 by bylo možno zamezit 443 milionům t skleníkových plynů;
- opětovný vstup druhotných surovin do hospodářství – více než dvojnásobek recyklovaného komunálního a obalového odpadu v roce 2011. Navrhovaná opatření budou sloužit jako katalyzátor při zajišťování dosažení všech cílů EU, což přispěje k pokrytí 10 % až 40 % (podle materiálu) celkové potřeby surovin v EU;
- pozitivní dopady na konkurenceschopnost odvětví nakládání s odpady a recyklace odpadů v EU a rovněž na výrobní odvětví EU (lepší využívání rozšířené odpovědnosti výrobce, nižší riziko, pokud jde o přístup k surovinám a ceny);
- snížení množství odpadků v moři o 7 % do roku 2020 a o 24 % do roku 2030.

Navrhované střednědobé cíle poskytnou členským státům a zpracovatelům odpadu potřebný jednoznačný signál, takže nové strategie a investice bude možné přizpůsobit včas a s potřebnou jistotou. Minulé zkušenosti ukazují, že lepší nakládání s komunálním a obalovým odpadem a současný zákaz ukládání na skládky bude fungovat jako katalyzátor při nakládání se všemi ostatními druhy odpadů.

7. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Členské státy již většinu statistických údajů týkajících se produkce a zpracování odpadů (recyklace, využití, skládkování) shromažďují a předávají Komisi (Eurostat / GŘ ENV). Nejsou navrhovány žádné nové cíle, stávající cíl bude modernizován a u některých z nich objasněn zrušením zastaralých cílů.

S podporou Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) bude co tři roky stanovena „míra plnění cílů“, jak se odráží v posledních dostupných statistikách a odhadech, zejména v rámci navrhovaného postupu „včasného varování“. Agentura EEA hodlá rovněž pravidelně aktualizovat své hodnocení *ex ante* (model) a hodnocení *ex post* týkající se výkonnosti členských států v oblasti nakládání s komunálním odpadem. V budoucnu mohou být vypracovány i jiné druhy ukazatelů, jako je potenciální hmotnost odpadů, o něž hospodářství EU každý rok přijde, používání druhotných surovin ve výrobcích a na trhu.