



Ve Štrasburku dne 16.1.2018
COM(2018) 32 final

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

**o provádění balíčku opatření týkajících se oběhového hospodářství:
možnosti, jak řešit otázky na pomezí právních předpisů týkajících se chemických látek,
výrobků a odpadů**

(Text s významem pro EHP)

{SWD(2018) 20 final}

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

o provádění balíčku opatření týkajících se oběhového hospodářství:

možnosti, jak řešit otázky na pomezí právních předpisů týkajících se chemických látek, výrobků a odpadů

(Text s významem pro EHP)

1. Úvod

Evropská komise v prosinci 2015 přijala ambiciózní balíček opatření týkajících se oběhového hospodářství s cílem pomoci podnikům a spotřebitelům v EU v přechodu k silnějšímu a více oběhovému hospodářství, v němž jsou zdroje využívány udržitelnějším způsobem.

Navržená opatření přispěla k „uzavření“ životního cyklu výrobků prostřednictvím větší míry recyklace a opětovného používání, jež prospívá jak životnímu prostředí, tak ekonomice. Cílem je v maximální míře zhodnotit a využít všechny suroviny, výrobky a odpady, a zvýšit tak úspory energie a snížit emise skleníkových plynů.

Recyklaci a opětovnému použití může bránit přítomnost určitých chemických látek. Některé chemické látky představují technické překážky, které brání recyklaci. I neškodné látky, které například uvolňují silný zápach, mohou v některých případech znemožňovat použití recyklovaného materiálu¹. Jiné chemické látky jsou nebezpečné pro člověka nebo pro životní prostředí. Stále více těchto látek je identifikováno a podléhá různým omezením nebo zákazům. Tyto chemické látky mohou být přítomny ve výrobcích, jež byly prodány ještě před přijetím těchto omezení, přičemž některé z nich mají dlouhou životnost, a zakázané chemické látky se tak mohou vyskytovat v recyklačních tocích. Zjištění nebo odstranění těchto látek může být nákladné, což vytváří překážky zejména pro malé recyklační subjekty. Dohromady všechny tyto různé typy chemických látek v tomto sdělení nazýváme „látkami vzbuzujícími obavy“.

Toto sdělení a doprovodný pracovní dokument útvarů Komise jsou výsledkem průřezové činnosti odborníků z různých legislativních oblastí. Uskutečnila se také rozsáhlá cílená konzultace se zúčastněnými stranami, do níž bylo možné přispívat od 12. dubna do 7. července 2017 a do níž se zapojilo více než sto odborníků.

Toto sdělení se zabývá čtyřmi nejzávažnějšími zjištěnými problémy vyplývajícími z interakce právních předpisů týkajících se chemických látek, výrobků a odpadů a tím, jak tyto problémy brání rozvoji oběhového hospodářství. Na tomto základě klademe zásadní specifické otázky ohledně způsobu, jak tyto problémy překonat, a uvádíme opatření, která Komise zahájí již nyní. V doprovodném pracovním dokumentu útvary Komise předkládají podrobnější analýzu právních a technických problémů, jež bude nutné projednat, a navrhnout možná řešení.

¹ To se může týkat například zpětně získaných materiálů, které mají být použity jako materiál pro styk s potravinami.

2. CO JE NAŠÍM CÍLEM?

Akční plán pro oběhové hospodářství obsahuje tyto dva cíle, jichž je třeba dosáhnout:

- 1) umožnit recyklaci a zlepšit využívání druhotných surovin odstraněním zbytečných překážek a usnadnit přeshraniční pohyb druhotných surovin s cílem zajistit, aby s nimi mohlo být v celé EU snadno obchodováno; a
- 2) nahradit látky vzbuzující obavy nebo, pokud to není možné, snížit jejich výskyt a zlepšit jejich sledování.

Tyto dva cíle, z nichž jeden vyplývá z politiky v oblasti nakládání s odpady, a druhý z politiky v oblasti chemických látek, jsou často vnímány jako protichůdné a někdy se tvrdí, že politiky v těchto oblastech vzájemně brání plnění svých cílů.

Účelem tohoto sdělení je vyvolat v Unii širokou diskusi o tom, jak lze uspokojivě řešit hlavní prvky na pomezí právních předpisů v oblasti chemických látek, výrobků a odpadů. Možná řešení musí zohledňovat skutečnost, že se jedná o oblast politiky, kde důležitou roli hrají zvláštní okolnosti, často regionálního nebo dokonce místního charakteru.

Hledáme řešení, jež budou mít širokou podporu zúčastněných stran a jež by měla být přijata na správné úrovni. Ne všechny otázky budou nutně vyžadovat opatření na úrovni EU, pokud řešení na úrovni členských států nebo na místní úrovni povedou k lepším výsledkům.

3. ČTYŘI ZJIŠTĚNÉ PROBLÉMY

Na otevřeném, konkurenčním trhu EU vyrábějí firmy své zboží ze surovin, které pokládají za nejlépe vyhovující jejich potřebám. Pokud je odpad zpracován tak, aby znovu vstoupil na trh, konkurují tyto zpětně získané materiály přímo primárním surovinám. Proto je konkurenční postavení zpětně získaného materiálu na trhu nejsilnější, pokud se tento materiál co nejvíce blíží primárním surovinám z hlediska funkce a kvality. To umožňuje širší škálu využití zpětně získaného materiálu.

Zpětně získané materiály, které obsahují látky vzbuzující obavy, nesmějí být používány, protože jejich používání by mohlo poškodit obraz výrobku, který takový materiál obsahuje. V některých případech navíc nemusí být opětovné použití těchto materiálů povoleno, například pro výrobu nových materiálů určených pro styk s potravinami.

S cílem napomoci úspěšné maximalizaci recyklace a minimalizaci používání primárních surovin v Unii jsme podrobně prozkoumali pravidla EU v oblasti nakládání s odpady, chemických látek a výrobků a zjistili jsme, že na pomezí těchto pravidel existují čtyři hlavní problémy.

3.1 Informace o přítomnosti látek vzbuzujících obavy nejsou snadno dostupné těm, kdo nakládají s odpady a připravují je pro opětovné využití

Odpady často obsahují různé výrobky s různým datem výroby a vyrobené podle různých norem. Podniky, které s odpady nakládají, často nemají přístup k informacím o složení výrobků, které je tvoří, protože tyto informace buď neexistují, nebo nejsou k dispozici v době, kdy se tyto výrobky stávají odpadem. Materiály mohou být kromě toho během svého životního cyklu náhodně kontaminovány.

Příklad: Papírenský průmysl se snaží o bezpečnost a snadnou recyklovatelnost svých výrobků. Při výrobě tištěných výrobků může být k papíru přidána tiskařská barva a další

materiály. Při stávajících pravidlech nedostávají závody recyklující papír dostatečné informace o chemických látkách, jež byly k papíru přidány během předchozích životních cyklů. To omezuje recyklaci papíru a zvyšuje náklady kvůli nutnosti provádět dodatečné kontroly a zkoušky². V nedávné době jsme byli svědky případů, kdy byly v potravinách zjištěny zbytky tiskařských barev a minerálních olejů, které se tam dostaly v důsledku migrace z obalů vyrobených z recyklovaného papíru a lepenky³.

Ze studií týkajících se odpadních elektrických a elektronických zařízení provedených členskými státy navíc vyplývá, že údaje požadované podle právních předpisů EU jsou pouze výjimečně předány nebo zpřístupněny provozům zpracovávajícím odpady⁴.

3.1.1. Cíl

Musíme zajistit, aby všichni aktéři v dodavatelském řetězci měli k dispozici odpovídající informace o látkách vzbuzujících obavy obsažených ve výrobcích a aby se tyto informace dostaly i ke zpracovatelům odpadu. To přispěje k podpoře oběhu netoxických materiálů a zlepší řízení rizik spojených s chemickými látkami během oprav a dalších forem opětovného použití materiálů a s postupy v rámci opětovného použití odpadů.

3.1.2. Plánovaná opatření

Souběžně s touto konzultací hodláme prostřednictvím studie proveditelnosti, jež se bude zabývat reprezentativními odvětvími, zlepšit znalostní základnu o využívání různých systémů poskytování informací a inovativních technologií a strategií pro sledování výrobků, jež by mohly napomoci předávání relevantních informací v dodavatelském řetězci a dále – až k recyklačním subjektům. Očekává se, že tato studie bude k dispozici do konce roku 2019. Další plánované aktivity zahrnují vytvoření pracovních postupů, které zajistí, že dovážené zboží neobsahuje látky, jejichž použití není povoleno při výrobě zboží v EU, a zjednodušené postupy pro omezování látek CMR⁵ ve spotřebním zboží.

Otázky:

Jaká by byla přidaná hodnota zavedení povinného systému v Unii, jenž by zajistil předávání informací o látkách vzbuzujících obavy subjektům zabývajícím se nakládáním s odpady a jejich využitím?

Jak bychom měli nakládat se zbožím dováženým do Unie?

² Podle informací od CEPI poskytnutých v rámci cílené konzultace.

³ Viz například: <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> nebo stanovisko BEUC (viz strana 5) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>

⁴ Zdroj: Příspěvek švédské EPA a Francie. Studie: Goodpoint, Information on Hazardous Substances in Waste (Informace o nebezpečných látkách v odpadech), 2016 (v angličtině) a Goodpoint, Information Transfer on Hazardous Substances (Předávání informací o nebezpečných látkách), 2017 (v angličtině).

⁵ Látky, které způsobují rakovinu, mutace nebo nepříznivé účinky na reprodukci.

3.2 Odpady mohou obsahovat látky, které se již v nových výrobcích nesmí používat

Na trh jsou neustále uváděny nové chemické látky, zatímco jiné chemické látky se stávají předmětem zákazů, pokud se zjistí, že představují riziko. Tento neustálý proces vede k tomu, že výrobky, které jsou dnes vyrobeny v souladu s právními předpisy, mohou obsahovat látky, které jsou později zakázány. Když se z výrobku stane odpad, který je později znovu využit, může být ve zpětně získaném materiálu obsažena zakázaná látka. Tuto situaci nazýváme problémem „starých látek“.

Příklad: Příkladem problémů se „starými látkami“ existuje celá řada. V recyklovaných plastových výrobcích, včetně hraček a kuchyňského náčiní, byly například údajně zjištěny bromované zpomalovače hoření, které jsou perzistentní, bioakumulativní a toxické⁶. Další příklad se týká některých látek, které byly původně přidávány do PVC jako změkčovače, a jejichž použití je nyní omezeno, což znamená, že by se recyklované PVC obsahující tyto látky v množství přesahujícím určité hodnoty nemělo v EU používat ani uvádět na trh.

3.2.1. Cíl

Musíme usnadnit recyklaci a zlepšit využívání druhotných surovin prostřednictvím podpory oběhu netoxických materiálů. Dále musíme při zvažování zavedení možných omezení týkajících se chemických látek a výjimek z těchto omezení věnovat větší pozornost jejich dopadu na budoucí recyklaci a opětovné použití.

3.2.2. Plánovaná opatření

Otázka „starých látek“ bude i nadále představovat překážku pro oběhové hospodářství, a proto podnikneme kroky k vytvoření zvláštní rozhodovací metodiky na podporu rozhodování ohledně recyklovatelnosti odpadů obsahujících látky vzbuzující obavy. Tato metodika bude zohledňovat celkový poměr nákladů a přínosů recyklace materiálů v porovnání s jejich likvidací (včetně spalení s využitím vzniklé energie). Očekáváme dokončení této práce do poloviny roku 2019.

Domníváme se rovněž, že je třeba vypracovat pokyny, jež zajistí v počátečních fázích přípravy návrhů řízení rizik spojených s látkami vzbuzujícími obavy lepší zohlednění přítomnosti látek vzbuzujících obavy ve zpětně získaných materiálech.

Dále zvažujeme přijetí prováděcích právních předpisů, které by umožnily účinnou kontrolu využívání stávající výjimky z registrace podle REACH pro zpětně získané látky.

Otázky:

Jak lze skloubit myšlenku, že odpad je zdroj, který bychom měli recyklovat, se současným zajištěním, aby se odpad obsahující látky vzbuzující obavy zpětně získával pouze v podobě materiálů, jež mohou být bezpečně používány?

Mělo by být povoleno, aby recyklované materiály obsahovaly chemické látky, jejichž použití v primárních surovinách již není povoleno? Pokud ano, za jakých podmínek?

⁶ Viz odkaz na několik studií poskytnutých v rámci příspěvku EEB a BEUC. Viz například <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>, strana 4.

3.3 Pravidla EU pro stav, kdy odpad přestává být odpadem, nejsou plně harmonizována, takže není zřejmé, jak se z odpadu stane nový materiál a výrobek

Naše předpisy, judikatura a dlouholeté zkušenosti určují, kdy zboží již není zbožím a stává se odpadem. Pokud se tak stane, použijí se právní předpisy EU týkající se odpadů. Předpisy EU týkající se odpadů, jsou v zájmu ochrany lidského zdraví a životního prostředí přísné. V oběhovém hospodářství by se materiály měly nacházet ve fázi odpadu pouze dočasně, neboť cílem je jejich zpětné získání a vrácení do ekonomiky jako náhrady za primární suroviny. Ve většině případů by se proto materiály, které byly recyklovány, již neměly považovat za odpad.

Aby odpad přestal být odpadem, musí splnit tzv. „kritéria pro stav, kdy odpad přestává být odpadem“. U některých toků odpadů byla taková kritéria stanovena na úrovni EU nebo na úrovni členských států. Působnost těchto pravidel a jejich fungování však nejsou zcela jasné. Složitost toků odpadů, postupů zpětného získávání a zpětně získaných materiálů znamená, že je obtížné stanovit kritéria pro stav, kdy odpad přestává být odpadem, použitelná pro celé toky odpadů. Proto může docházet k tomu, že se mnoho zpětně získaných materiálů používá nebo se s nimi obchoduje, aniž by existovala zavedená kritéria pro stav, kdy odpad přestává být odpadem, a tudíž za nejasných právních podmínek a netransparentně.

Příklad: V rámci cílené konzultace zástupci odvětví kovoprůmyslu a energetiky zmiňovali obtíže při určování, zda se jedná o odpad, či o výrobek, v případě materiálů, jako je uhelný popel, měděná struska nebo feromolybdenová struska. Používaná kritéria se liší mezi jednotlivými členskými státy a dokonce i mezi jednotlivými regiony. To působí problémy při přeshraniční přepravě těchto materiálů a někdy to brání získání užitečných zdrojů z těchto materiálů, z nichž některé pocházejí z odpadů v množstvích počítaných na miliony tun ročně⁷.

Nejistota ohledně statusu materiálů jako odpadu nebo jako výrobků působí problémy i úřadům, které se často potýkají s obtížemi při určování toho, zda se použijí právní předpisy pro odpady nebo pro výrobky. Tato situace nastává například při rozhodování, zda by recyklované PVC obsahující DEHP mělo být považováno za odpad nebo za výrobek.

3.3.1. Cíl

Aby se dále usnadnilo využívání zpětně získaného materiálu v EU, musíme umožnit jednotnější výklad a zavádění pravidel pro stav, kdy odpad přestává být odpadem, v celé EU.

3.3.2. Plánovaná opatření

Komise bude podporovat užší spolupráci mezi stávajícími sítěmi odborníků z oblasti chemických látek a nakládání s odpady a připraví internetovou databázi EU, která bude obsahovat všechna kritéria pro stav, kdy odpad přestává být odpadem, a pro vedlejší produkty přijatá na úrovni členských států a na úrovni EU. Rovněž zahájí studii s cílem získat více poznatků o postupech členských států, pokud jde o provádění a ověřování ustanovení týkajících se stavu, kdy odpad přestává být odpadem, jako základ pro případné pokyny.

⁷ Viz 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.

Otázka:

Jak a pro které toky odpadů bychom měli podporovat jednotnější pravidla týkající se stavu, kdy odpad přestává být odpadem?

3.4 Pravidla pro rozhodování o tom, které odpady a chemické látky jsou nebezpečné, nejsou dostatečně sladěna, což má vliv na využívání druhotných surovin

Výroba a používání nebezpečných chemických látek a výrobků podléhá přísným pravidlům EU přijatým za účelem ochrany pracovníků⁸, občanů a životního prostředí před újmou. Pokud je určitá chemická látka určena jako nebezpečná, je jako taková klasifikována, což znamená pro hospodářské subjekty jasné povinnosti, jež mají zajistit bezpečnou manipulaci s touto látkou.

Obdobně i nakládání s odpady je upraveno pravidly EU přijatými se stejným cílem, a sice aby byly nebezpečné odpady zpracovávány bez škodlivých dopadů na životní prostředí nebo lidské zdraví. Oba soubory pravidel však nejsou plně sladěny. V minulosti jsme byli svědky situace, kdy tentýž materiál obsahující nebezpečnou látku byl nebo nebyl považován za nebezpečný v závislosti na tom, zda se jednalo o odpad nebo o výrobek. Tato nesrovnalost znamená, že nelze předpokládat, že z materiálů, které se vrací do ekonomiky díky opětovnému využití odpadu neklasifikovaného jako nebezpečný, budou nutně vyrobeny nikoliv nebezpečné výrobky.

Způsob zavádění a prosazování pravidel pro klasifikaci odpadu má významné dopady na budoucí volby týkající se nakládání s odpady, jako je proveditelnost a rentabilita sběru, metoda recyklace nebo volba mezi recyklací a likvidací. Zmíněné rozdíly mohou mít dopad na využívání druhotných surovin.

Příklad: Olovo má různou klasifikaci v závislosti na tom, zda má status odpadu nebo výrobku. Olověný odpad ze stavební a demoliční činnosti je v evropském seznamu odpadů uveden jako odpad neklasifikovaný jako nebezpečný. Olovo jako výrobek je podle právního předpisu EU o klasifikaci, balení a označování chemických látek (nařízení CLP) klasifikováno jako nebezpečná látka.

Dalším případem je odpadní měkčené PVC obsahující určité přísady, které zpracovatelé odpadů často chybně klasifikují jako nikoliv nebezpečný odpad, ačkoli výsledný zpětně získaný výrobek je podle nařízení CLP klasifikován jako nebezpečná chemická směs.

3.4.1 Cíl

Musíme zajistit jednotnější přístup v rámci pravidel pro klasifikaci chemických látek a odpadů.

3.4.2 Plánovaná opatření

V nejbližší době se chystáme zveřejnit pokyny ohledně klasifikace odpadů, jež mají napomoci zpracovatelům odpadů a příslušným orgánům zaujmout jednotný přístup k charakteristice a klasifikaci odpadů. Budeme rovněž podporovat výměnu osvědčených

⁸ Směrnice 89/391/EHS o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci; směrnice 98/24/ES o bezpečnosti a ochraně zdraví zaměstnanců před riziky spojenými s chemickými činiteli používanými při práci; směrnice 2004/37/ES o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí karcinogenům nebo mutagenům při práci.

postupů týkajících se zkušebních metod pro posuzování látek z hlediska nebezpečné vlastnosti HP 14 „ekotoxický“ s cílem jejich případné harmonizace.

Otázka:

Měli bychom usilovat o další sladění pravidel týkajících se klasifikace nebezpečnosti, aby byly odpady považovány za nebezpečné podle stejných pravidel jako výrobky?

4. ZÁVĚRY A DALŠÍ KROKY

Zmíněné čtyři problémy představují významné překážky pro oběhové hospodářství. Ze získaných informací je zřejmé, že existují problémy s praktickým prováděním, co se týče omezené dostupnosti zdrojů a znalostí a také koordinace mezi různými aktéry na místní úrovni, na úrovni členských států a na úrovni EU.

Z naší analýzy rovněž vyplývá existence právních problémů. Dlouhodobější ambice musí být dosažení plného souladu mezi právními předpisy pro provádění politiky v oblasti odpadů a politiky v oblasti chemických látek. To přispěje k dosažení cíle, aby materiály byly bezpečné, vhodné pro daný účel, trvanlivé a recyklovatelné a aby měly omezené dopady na životní prostředí. Výrobky by měly být koncipovány, vyráběny, uváděny na trh a recyklovány s minimálním využitím látek vzbuzujících obavy, aby se usnadnilo jejich opětovné použití způsobem, který maximalizuje ekonomické přínosy materiálů a jejich prospěšnost pro společnost, a zároveň zachová vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a životního prostředí.

Možnosti politiky v pracovním dokumentu útvarů Komise pokrývají jak naléhavé problémy, tak problémy, jejichž řešení vyžaduje určitý čas. Dokument obsahuje několik možných řešení každého problému a vyzývá k úvahám o odpovídající rovnováze mezi celkovými dlouhodobými přínosy oběhového využívání daných materiálů a dlouhodobými otázkami zdraví a životního prostředí spojenými s látkami obsaženými v daném materiálu.

Je třeba odstranit překážky na cestě k oběhovému hospodářství v Unii. Máme k dispozici nástroje, jež mohou zmírnit některé třecí plochy, ale potřebujeme více poznatků a informací z celé EU, abychom zjistili, jak co nejlépe řešit některé problémy s širším dosahem.

Vyzýváme Evropský parlament, Radu a Výbor regionů a rovněž zúčastněné strany, aby se zapojily do této diskuse a zaujaly stanovisko ke zjištěným problémům, abychom mohli určit způsob, jak dosáhnout skutečného oběhového hospodářství.

Cílem je, aby se na konci mandátu současné Komise v roce 2019 již začalo s prováděním slíbených opatření a aby tato opatření byla podpořena prokázanými poznatky. Nové studie, jejichž provádění právě zahajujeme, a také konzultace, k účasti na níž jsme vyzvali všechny zúčastněné strany, budou proto mít v pokračování naší práce zásadní roli.