



V Bruselu dne 30.11.2022
SWD(2022) 385 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

[...]

Průvodní dokument k

návrhu nařízení

**Evropského parlamentu a Rady o obalech a obalových odpadech, o změně nařízení (EU)
2019/1020 a o zrušení směrnice 94/62/ES**

{COM(2022) 677 final} - {SEC(2022) 425 final} - {SWD(2022) 384 final}

ÚVOD

Účelem směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech je harmonizovat vnitrostátní opatření, chránit životní prostředí a zajistit řádné fungování vnitřního trhu. Směrnice členskými státy ukládá zajistit, aby obaly uváděné na trh EU splňovaly řadu základních požadavků, jež se týkají jejich výroby, označování a vlastností z hlediska opětovného použití a využití (recyklace materiálů, energetického využití nebo kompostování).

Obaly jsou předmětem významné hospodářské činnosti: výroba obalů v EU v roce 2018 dosáhla obrátu 355 miliard EUR a hospodářské subjekty v oblasti nakládání s odpady obrátu 15 miliard EUR. Obaly rovněž mají významný dopad na životní prostředí, ať už se jedná o nadměrné využívání zdrojů, znečišťování ekosystémů, nebo emise skleníkových plynů odpovídající celkovým ročním emisím v Maďarsku.

VYMEZENÍ PROBLÉMU

Cílem této iniciativy je řešit tři skupiny provázaných problémů:

1. rostoucí produkci obalových odpadů, jež souvisí s větším využíváním obalů na jedno použití, velkou mírou používání nepotřebných obalů a větším podílem plastů ve skladbě obalů;
2. překážky oběhovosti obalů, zejména větší využívání prvků znemožňujících recyklaci v návrzích obalů a nejasné označování obalů pro účely třídění spotřebiteli. Roztříštěné trhy dále brání nákladově efektivnímu nakládání s odpady na vnitřním trhu;
3. downcyklaci a malé využívání obsahu recyklovaného materiálu v obalech, což omezuje schopnost EU snižovat používání původních materiálů v nových obalech.

Tyto problémy se prohlubují mimo jiné kvůli selhání právní úpravy směrnice o obalech a obalových odpadech, které spočívá v kombinaci nedostatečného provádění a prosazování, neschopnosti držet krok s nejnovějším vývojem na trhu a nedostatečného objasnění vnitrostátním orgánům, jak se má směrnice provádět. Revize směrnice z roku 2018 se navíc soustředila pouze na cíle v oblasti recyklace a nevěnovala se dalším problémům odvětví odpadů. Nelze očekávat, že by výše zmíněné problémy vyřešily dva specializované akty, směrnice o plastech na jedno použití z roku 2019 a rozhodnutí o vlastních zdrojích z roku 2020, do jejichž oblasti působnosti spadají plastové obaly, a dokonce se ani neočekává, že by vyřešily problémy související pouze s plasty. Selhání právní úpravy ještě zhoršují selhání trhu, jako jsou environmentální externality, roztržité trhy a označování, jež neplní dobře svůj účel.

V důsledku uvedeného se množství obalových odpadů zvyšuje: podle odhadů celkové množství produkováných obalových odpadů vzroste ze 78 milionů tun, což je hodnota za rok 2018, do roku 2030 na 92 milionů tun a do roku 2040 na 107 milionů tun. Mezi důsledky patří větší využívání neobnovitelných zdrojů, neúčinné nakládání s odpady, negativní dopady na klima, odhazování odpadu mimo místa k tomu určená, nadměrné používání látek vzbuzujících obavy při výrobě obalů, nízká kvalita recyklace a nadměrné skládkování, spalování a vývoz na konci životnosti.

PROČ BY EU MĚLA JEDNAT?

Selhání právní úpravy směrnice o obalech a obalových odpadech nelze jednoduše napravit lepším prosazováním stávajících pravidel. Dostupné údaje navíc naznačují, že členskými státy k tomu, aby splnily všechny konkrétní cíle týkající se míry recyklace stanovené ve směrnici o obalech a obalových odpadech, nepostačí ani opatření, která přijaly na základě stávající směrnice o obalech a obalových odpadech, ani opatření, která přijaly na základě rozhodnutí o vlastních zdrojích či směrnice o plastech na jedno použití. Trh s obaly a nakládání s odpady v EU tvoří v mnoha ohledech jeden velký společný trh, nikoli 27 samostatných trhů, a vyznačují se velkým objemem přeshraničního obchodu mezi členskými státy.

Stanovením společných požadavků na úrovni EU se zajistí harmonizovaný a dobře fungující vnitřní trh ve všech členských státech, a tím i rovné podmínky pro producenty obalů, což v konečném důsledku povede ke zvýšení efektivity ve prospěch občanů EU. Součástí nového návrhu je to, že právní úprava bude mít místo směrnice formu nařízení. To zjednoduší stávající pravidla, poskytne jasnější rámec pro výrobce a sníží administrativní zátěž. Navrhovaný balíček současně zohledňuje zásadu subsidiarity, pokud jde o nezbytnost opatření na úrovni EU a jasnou přidanou hodnotu těchto opatření na úrovni EU.

CÍLE

Obecným cílem legislativního návrhu je omezit negativní dopady obalů a obalových odpadů na životní prostředí a zlepšit fungování vnitřního trhu, a tím v odvětví zvýšit efektivitu. Účelem je vytvořit pevný hodnotový řetězec, od návrhu obalu až po jeho opětovné použití nebo opětovné začlenění do vysoce kvalitních výrobků, a díky tomu vytvořit inovativní, „zelená“ pracovní místa v nízkouhlíkovém obalovém průmyslu. Mezi specifické cíle, jež mají vést ke splnění tohoto obecného cíle, patří:

1. omezit produkci obalových odpadů;
2. nákladově efektivním způsobem podpořit oběhové hospodářství v oblasti obalů;
3. podpořit využívání obsahu recyklovaného materiálu v obalech.

JAKÉ JSOU MOŽNOSTI POLITIKY?

Po prověření možných opatření byl soubor rozmanitých, komplexních a často propojených opatření rozdělen do tří možností politiky:

- Možnost č. 1 zahrnuje opatření, jež se týkají lepší normalizace a jasnějších základních požadavků. Tato opatření povětšinou představují nezbytné předpoklady zavedení opatření zařazených do ostatních skupin.
- V možnosti č. 2 jsou stanoveny povinné cíle týkající se snížení množství odpadů, opětovného použití a obsahu recyklovaného materiálu v plastových obalech, požadavky pro zajištění úplné recyklovatelnosti do roku 2030 a harmonizovaná pravidla pro výrobky.
- Možnost č. 3 zahrnuje vyšší povinné cíle a další požadavky na výrobky.

UPŘEDNOSTŇOVANÝ BALÍČEK POLITICKÝCH OPATŘENÍ

Na základě posouzení opatření kombinovaných v uvedených možnostech je celkově upřednostňována možnost č. 2, a to ve formě nařízení. Obsahuje opatření z možnosti č. 1, která představují podpůrná opatření, nebo dokonce nezbytné předpoklady pro to, aby mohly být vyváženým přístupem snadněji splněny povinné cíle a přísnější požadavky, a aby se tudíž podpořilo dosažení příslušných cílů a nákladové efektivity.

Hlavními opatřeními v oblasti intervence „předcházení vzniku a opětovné používání“ jsou:

1. cíl snížit do roku 2030 množství obalových odpadů na obyvatele o 19 % oproti základnímu scénáři, což odpovídá 5% snížení ve srovnání s hodnotami z roku 2018;
2. celoevropské povinné cíle týkající se opětovného používání či opětovného plnění obalů v případech, kdy je opětovné použití nejefektivnější, a
3. postupné ukončení používání zbytečných nebo nepotřebných obalů.

Důležitou otázkou je doplňkovost a soudržnost opatření. Stěžejním opatřením v oblasti intervence „předcházení vzniku a opětovné používání“ je stanovení povinných cílů pro snížení množství obalových odpadů na obyvatele na úrovni členských států, k němuž přispívá několik opatření: zatímco harmonizovaná opatření na úrovni EU jsou modelována tak, aby k potřebnému snížení množství odpadů přispěla téměř ze 60 %, zbývající část musí zajistit členské státy pomocí vnitrostátních opatření, která budou v souladu s vnitřním trhem.

Klíčovým opatřením v oblasti recyklovatelnosti je zavedení kritérií návrhu umožňujícího recyklaci, která budou doplněna o postup posuzování recyklovatelnosti.

Co se týče kompostovatelnosti, byly z větší skupiny obalů vhodných ke kompostování vybrány čtyři druhy plastových obalů, které budou muset být kompostovatelné. Všechny ostatní plastové obaly musí být chemicky nebo mechanicky recyklovatelné, aby byla možná jejich recyklace.

Dalším pilířem balíčku jsou ambiciózní cíle pro obsah recyklovaného materiálu v plastových obalech. Ze všech podpůrných opatření jsou těmi nejdůležitějšími zřízení povinných systémů zálohování a zpětného odběru některých druhů obalů včetně minimálních požadavků na všechny tyto systémy a harmonizované označování výrobků a nádob na odpad, které spotřebitelům usnadní třídění.

Z analýzy vyplynul závěr, že samotná opatření z možnosti č. 1 by pro snížení produkce obalů nebyla dostačující, tj. množství obalových odpadů by do roku 2030 narostlo o dalších 17 %. Navíc by se ani nezvýšila míra recyklace a ani by nedošlo k rozvoji vysoce kvalitní recyklace a účinného využívání zdrojů. A konečně by se oproti roku 2018 ještě zvýšily emise skleníkových plynů. Na druhé straně celý soubor opatření možnosti č. 3, která jsou alternativami k opatřením z možnosti č. 2 nebo tato opatření doplňují, by bylo mnohem složitější zavést, mohl by ohrozit hospodářskou životaschopnost a způsobil by podstatně vyšší administrativní zátěž. Přínosy pro životní prostředí, kterých by se docílilo navíc, by naopak byly méně podstatné.

Bylo však provedeno pečlivé individuální hodnocení hlavních opatření s cílem určit prvky mimo opatření zahrnutá do možnosti č. 2, díky nimž by případně byla lépe dodržena zásada subsidiarity a zohlednila by se relevantní stanoviska zúčastněných stran a zlepšila by se proveditelnost. Upřednostňovaným balíčkem politických opatření je tedy spíše než čistá možnost č. 2 „možnost č. 2“.

DOPADY UPŘEDNOSTŇOVANÉHO BALÍČKU POLITICKÝCH OPATŘENÍ

Modelace upřednostňované možnosti předpokládá, že se do roku 2030 sníží produkce odpadů o 18 milionů tun ve srovnání se základním scénářem a o 3,1 milionu tun oproti roku 2018. Ve srovnání s odhady základního scénáře na rok 2030 činí snížení emisí skleníkových plynů zhruba 23 milionů tun ekvivalentu CO₂ (tj. 42 % celkových ročních emisí v Maďarsku) a monetizované environmentální externality se sníží o 6,4 miliardy EUR.

Nižší náklady na nakládání s odpady ve výši 4,2 miliardy EUR, dodatečné náklady na systémy opětovného použití a systémy zálohování a zpětného odběru ve výši 4,6 miliardy EUR a menší prodej a spotřeba obalů v hodnotě 51,7 miliardy EUR povedou k celkovým ekonomickým úsporám 47,2 miliardy EUR. Tato možnost s sebou naproti tomu nese dodatečné roční správní náklady ve výši 1,3 miliardy EUR, zejména na vydávání osvědčení o recyklovatelnosti obalů a o obsahu recyklovaného materiálu v plastových obalech. Odhaduje se, že z hlediska komplexních dopadů na zaměstnanost dojde k mírnému čistému nárůstu množství „zelených“ pracovních míst.

Jen opatření týkající se obsahu recyklovaného materiálu, jejichž cílem je podpořit účinné využívání zdrojů, sníží v EU potřebu fosilních paliv o 3,1 milionu tun ročně (tj. téměř 1/4 množství fosilních paliv, které je v současnosti potřeba k výrobě plastových obalů). K jakému celkovému snížení potřeby fosilních paliv možnost č. 2+ povede, je těžké vyčíslit, avšak skutečnost, že opatření týkající se obsahu recyklovaného materiálu se podílí na celkových úsporách emisí skleníkových plynů 22 %, naznačuje, že by se mohlo jednat o úspory fosilních paliv v řádovém rozsahu 12–15 milionů tun. Opatření, jejichž cílem je zlepšit recyklovatelnost, dále zvýší mezi lety 2018 a 2030 celkovou míru recyklace obalů z 66,5 % na 73 %, přičemž poklesne podíl skládkování z 18,7 % na 9,6 %. V důsledku tohoto úsilí o oběhovost bude potřeba podstatně méně původních surovin, jako je dřevo, sklo a hliník. Balíček opatření v upřednostňované možnosti počítá se zvláštním zacházením s malými a středními podniky a mikropodniky, aby se zajistilo, že dopady na ně budou přiměřené.

Požadavky by se vztahovaly nediskriminačním způsobem na společnosti z EU i společnosti ze zemí mimo EU. Opatření neomezují obchod více, než je nezbytné pro splnění jejich cílů v oblasti životního prostředí.

Rozvinutí oběhového hospodářství v oblasti obalů by celkově přineslo výhody, jako je posílení postavení spotřebitelů, snížení negativních dopadů na životní prostředí a lidské zdraví, snížení závislosti EU na dovozu surovin a fosilních paliv, podnětění inovací, podpora hospodářského růstu a také omezení zbytečných výdajů domácností.