



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 2. 7. 2014
SWD(2014) 208 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Spríevodný dokument

Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady,

ktorou sa preskúmavajú ciele uvedené v smernici 2008/98/ES o odpade, smernici 94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov a smernici 1999/31/ES o skládkach odpadov a ktorou sa mení smernica 2000/53/ES o vozidlách po dobe životnosti, smernica 2006/66/ES o batériách a akumulátoroch a použitých batériách a akumulátoroch a smernica 2012/19/EÚ o odpade z elektrických a elektronických zariadení

{COM(2014) 397 final}

{SWD(2014) 207 final}

{SWD(2014) 209 final}

{SWD(2014) 210 final}

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Hoci sa nakladanie s odpadom v EÚ naďalej zlepšuje, hospodárstvo EÚ v súčasnosti stráca významné množstvo potenciálnych druhotných surovín. Celková produkcia odpadu v EÚ dosiahla v roku 2010 úroveň 2 520 miliónov ton. Z tohto celkového množstva sa iba obmedzená časť (36 %) recyklovala, zvyšok bol uložený na skládky alebo spálený, pričom približne 600 miliónov ton sa mohlo recyklovať alebo opätovne použiť. EÚ teda prichádza o významné možnosti zvyšovať efektívnosť využívania zdrojov a vytvárať obehové hospodárstvo, dosahovať rast a vytvárať pracovné miesta, prijímať nákladovo efektívne opatrenia na zníženie emisií skleníkových plynov a znižovať svoju závislosť od dovážaných surovín.

Bez nových iniciatív na zlepšenie nakladania s odpadom bude EÚ v nadchádzajúcich rokoch ďalej strácať veľké množstvo cenných zdrojov. Bez jasnej strednodobej perspektívy, ktorej súčasťou je aj stanovenie cieľov, EÚ riskuje nárast investícií do nepružných veľkých projektov zameraných na spracovávanie „zvyškového“ odpadu, čo môže byť prekážkou v jej dlhodobom úsilí o zvýšenie efektívnosti využívania zdrojov.

Šírenie najlepších postupov medzi členskými štátmi bude naďalej obmedzené a hospodárske podmienky nebudú slúžiť ako dostatočný stimul na predchádzanie vzniku odpadu, jeho opätovné používanie alebo recykláciu, v dôsledku čoho budú medzi jednotlivými členskými štátmi naďalej existovať výrazné rozdiely, pokiaľ ide o výsledky v oblasti nakladania s odpadom. Okrem toho kvalita základných nástrojov monitorovania, ako je štatistika tvorby odpadu a nakladania s ním, naďalej nebude dosahovať optimálnu úroveň, pričom mnohé povinnosti týkajúce sa podávania správ zostanú komplikované a málo prínosné.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Návrh je priamym príspevkom k stratégii Európa 2020, a najmä k jej hlavnej iniciatíve Európa efektívne využívajúca zdroje. Je úzko spätý s Plánom pre Európu efektívne využívajúcu zdroje a s iniciatívou v oblasti surovín. Návrh je tiež priamou odpoveďou na spoločné ambície EÚ v environmentálnej oblasti a v oblasti nakladania s odpadom, ktoré sú zakotvené v siedmom environmentálnom akčnom programe.

Právomoci Únie prijímať opatrenia v oblasti odpadového hospodárstva vyplývajú z článku 191 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý sa týka ochrany životného prostredia, podľa ktorého politika Únie v oblasti životného prostredia prispieva okrem iného k ochrane a zlepšovaniu kvality životného prostredia, ochrane ľudského zdravia, rozvážnemu a racionálnemu využívaniu prírodných zdrojov a boju proti zmene klímy.

Presnejšie povedané, návrh je reakciou na osobitné ustanovenia o preskúmaní uvedené v troch právnych predpisoch EÚ o odpade (v rámcovej smernici o odpade, smernici o skládkach odpadov a smernici o obaloch a odpadoch z obalov), podľa ktorých sa od Komisie vyžaduje, aby preskúmala existujúce ciele v oblasti odpadového hospodárstva. Zo skúseností z minulosti vyplýva, že ciele a úlohy v oblasti odpadového hospodárstva pre celú EÚ sú kľúčovým impulzom na zlepšenie nakladania so zdrojmi a odpadom v prevažnej väčšine členských štátov. Spoločné ciele a úlohy zároveň pomáhajú zlepšovať fungovanie trhu

s odpadom v EÚ napríklad tak, že poskytujú usmernenia pri rozhodovaní o investíciách, zabezpečujú spoluprácu medzi členskými štátmi a istú harmonizáciu vnútroštátnych systémov zodpovednosti výrobcu. Ciele na úrovni EÚ sú potrebné aj na vytváranie minimálnej miery pre priemysel v EÚ na investície do nových postupov recyklovania.

Návrh sa zaoberá riešením environmentálnych problémov s nadnárodným významom vrátane vplyvu nevhodného nakladania s odpadom na emisie skleníkových plynov, znečistenie ovzdušia a odhadzovanie odpadu, najmä v morskom prostredí.

3. CIELE

Hlavným všeobecným cieľom návrhu je zabezpečiť efektívne opätovné využitie, recyklovanie a navrátenie hodnotného materiálu obsiahnutého v odpade do európskeho hospodárstva, t. j. pomôcť dosiahnuť pokrok v smerovaní k obehovému hospodárstvu, v ktorom sa odpad postupne využíva ako zdroj a kde vznikajú nové hospodárske príležitosti a pracovné miesta.

Konkrétne ciele návrhu sú:

- **zjednodušiť právne predpisy EÚ o odpade** vyjasnením a zjednodušením metód, ktorými sa hodnotí plnenie cieľov, úpravou a sprehľadnením vymedzenia základných pojmov, posilnením konzistentnosti pri stanovovaní cieľov, odstránením zastaraných požiadaviek a zjednodušením povinností podávania správ;
- **zlepšiť monitorovanie** zvýšením kvality štatistických údajov o odpade predovšetkým v súvislosti s plnením cieľov a predvídaním možných problémov pri vykonávaní opatrení pomocou postupu včasného varovania;
- **zabezpečiť optimálne nakladanie s odpadom vo všetkých členských štátoch** podporou šírenia osvedčených postupov a kľúčových nástrojov, akými sú hospodárske nástroje a zaistením minimálnej úrovne harmonizácie systémov rozšírenej zodpovednosti výrobcu;
- **stanoviť strednodobé ciele v oblasti odpadov v súlade s ambíciami EÚ, pokiaľ ide o efektívne využívanie zdrojov a prístup k surovinám.**

Navrhované operačné ciele sú odrazom snáh, ktoré sa premietli do siedmeho environmentálneho akčného programu EÚ nedávno prijatého Radou a Parlamentom:

- vytváranie odpadu by sa malo obmedziť a oddeliť od vývoja HDP,
- opätovné využívanie a recyklovanie odpadu by malo dosiahnuť najvyššiu uskutočniteľnú úroveň,
- spaľovanie by sa malo obmedziť na odpad, ktorý nie je recyklovateľný,
- postupne by sa malo zastaviť skládkovanie zhodnotiteľného odpadu,
- množstvo morského odpadu by sa malo výrazne znížiť.

Uvedené ciele zjednodušiť právne predpisy a znížiť regulačné zaťaženie (aj malých a stredných podnikov – MSP), ako aj zabezpečiť, aby stanovené úlohy zodpovedali účelu, sú v úplnom súlade s úsilím Komisie zaistiť regulačnú vhodnosť. V návrhu sa navyše dôsledne zohľadňujú zistenia kontroly vhodnosti (hodnotenie *ex post*) piatich smerníc EÚ týkajúcich sa rôznych druhov odpadu (vrátane smernice o obaloch a odpadoch z obalov), ktoré boli vykonané súbežne s preskúmaním cieľov EÚ v oblasti nakladania s odpadom.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Na základe hĺbkovej analýzy toho, čo bolo v minulosti úspešné a čo nie, a po rozsiahlej konzultácii so zainteresovanými stranami boli na podrobnejšiu analýzu ponechané tieto tri možnosti (a súbor čiastkových možností a osobitných opatrení):

Možnosť č. 1 – zabezpečenie úplného uplatňovania:

- žiadne dodatočné opatrenia EÚ okrem podpory súladu s predpismi

Možnosť č. 2 – zjednodušenie, zlepšenie monitorovanie, rozširovanie osvedčených postupov:

- zosúladiť vymedzenie základných pojmov (napríklad „recyklácia“ a „opätovné použitie“) a odstrániť zastarané požiadavky
- zjednodušiť metódy hodnotenia (mať iba jednu metódu na hodnotenie množstva odpadu z domácnosti a podobného odpadu) a povinnosti podávania správ
- na vnútroštátnej úrovni vytvoriť registre zberu odpadu a nakladania s ním a vyžadovať overovanie kľúčových údajov a štatistík treťou stranou
- zaviesť postup včasného varovania s cieľom monitorovať výsledky členských štátov a v prípade potreby požadovať včasné nápravné opatrenia
- stanoviť minimálne podmienky pre prevádzku systémov rozšírenej zodpovednosti výrobcu

Možnosť č. 3 – aktualizácia cieľov EÚ:

Súčasný výsledky najúspešnejších členských štátov a obdobia, ktoré potrebovali na dosiahnutie daných cieľov, sa zohľadňovali pri navrhovaní realistických úloh a termínov pre všetky členské štáty tak, aby sa zároveň splnili hlavné ciele siedmeho environmentálneho akčného programu.

Možnosť č. 3.1 – zvýšenie cieľa pre recykláciu/opätovné použitie komunálneho odpadu:

- nízka úroveň: cieľ 60 % opätovného použitia/recyklácie v roku 2030; 50 % v roku 2025
- vysoká úroveň: 70 % opätovného použitia/recyklácie v roku 2030; 60 % v roku 2025

Možnosť č. 3.2 – zvýšenie cieľa pre recykláciu/opätovné použitie odpadu z obalov:

- zvýšené ciele podľa materiálov na roky 2020 až 2030 (80 % celkového opätovného použitia/recyklácie)
- variant: osobitný samostatný cieľ pre neželezné kovy (delenie kovov)

Možnosť č. 3.3 – postupné ukončenie skládkovania zhodnotiteľného komunálneho odpadu:

- do roku 2025 zaviesť zákaz pre plasty/papier/sklo/kovy (maximálne 25 % skládkovania), do roku 2030 zaviesť celkový zákaz (maximálne 5 % skládkovania)

Možnosť č. 3.4 – kombinácia možností č. 3.1, 3.2 a 3.3:

Možnosť č. 3.5 – rovnaká ako možnosť č. 3.4 s rozličnými termínmi pre rôzne skupiny krajín

Možnosť č. 3.6 – rovnaká ako možnosť č. 3.4 s kratším termínom pre všetky členské štáty s možnosťou časových odchýlok pre niektoré z nich

Možnosť č. 3.7 – rovnaká ako možnosť č. 3.4 s rozšírením zákazu skládkovania na všetok odpad podobný komunálnemu odpadu

5. POSÚDENIE VPLYVOV

Vplyv vybraných možností politiky súvisí s týmito základnými aspektmi:

- **Náklady a úspory** zlepšeného zberu a spracovania odpadu (napríklad viac opätovného použitia a recyklácie). V záujme zvýšenia miery recyklácie sa časom budú musieť vyvinúť systémy zberu odpadu, napríklad bude potrebné prejsť od systémov prinášania odpadu k systémom jeho podomového zberu. Dodatočné investičné náklady, ktoré si to vyžiada, budú postupne klesať vzhľadom na skutočnosť, že náklady na zber a spracovanie zmiešaného zvyškového odpadu by sa mali znižovať, kým príjmy z recyklovaných materiálov by sa mali zvyšovať.
- **Prínosy** súvisiace s **väčšou dostupnosťou (druhotných) surovín**, čím sa zmierni riziko rastu cien prvotných surovín, ktorému bude priemysel EÚ v budúcnosti pravdepodobne čeliť.
- **Prínosy vyplývajúce z posilnenia možností zhodnocovania a recyklovania odpadu** na vnútornom trhu EÚ (lepšie využitie existujúcej a rozvoj novej, inovatívnej infraštruktúry pre spracovanie odpadu, čo podporí odvetvie nakladania s odpadom v EÚ).
- **Náklady a prínosy** súvisiace s **lepším monitorovaním, nižším administratívnym zaťažením a zjednodušením**.
- **Vytváranie pracovných miest** vďaka skutočnosti, že vyššie úrovne hierarchie odpadového hospodárstva (vrátane separovaného zberu, opätovného použitia a recyklácie) sú náročnejšie na pracovnú silu než zneškodňovanie a spaľovanie odpadu.
- **Prínosy z hľadiska spoločenskej prijateľnosti**. Infraštruktúra potrebná na opätovné použitie a recykláciu odpadu je vo všeobecnosti spoločensky prijateľnejšia než zariadenia na zneškodňovanie a spaľovanie odpadu.
- **Kladný vplyv na životné prostredie**, priamy (lepšie nakladanie s odpadom, znížená miera odhadzovania odpadkov, a to aj v morskom prostredí) aj nepriamy (nižšia úroveň emisií skleníkových plynov a znečistenia ovzdušia vďaka menej intenzívnemu používaniu prvotných surovín a energie), čo bude mať pozitívny vplyv na zdravie ľudí.

Kým viaceré z týchto vplyvov (najmä tie, ktoré sa týkajú lepšieho zberu odpadu, prínosu pre životné prostredie a vytvárania pracovných miest) sa dajú kvantifikovať a finančne vyjadriť, iné aspekty sa dajú opísať iba kvalitatívne (napríklad znížená závislosť od dovážaných surovín).

Zatiaľ čo vplyvy vyplývajúce z možnosti č. 1 (úplné uplatňovanie) sa posudzovali v porovnaní so scenárom zachovania súčasného stavu, pri identifikovaní vplyvov možností č. 2 a 3 sa počítalo s úplným uplatňovaním ako východiskovým bodom.

Možnosť č. 1 – úplné uplatňovanie platných právnych predpisov

Čisté ročné náklady (vyššie náklady na zber/spracovanie mínus environmentálne prínosy) sa pri tejto možnosti odhadujú na 1,5 miliardy EUR do roku 2020, s postupným poklesom na menej ako 600 miliónov EUR do roku 2035 pre všetky krajiny EÚ-28. Odhadovaný nárast priamej zamestnanosti predstavuje 36 761 ekvivalentov plného pracovného času (full-time equivalent, FTE).

Možnosť č. 2 – zjednodušenie, zlepšené monitorovanie, rozširovanie najlepších postupov

Kým zvýšenie kvality štatistických údajov, napríklad prostredníctvom registrov na vnútroštátnej úrovni, si bude od niektorých členských štátov vyžadovať zvýšené úsilie, zároveň to pomôže znížiť náklady na podávanie správ. Navrhovaný systém včasného varovania si bude vyžadovať úsilie Komisie aj členských štátov, ale v ďalšom štádiu môže znížiť potrebu konaní o porušení povinnosti, keďže sa ním bude predchádzať neprimeraným investíciám. Výrazné zjednodušenie požiadaviek na podávanie správ, ktoré musia plniť členské štáty, povedie k úsporám nákladov, ktoré sa môžu použiť na pokrytie čistých nákladov spojených s opatreniami na zlepšenie monitorovania. Napokon, stanovenie minimálnych podmienok pre prevádzku systémov rozšírenej zodpovednosti výrobcu okrem iného zvýši ich nákladovú efektívnosť.

Možnosť č. 3 – aktualizácia cieľov EÚ

V tabuľke sú zhrnuté hlavné vplyvy rôznych čiastkových možností v rámci základnej možnosti č. 3 opísanej v oddiele 4 na obdobie rokov 2014 až 2030. Ako vyplýva z tabuľky, kombinácia čiastkových možností č. 3.1, 3.2 a 3.3 (t. j. čiastkové možnosti č. 3.4 až 3.7) poskytuje najvyšší pomer nákladov a prínosov, pričom vedie v tvorbe viacerých pracovných miest a rozsiahlejšiemu znižovaniu emisií skleníkových plynov (ESP):

Možnosť	Finančné náklady (NPV 2014 – 2030), v mld. EUR (1)	Externé náklady (NPV 2014 – 2030) v mld. EUR (2)	Čisté spoločenské náklady (1+2)	Pracovné miesta (FTE v roku 2030)	ESP v mil. ton CO ₂ eq (2030)	ESP v mil. ton CO ₂ eq (2014 – 2030)
Možnosť č. 3.1 – nízka	– 3,73	– 3,96	– 7,69	78 519	– 23	– 107
Možnosť č. 3.1 – vysoká	– 8,41	– 8,49	– 16,91	137 585	– 39	– 214
Možnosť č. 3.2	– 11,2	– 8,45	– 19,66	107 725	– 20	– 183
Možnosť č. 3.2 – delenie kovov	– 13,48	– 10,05	– 23,53	107 643	– 24	– 250
Možnosť č. 3.3	5,64	– 0,65	4,99	46 165	– 13	– 49

	Možnosť č. 3.4	– 12,65	– 13	– 25,65	177 637	– 44	– 308
(1)	Možnosť č. 3.5 a 3.6	– 13,62	– 13,58	– 27,2	177 628	– 44	– 320
(2)	Možnosť č. 3.7	– 10,7	– 18,3	– 29		– 62	– 443

Poznámka: Záporná hodnota nákladov znamená prínos.

Na základe predchádzajúcich skúseností členských štátov, ktoré v danej oblasti dosiahli najvýznamnejší pokrok, poskytujú možnosti č. 3.4 až 3.7 jasnú perspektívu v oblasti nakladania s odpadom v EÚ: postupne sa zavádzajú obmedzenia skládkovania odpadu, súčasne s tým sa postupne zvyšujú ciele v oblasti recyklácie, čo pomáha predchádzať vzniku nadmerných kapacít zariadení na spracovávanie zvyškového odpadu, ako sú spaľovne alebo iné málo výkonné zariadenia.

V porovnaní s možnosťou úplného uplatňovania platných právnych predpisov vedú možnosti č. 3.4 až 3.7 aj k ďalšiemu znižovaniu množstva morského odpadu o 7 % do roku 2020 a o 23 % do roku 2030. Dodatočné úspory vyplývajúce zo zníženého prílevu morského odpadu sa odhadujú na 136 miliónov EUR do roku 2030, najmä v dôsledku poklesu potreby čistenia pláží a predchádzania poškodeniam rybárskych plavidiel a ich vybavenia.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ

V tabuľke je uvedený súhrn relatívnych prínosov každej možnosti k hlavným cieľom, ktoré sú opísané v oddiele 3. Na ich základe je možné dospieť k týmto záverom:

- Možnosť č. 2 by bola užitočná na podporu plnenia existujúcich cieľov, ale je zjavne nevyhnutná, ak by sa zaviedli navrhované nové ciele. Opatrenia navrhované v rámci možnosti č. 2 prispievajú k väčšine stanovených cieľov a treba ich vnímať ako sprievodné opatrenia na zlepšenie súladu s právnymi predpismi a plnenia cieľov.
- Možnosti č. 3.1, 3.2 a 3.3 izolovane neprinesú najlepšie výsledky z hľadiska konzistentnosti medzi navrhovanými cieľmi a pomerom nákladov a prínosov. Možnosť č. 3.4 s rozšíreným zákazom skládkovania (t. j. možnosť č. 3.7) sa zdá byť najatraktívnejšia.
- Možnosť č. 3.4 sa nedá jednoznačne uprednostniť pred možnosťami č. 3.5 a 3.6: stanovenie diferencovaných cieľov pre členské štáty vedie k zvýšenej čistej súčasnej hodnote, keďže prínosy zlepšeného nakladania s odpadom niektoré členské štáty pocítia rýchlejšie, ale komplikujú sa tým právne predpisy.

	Cieľ 1 – zjednodušenie	Cieľ 2 – zlepšenie monitorovania	Cieľ 3 – rozširovanie osvedčených postupov	Cieľ 4 – efektívne využívanie zdrojov
Možnosť č. 1	0	0	0	0
Možnosť č. 2	+++	+++	++	+
Možnosť č. 3				

Možnosť č. 3.1 – nízka	+	+	++	+
Možnosť č. 3.1 – vysoká	+	+	+++	++
Možnosť č. 3.2	+	+	++	++
Možnosť č. 3.3	+	+	++	+
Možnosť č. 3.4	+++	++	+++	++
Možnosť č. 3.5	++	++	+++	+++
Možnosť č. 3.6	++	++	+++	+++
Možnosť č. 3.7	+++	+++	+++	+++

Preto sa navrhuje kombinácia možností č. 2 a 3.7. V porovnaní s úplným uplatňovaním platných právnych predpisov (možnosť č. 1) prinesie táto kombinácia viaceré výhody:

- zníženie administratívneho zaťaženia, najmä pre MSP, zjednodušenie a lepšie vykonávanie vrátane udržiavania cieľov v súlade s účelom;
- vytváranie pracovných miest – do roku 2030 by mohlo vzniknúť viac ako 180 000 priamych pracovných miest, pričom väčšina z nich sa nedá presunúť mimo EÚ;
- zníženie emisií skleníkových plynov – v rokoch 2014 až 2030 by mohlo ubudnúť približne 443 miliónov ton;
- do hospodárstva sa vrátia druhotné suroviny – objem recyklovaného komunálneho odpadu a odpadu z obalov sa oproti roku 2011 viac ako zdvojnásobí. Navrhované opatrenia budú slúžiť ako katalyzátor plnenia všetkých cieľov EÚ, čo prispeje k tomu, že takéto druhotné suroviny pokryjú 10 % až 40 % (v závislosti od materiálu) celkového dopytu EÚ po surovinách;
- kladný vplyv odvetví odpadového a recyklačného hospodárstva EÚ na konkurencieschopnosť, ako aj na spracovateľský priemysel EÚ (lepšie systémy rozšírenej zodpovednosti výrobcu, zníženie rizika v súvislosti s prístupom k surovinám a ich cenami);
- množstvo morského odpadu klesne o 7 % do roku 2020 a o 24 % do roku 2030.

Členské štáty a prevádzkovatelia zariadení odpadového hospodárstva dostanú prostredníctvom navrhovaných strednodobých cieľov jasný signál, takže nové stratégie a investície sa budú môcť prispôbiť včas a s potrebnou istotou. Ako vyplýva z nadobudnutých skúseností, zlepšenie nakladania s komunálnym odpadom a odpadom z obalov popri zákaze skládkovania pôsobí ako katalyzátor nakladania so všetkými ostatnými druhmi odpadu.

7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Väčšinu štatistických údajov týkajúcich sa vytvárania a spracovávania odpadu (recyklácie, zhodnocovania, skládkovania) už členské štáty zbierajú a posielajú Komisii (Eurostat/GR ENV). Nenavrhujú sa žiadne nové ciele, existujúce ciele sa budú aktualizovať a objasňovať, pričom sa niektoré zastarané ciele zrušia.

S podporou Európskej environmentálnej agentúry sa bude v trojročných intervaloch zisťovať „vzdialenosť od cieľového stavu“ na základe najaktuálnejších dostupných štatistických údajov a plánovaných údajov, predovšetkým v súvislosti s navrhovaným postupom včasného varovania. Agentúra má tiež v úmysle pravidelne aktualizovať svoje hodnotenie *ex ante* (model) a hodnotenie *ex post* týkajúce sa výsledkov členských štátov v oblasti nakladania s komunálnym odpadom. V budúcnosti môžu vzniknúť aj ďalšie druhy ukazovateľov, ako napríklad potenciálna hodnota tonáže odpadu, ktorého úbytok zaznamenalo hospodárstvo EÚ za každý rok alebo využívanie druhotných surovín vo výrobkoch a na trhu.