



V Štrasburgu 16. 1. 2018
COM(2018) 32 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**o vykonávaní balíka predpisov o obehovom hospodárstve:
možnosti riešenia pomedzia legislatívy o chemikáliách, výrobkoch a odpade**

(Text s významom pre EHP)

{SWD(2018) 20 final}

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

o vykonávaní balíka predpisov o obehovom hospodárstve:

možnosti riešenia pomedzia legislatívy o chemikáliách, výrobkoch a odpade

(Text s významom pre EHP)

1. ÚVOD

Európska komisia prijala v decembri 2015 ambiciózny balík predpisov o obehovom hospodárstve na pomoc podnikom a spotrebiteľom Únie pri prechode na silnejšie obehové hospodárstvo s udržateľnejším využívaním zdrojov.

Navrhované opatrenia prispeli k „uzavretiu kruhu“ životného cyklu výrobkov vyššou mierou recyklácie a opätovného používania v prospech životného prostredia i hospodárstva. Cieľom je v maximálnej miere využiť všetky suroviny, výrobky i odpad, čo povedie k úspore energie a zníženiu emisií skleníkových plynov.

Recykláciu a opätovné používanie však môže komplikovať prítomnosť určitých chemikálií. Niektoré z nich sú jednoducho technickou bariérou, ktorá recyklácii bráni. Využitiu recyklovaného materiálu môže v niektorých prípadoch brániť aj neškodná látka, ktorá má však napríklad silný zápach¹. Iné chemikálie zas predstavujú nebezpečenstvo pre ľudí alebo životné prostredie. Identifikuje sa ich čoraz viac a potom sa podrobujú obmedzeniam alebo zákazom. Tieto chemikálie môžu byť prítomné vo výrobkoch predaných pred zavedením obmedzení, pričom niektoré z týchto výrobkov majú dlhú životnosť, takže v recyklačných tokoch možno občas nájsť zakázané chemické látky. Zisťovanie alebo odstraňovanie týchto látok môže byť nákladné a môže vytvárať prekážky najmä pre malých prevádzkovateľov recyklačných zariadení. Všetky tieto typy chemikálií sa v tomto oznámení označujú ako „problematické látky“.

Toto oznámenie a sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie je výsledkom prierezovej práce expertov zodpovedných za rôzne legislatívne oblasti. Prebehla aj rozsiahla cieľená konzultácia so zainteresovanými stranami, v ktorej sa bolo možné vyjadriť od 12. apríla do 7. júla 2017. Vyjadrilo sa v nej vyše 100 expertov.

Oznámenie sa zameriava na štyri hlavné zistené problémy vo vzájomnej súčinnosti legislatívy o chemikáliách, výrobkoch a odpade, pričom vysvetľuje, prečo bránia rozvoju obehového hospodárstva. Následne kladieme konkrétne kľúčové otázky, ako možno tieto problémy prekonať, a uvádzame opatrenia, ktoré Komisia už teraz iniciuje. Útvary Komisie v sprievodnom pracovnom dokumente poskytli podrobnejšiu analýzu súvisiacich právnych a technických výziev, ktoré treba prediskutovať, a navrhli aj možné riešenia.

2. ČO JE NAŠÍM CIEĽOM?

Akčný plán pre obehové hospodárstvo zahŕňal tieto dva ciele:

¹ Môže ísť napríklad o zhodnotenú materiály, ktoré sa majú použiť ako nové materiály v styku s potravinami.

1. podporiť recykláciu a zlepšiť využívanie druhotných surovín obmedzením zbytočného zaťaženia a uľahčením cezhraničného obehu druhotných surovín, aby sa s nimi dalo v celej EÚ ľahko obchodovať a
2. nahradiť problematické látky, resp. ak sa to nedá, znížiť ich obsah a zlepšiť sledovanie.

Prvý z cieľov pramení z politiky nakladania s odpadmi a druhý z politiky zameranej na chemikálie, pričom sa často vnímali ako protichodné a vyvolávali sťažnosti, že jedna politická oblasť prekáža plneniu cieľov tej druhej.

Cieľom tohto oznámenia je podporiť v Únii všeobecnú debatu o tom, ako uspokojivo vyriešiť hlavné identifikované aspekty na pomedzí legislatívy zameranej na chemikálie, výroby a odpady. V riešeníach sa musí zohľadniť, že ide o politickú oblasť, kde zohrávajú významnú rolu konkrétne (často regionálne alebo dokonca miestne) okolnosti.

Hľadáme riešenia, ktoré získajú silnú podporu zainteresovaných strán a ktoré sa uplatnia na príslušnej úrovni. Nie všetky problémy si nevyhnutne vyžadujú reakciu EÚ, ak by lepšie výsledky mohli priniesť riešenia na štátnej alebo miestnej úrovni.

3. ŠTYRI ZISTENÉ PROBLÉMY

Na otvorenom a konkurenčnom trhu EÚ vyrábajú firmy svoje produkty z materiálov, ktoré podľa nich najlepšie vyhovujú ich potrebám. Ak sa raz odpad zhodnotí a vráti na trh, tieto zhodnotenú materiály priamo konkurujú primárnym surovinám. Konkurencieschopnosť každého zhodnoteného materiálu na trhu je preto najsilnejšia vtedy, keď sa z hľadiska vlastností a kvality čo najviac podobá primárnej surovine. Dá sa tak použiť na širšiu škálu účelov.

Zhodnotenú materiály obsahujúce problematické látky môžu byť niekedy neprijateľné, pretože ich použitie by jednoducho mohlo poškodiť imidž produktu, ktorý daný materiál obsahuje. Okrem toho niekedy nemusí byť opätovné použitie takýchto materiálov povolené – napríklad na výrobu nových materiálov prichádzajúcich do styku s potravinami.

S cieľom pomôcť Únii úspešne maximalizovať recykláciu a minimalizovať používanie primárnych surovín sme podrobne preskúmali predpisy EÚ vo sfére odpadového hospodárstva, chemikálií a výrobkov, pričom na pomedzí týchto pravidiel sa podarilo identifikovať štyri hlavné problémy.

3.1. Subjekty, ktoré nakladajú s odpadom a pripravujú ho na zhodnocovanie, nemajú ľahký prístup k informáciám o prítomnosti problematických látok

Odpad často zahŕňa rôzne tovary, ktoré boli vyrobené v rôznych časoch a spĺňajú odlišné produktové normy. Spoločnosti, ktoré odpad spracujú, často nemajú prístup k informáciám o zložení vyhodneného tovaru, s ktorým nakladajú, pretože tieto informácie buď neexistujú, alebo v okamihu, keď sa tovar stane odpadom, už nie sú k dispozícii. Materiály môžu byť navyše počas životnosti náhodne kontaminované.

Príklad: Papiernický priemysel sa snaží, aby boli jeho produkty bezpečné a ľahko recyklovateľné. Keď následní spracovatelia používajú papier v tlači, pridávajú sa farby a ďalšie materiály. Súčasné pravidlá neumožňujú recyklátorom papiera získať postačujúce informácie o chemikáliách pridaných v jeho predošlých využitíach. Recyklácia papiera je tak

obmedzená a náklady sa zvyšujú, keďže treba dodatočné kontroly a skúšky². Nedávno sa vyskytli prípady, keď sa v potravinách našli zvyškové tlačiarenské farby a minerálne oleje, ktoré sa tam dostali z obalov z recyklovaného papiera a kartónov³.

Okrem toho štúdie, ktoré vykonali členské štáty v súvislosti s odpadom z elektrických a elektronických zariadení, ukazujú, že informácie, ktoré vyžaduje legislatíva EÚ, sa iba zriedka postúpia alebo sprístupnia zariadeniam na spracovanie odpadov⁴.

3.1.1. Ciel'

Treba zaistiť, aby boli náležité informácie o problematických látkach v produktoch k dispozícii všetkým aktérom dodávateľského reťazca a aby ich v konečnom dôsledku dostali aj spracovatelia odpadu. Prispieje to k podpore cyklov netoxických materiálov a lepšiemu riadeniu rizík chemikálií pri opravách a iných formách opätovného využívania, ako aj v procese zhodnocovania odpadu.

3.1.2. Plánované opatrenia

Súbežne s touto konzultáciou posilníme dôkazovú základňu spustením štúdie uskutočniteľnosti v reprezentatívnych odvetviach, ktorá sa zameria na možnosti využitia rôznych informačných systémov, inovačných technológií sledovania a stratégií, ktoré by mohli zaistiť tok relevantných informácií v celom dodávateľskom reťazci až k recyklátorom. Očakáva sa, že štúdia bude pripravená koncom roka 2019. Ďalšie plánované činnosti zahŕňajú vývoj pracovných postupov na zaistenie toho, aby dovážaný tovar neobsahoval látky, ktoré nie sú schválené na použitie v procese výroby produktov v EÚ, ako aj zjednodušené postupy obmedzovania látok CMR⁵ v spotrebnom tovare.

Otázky:

Akú pridanú hodnotu by malo zavedenie povinných informačných systémov v Únii na informovanie spracovateľov odpadu a zhodnocovateľov o prítomnosti problematických látok?

Ako pristupovať k tovaru dovážanému do Únie?

3.2. Odpad môže obsahovať látky, ktoré sa už v nových produktoch nepovoľujú

Na trh sa neustále uvádzajú nové chemikálie a iné sa zakazujú, keď sa zistí, že predstavujú riziko. Tento kontinuálny proces znamená, že produkty, ktoré sa dnes vyrábajú legálne, môžu

² Podľa informácií, ktoré poskytla CEPI (Konfederácia európskych papierenských priemyslov) v cielenej konzultácii.

³ Pozri napríklad: <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> alebo pozičný dokument organizácie spotrebiteľov BEUC (pozri stranu 5) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>.

⁴ Zdroj: vstupy od švédskej agentúry životného prostredia a z Francúzska. Štúdie: Goodpoint, Information on Hazardous Substances in Waste, 2016 (v angličtine) a Goodpoint, Information Transfer on Hazardous Substances, 2017 (v angličtine).

⁵ Látky, ktoré sú karcinogénne, mutagénne alebo poškodzujú reprodukciu.

obsahovať látky, ktoré sa možno neskôr zakáza. Keď sa z produktu stane odpad a zhodnocuje sa, získaný materiál tak môže stále obsahovať zakázanú látku. Ide o problém látok, ktoré sú dedičstvom z minulosti.

Príklad: Uvedený problém „dedičstva“ má viacero príkladov. Určité stále, bioakumulatívne a toxické brómované spomaľovače horenia sa napríklad zistili v recyklovaných plastových výrobkoch vrátane hračiek a kuchynských potrieb⁶. Ďalším prípadom je používanie istých látok, ktoré sa pôvodne pridávali do PVC na jeho zmäkčenie a teraz sa regulujú, čo znamená, že recyklované PVC, ktoré tieto látky obsahujú v množstve nad určitým prahom, by sa nemali používať ani uvádzať na trh EÚ.

3.2.1. Ciel'

Musíme uľahčiť recykláciu a zintenzívniť využívanie druhotných surovín podporou cyklov netoxických materiálov. Okrem toho treba pri rozhodovaní o prípadnom obmedzovaní chemikálií a výnimkách z takýchto obmedzení venovať viac pozornosti vplyvu na recykláciu a opätovné využívanie v budúcnosti.

3.2.2. Plánované opatrenia

Problém zdedených látok bude pretrvávajúcou prekážkou obehového hospodárstva, a preto prijmeme opatrenia na vývoj osobitnej metodiky rozhodovania o recyklovateľnosti odpadu s obsahom problematických látok. V tejto metodike sa zohľadnia celkové náklady a prínosy recyklácie materiálu oproti jeho zneškodneniu (vrátane spaľovania s energetickým zhodnotením). Očakávame, že táto úloha sa dokončí v polovici roka 2019.

Zároveň treba pripraviť usmernenia, ktoré zaistia lepšie zohľadnenie prítomnosti problematických látok v zhodnotených materiáloch už v počiatočných fázach prípravy návrhov na riadenie rizík problematických látok.

Napokon zvažujeme prijatie vykonávacích aktov, ktoré umožnia účinnú kontrolu uplatňovania existujúcich výnimiek z registračných povinností nariadenia REACH pri regenerovaných látkach.

Otázky:

Kde je rovnováha medzi premisou, že odpad je zdrojom, ktorý treba recyklovať, a potrebou zaistiť, aby sa odpad s problematickými látkami dostal len do materiálov, ktoré možno bezpečne používať?

Mali by sme povoliť, aby recyklované materiály obsahovali chemikálie, ktoré sa už v primárnych surovinách nepovoľujú? Ak áno, za akých podmienok?

3.3. Pravidlá EÚ o „stave konca odpadu“ (stave, keď už odpad nie je odpadom) nie sú celkom harmonizované, takže nie je jasné, ako sa z odpadu stáva nový materiál a produkt

Naše predpisy, judikatúra a roky skúseností určili, kedy tovar prestáva byť tovarom a stáva sa z neho odpad. V tom okamihu nastupujú právne predpisy EÚ o odpadoch. Pravidlá EÚ pre odpady sú prísne, aby chránili ľudské zdravie a životné prostredie. V obehovom hospodárstve

⁶ Pozri odkaz na viaceré štúdie, ktorými prispeli EEB a BEUC. Pozri napríklad stranu 4: <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>.

by materiály mali zostať v stave odpadu iba dočasne, keďže cieľom je, aby sa zhodnotili, vrátili do hospodárstva a nahradili primárne suroviny. Na to by sa vo väčšine prípadov recyklované materiály mali prestať považovať za odpad.

A aby odpad prestal byť odpadom, musí spĺňať takzvané kritériá stavu konca odpadu. Pri niektorých tokoch odpadu boli tieto kritériá nastavené na úrovni EÚ alebo členských štátov. Chýba však rozsah pôsobnosti týchto pravidiel a prehľad o tom, ako fungujú. Pre zložitosť tokov odpadu, procesov zhodnocovania a zhodnotených materiálov nie je ľahké určiť kritériá stavu konca odpadu, ktoré by sa dali uplatniť na celé toky. S mnohými zhodnotenými materiálmi sa preto obchoduje a používajú sa bez stanovených kritérií stavu konca odpadu, takže právne podmienky sú nejasné a chýba transparentnosť.

Príklad: V cielenej konzultácii sa metalurgický a elektrický priemysel vyjadrili, že majú pri materiáloch ako uhoľný popol alebo medená či feromolybdénová troska ťažkosti s určovaním toho, či ide o odpad alebo produkt. Rôzne kritériá sa uplatňujú v rôznych členských štátoch, či dokonca naprieč regiónmi. Vznikajú tak problémy pri cezhraničnej preprave a niekedy nie je možné premeniť tieto materiály na užitočný zdroj, pričom často ide o materiály pochádzajúce z odpadu v objemoch miliónov ton ročne⁷.

Nejasnosť, či je materiál v stave odpadu alebo produktu, spôsobuje problémy aj verejným orgánom, ktoré majú často ťažkosti s rozhodovaním o tom, či sa má uplatniť odpadová alebo produktová legislatíva. Dochádza k tomu napríklad pri rozhodovaní, či recyklované PVC s obsahom DEHP považovať stále za odpad, alebo či s nimi nakladať ako s produktom.

3.3.1. Ciel'

Potrebuje zabezpečiť harmonizovanejší výklad a vykonávanie pravidiel stavu konca odpadu naprieč EÚ, aby sa v nej podporilo využívanie zhodnotených materiálov.

3.3.2. Plánované opatrenia

Komisia podporí užšiu spoluprácu existujúcich sietí odborníkov na chemikálie a odpadové hospodárstvo a pripraví celoúnijné online úložisko všetkých prijatých vnútroštátnych a európskych kritérií stavu konca odpadu a vedľajších produktov. Zároveň iniciuje štúdiu s cieľom získať lepší prehľad o postupoch členských štátov pri vykonávaní a overovaní ustanovení o stave konca odpadu, ktorá môže slúžiť ako základ pre budúce usmernenia.

Otázka:

Ako a pri ktorých tokoch odpadu by sme mali podporiť väčšiu harmonizáciu pravidiel stavu konca odpadu?

3.4. Pravidlá rozhodovania o tom, ktoré odpady a chemikálie sú nebezpečné, nie sú dobre zosúladené, čo ovplyvňuje mieru využívania druhotných surovín

Výroba a používanie nebezpečných chemických látok a produktov podlieha prísnyim pravidlám, ktoré EÚ prijala na ochranu pracovníkov⁸, občanov a životného prostredia. Ak sa

⁷ Pozri Eurometaux: <https://www.eurometaux.eu/media/1634/eurometaux-response-chemicals-products-waste-interface-stakeholder-c.pdf> a Eurelectric: http://www.eurelectric.org/media/340047/eurelectric-interface_consultation-final_07072017-2017-2430-0001-01-e.pdf.

⁸ Smernica 89/391/EHS o zavádzaní opatrení na podporu zlepšenia bezpečnosti a ochrany zdravia pracovníkov pri práci; smernica 98/24/ES o ochrane zdravia a bezpečnosti pracovníkov pred rizikami

chemikálie vyhodnotí ako nebezpečná, klasifikuje sa tak, z čoho prevádzkovateľom vyplývajú jasné povinnosti na zaistenie bezpečného nakladania s ňou.

Odpadové hospodárstvo sa podobne riadi pravidlami EÚ prijatými s rovnakým cieľom – aby sa nebezpečný odpad spracúval bez poškodenia životného prostredia alebo ľudského zdravia. Tieto dva súbory pravidiel však nie sú celkom zosúladené. Vyskytli sa prípady, keď sa rovnaký materiál obsahujúci nebezpečnú látku môže, ale nemusí považovať za nebezpečný v závislosti od toho, či ide o odpad alebo produkt. Vzhľadom na tento rozpor nemožno predpokladať, že materiály, ktoré sa do hospodárstva vrátia cestou zhodnotenia odpadu, ktorý nie je nebezpečný, nevyhnutne povedú k produktu, ktorý nie je nebezpečný.

Spôsob uplatňovania a presadzovania pravidiel klasifikácie odpadu má významný dosah na budúce rozhodnutia o odpadovom hospodárstve, ako je napríklad uskutočniteľnosť a ekonomická rentabilita zberu, metódy recyklácie či rozhodovanie medzi recykláciou a zneškodnením. Takéto rozpory môžu ovplyvniť mieru využívania druhotných surovín.

Príklad: Olovený kov sa klasifikuje odlišne podľa toho, či ide o odpad alebo produkt. Olovený kov ako odpad zo stavebníctva a demolačných prác sa v európskom katalógu odpadov vedie ako odpad, ktorý nie je nebezpečný. Olovený kov ako produkt sa v zmysle legislatívy EÚ o klasifikácii, balení a označovaní chemických látok (nariadenie CLP) klasifikuje ako nebezpečná látka, keďže poškodzuje reprodukciu.

Ďalším príkladom je odpad z pružného PVC materiálu s určitými prímiesami, ktorý spracovatelia odpadu často (nesprávne) klasifikujú ako nie nebezpečný, hoci vzniknutý zhodnotený produkt sa bude podľa nariadenia CLP klasifikovať ako nebezpečná chemická zmes.

3.4.1. Cieľ

Treba zabezpečiť väčšiu jednotnosť pravidiel klasifikácie chemikálií a odpadov.

3.4.2. Plánované opatrenia

Čoskoro uverejníme usmerňovací dokument o klasifikácii odpadov, ktorý spracovateľom a príslušným orgánom pomôže zaistiť jednotný prístup k charakterizácii a ku klasifikácii odpadov. Zároveň podporíme výmenu osvedčených postupov v oblasti testovacích metód na hodnotenie látok z hľadiska nebezpečnej vlastnosti HP 14 „ekotoxicita“ s cieľom ich novej harmonizácie.

Otázka:

Mali by sme ďalej zosúladiť pravidlá klasifikácie nebezpečnostiev, aby sa odpad považoval za nebezpečný za rovnakých podmienok ako produkty?

4. ZÁVERY A ĎALŠIE KROKY

Tieto štyri problémy sú veľkou prekážkou obehového hospodárstva. Z prijatých podnetov jasne vyplýva, že v praxi dochádza pri konkrétnom uplatňovaní k ťažkostiam, a to z hľadiska

súvisiacimi s chemickými faktormi pri práci; smernica 2004/37/ES o ochrane pracovníkov pred rizikami z vystavenia účinkom karcinogénov alebo mutagénov pri práci.

obmedzenej dostupnosti zdrojov a poznatkov, ale aj z pohľadu koordinácie jednotlivých aktérov na miestnej, štátnej a únijnej úrovni.

Naša analýza zároveň poukázala na právne aspekty. V dlhodobejšom horizonte treba ašpirovať na úplný súlad predpisov na vykonávanie politik v oblasti odpadu a chemikálií. Pomôže sa tak dosiahnuť cieľ, aby boli materiály bezpečné, vhodné na svoj účel, trvácne, recyklovateľné a aby mali nízky environmentálny vplyv. Produkty by sa mali vyvíjať, vyrábať, predávať a recyklovať tak, aby sa minimalizovalo použitie problematických látok, a teda uľahčilo ich opätovné použitie, ktoré maximalizuje hospodársky prínos a užitočnosť týchto materiálov pre spoločnosť pri zachovaní vysokej miery ochrany ľudského zdravia a životného prostredia.

Možnosti politiky uvedené v pracovnom dokumente útvarov Komisie zohľadňujú bezprostredné problémy, ako aj tie, ktoré sa dajú vyriešiť iba postupne. Dokument uvádza pri každom probléme viacero možností a vyzýva k úvahám o vhodnej rovnováhe medzi celkovými dlhodobými prínosmi obehového využívania týchto materiálov a celkovými dlhodobými zdravotnými a environmentálnymi aspektmi prítomnosti určitých látok v daných materiáloch.

Musíme otvoriť cestu obehovému hospodárstvu v Únii. Už dnes máme k dispozícii určité nástroje, ktoré môžu uvedený rozkol čiastočne zmierniť, no potrebujeme viac dôkazov a vstupov z celej EÚ, aby sme vedeli určiť, ako čo najlepšie vyriešiť niektoré z prierezovejších otázok.

Vyzývame Európsky parlament, Radu a Výbor regiónov, ako aj zainteresovaných aktérov, aby sa zapojili do diskusie a vyjadrili svoj postoj k zisteným výzvam, aby sme mohli určiť smerovanie, ktoré povedie k skutočne obehovému hospodárstvu.

Máme ambíciu, aby do uplynutia mandátu tejto Komisie (2019) boli sľúbené opatrenia už na správnej ceste a podložené spoľahlivými dôkazmi. Nové iniciované štúdie, ako aj konzultácia, do ktorej pozývame všetky zainteresované strany, zohrajú kľúčovú rolu pri podpore tohto úsilia.