



NÁRODNÍ KONVENT

Oběhové hospodářství: Nejnovější strategie Evropské unie v oblasti managementu surovin

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuze kulatého stolu Národního konventu o EU konaného dne 25. září 2015

Doporučení vypracovali Pavel Růžička a Vladimír Dobeš z EMPRESS, o.p.s. – platformy pro účinnější využívání zdrojů a udržitelnou spotřebu a výrobu.



Úvod do problematiky

V souvislosti s účinností využívání zdrojů a snižováním surovinové a energetické závislosti se do popředí dostává téma tzv. oběhového hospodářství (v orig.: *circular economy*). Označuje se jím systém výroby a spotřeby, ve kterém je přidaná hodnota produktů uchovávána co možná nejdéle při současném snižování objemu odpadu a negativních dopadů na životní prostředí.

Jakmile produkt v oběhovém hospodářství dosáhne konce své životnosti, ponechá se v systému jako zdroj, aby mohl být opakovaně využit ve výrobě a vytvářet tak další hodnotu. Spotřebitelům tím dává možnost využívat výrobky (resp. jejich funkce) delší dobu, na straně podnikatelské sféry zase poskytuje nové ekonomické příležitosti v oblastech opětovného využívání výrobků, jejich údržby a oprav, recyklace či poskytování servisních a dalších služeb (namísto pouhého prodeje výrobků).

Naproti tomu tradiční lineární princip, na němž je z výrazné většiny založena současná ekonomika, spočívá v těžbě primárních surovin, výrobě a spotřebě produktů a jejich následné likvidaci ve formě odpadu (v orig. označováno jako *'take – make – use – dispose'*). Tím vytváří velký tlak na dostupnost přírodních zdrojů planety, které se postupně ztenčují. Jejich ceny tak kontinuálně rostou a zvyšují náklady výrobním podnikům, ale i poskytovatelům služeb. Z makroekonomického hlediska pak lineární model hospodářství zvyšuje závislost na dovozu surovin.

Takový model se ukazuje z dlouhodobého pohledu jako neudržitelný a vyžaduje přechod na model cirkulární (oběhový), jehož koncepce umožňuje obnovu a který se snaží spoléhat na obnovitelné zdroje energie a minimalizovat využívání přírodních zdrojů.

Evropská iniciativa k oběhovému hospodářství je zakotvena ve sdělení Evropské komise Směrem k oběhovému hospodářství: program nulového odpadu pro Evropu¹ vydaný v červenci 2014, jenž navazuje na předcházející iniciativy v oblasti managementu přírodních zdrojů a udržitelné spotřeby a výroby².

Na přístupu k surovinovým zdrojům závisí přes 30 milionů pracovních míst v EU. Z 89 % využívá Evropská unie neobnovitelné zdroje surovin, přičemž z velmi významné části jsou evropské průmyslové podniky závislé na dovozu těchto surovin z jiných částí světa³ – často z nestabilních či jinak problematických regionů. Navíc v mnohých průmyslových odvětvích tvoří náklady na suroviny a materiály podstatnou nákladovou položku, často převyšující náklady na pracovní sílu či energii.

¹ COM(2014) 398 final ze dne 2. 7. 2014.

² Např. Legislativní balíček k udržitelné spotřebě a výrobě (2008), Plán pro Evropu účinněji využívající zdroje (2011), Inovace pro udržitelnou budoucnost – Akční plán pro eko-inovace (2011), Evropské inovační partnerství pro nerostné zdroje, Zelený akční plán pro malé a střední podniky (2014) atp.

³ Nedávná analýza provedená Evropskou agenturou pro životní prostředí ukazuje, že Evropská unie dováží osmkrát více primárních surovin, než kolik jich vyváží.

Vzhledem k nedostatečné surovinové základně ČR a zároveň významnému zaměření českého hospodářství na průmyslovou výrobu představuje zavádění principů oběhového hospodářství příležitost pro šetření primárních zdrojů, snižování nákladů v průmyslových podnicích a taktéž ke snižování negativních dopadů na životní prostředí a lidské zdraví.

Rámcem kulatého stolu

Diskuse kulatého stolu Národního konventu o EU, kterou moderoval ředitel platformy EMPRESS Vladimír Dobeš, byla soustředěna na otázky vytváření podmínek pro přechod české ekonomiky k oběhovému hospodářství, nastavení cílů a nástrojů v oblasti nakládání s odpady a druhotnými surovinami přispívajících k efektivnímu využívání zdrojů a na žádoucí podobu evropské legislativy v oblasti oběhového hospodářství, včetně priorit České republiky.

Konkrétně byla tematicky vymezena následujícími diskusními otázkami:

- 1) Existují v České republice podmínky pro přechod k oběhovému hospodářství? Pokud ne, co je potřeba změnit?
- 2) Na jaké prioritní oblasti by se měla soustředit pozornost v rámci přechodu k oběhovému hospodářství? (Změna existujícího legislativního rámce, ekonomické nástroje, dobrovolné aktivity průmyslu, rozšiřování povinností výrobců atd.)
- 3) Jak by měly být nastaveny cíle, postupy a nástroje (evidence, statistiky atd.) v oblasti nakládání s odpady v České republice, aby bylo zajištěno efektivní využívání zdrojů za podmínek ekonomické a zároveň environmentální udržitelnosti systému? Je hospodárnější recyklovat, spalovat nebo skládkovat?
- 4) Jakou podobu by měla mít evropská legislativa v oblasti oběhového hospodářství, aby podpořila hospodárné nakládání se surovinami a zdroji? Jaké priority by měla Česká republika při jejím vyjednávání prosazovat?

Úvodního slova se za Úřad vlády ČR ujal **Tomáš Prouza**, státní tajemník pro evropské záležitosti, jenž podtrhl význam problematiky oběhového hospodářství v současné politické agendě EU. Vyzdvihl přínosy oběhového hospodářství pro podporu hospodářského růstu a tvorbu pracovních míst. Ocenil aktivní roli Evropského parlamentu a v souvislosti s následnými vyjednáváními o tzv. oběhovém balíčku zdůraznil potřebu zapojení České republiky do širší koalice zemí prosazujících společný názor.

Podkladový dokument prezentoval **Pavel Růžička** z platformy EMPRESS. Zaměřil se na důležitost oběhového hospodářství v kontextu hospodaření s přírodními zdroji, na jejichž dovozu z jiných regionů je Evropa výrazně závislá. Představil předmětné sdělení Evropské komise a základní aspekty, na které klade důraz: (eko)design a inovace, ekonomické nástroje, podpora aktivit podniků i spotřebitelů a změny v politice a legislativě v oblasti odpadů.

Následně byla prezentována jednotlivá stanoviska hlavních zainteresovaných stran. Ředitel Odboru odpadů MŽP ČR **Jaromír Manhart** zdůraznil nutnost předcházení vzniku odpadu a jeho vyššího materiálového využívání, jež je zakotvena v novém Plánu odpadového hospodářství ČR a připravovaných zákonech. Z konkrétních opatření uvedl omezení skládkování od roku 2024, novou povinnost třídění kovů a biologického odpadu v obcích, možnost financování příslušných projektů z Operačního programu Životní prostředí a chystané navýšení poplatků za skládkování.

Pavína Kulhánková, ředitelka Odboru ekologie MPO ČR, akcentovala nutnost zabývat se celkovými materiálovými toky v hospodářství. Vyzdvihla význam podpory vzdělávání a šíření informací a široké diskuse se všemi zainteresovanými stranami. Představila Politiku druhotných surovin ČR, kterou zpracovalo MPO, a zmínila možnosti finančních podpor pro inovativní technologie v oblasti získávání, zpracování a využívání druhotných surovin z Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost. Cíle oběhového hospodářství musí být podle ní nastavené tak, aby nezhoršovaly konkurenceschopnost evropských podniků.

Prezentaci stanovisek zakončil člen představenstva Hospodářské komory ČR **Jan Mraček**. Přejít k oběhovému hospodářství vnímá jako přirozený celospolečenský proces, který nelze řídit přísnou regulací. Stanovený zákaz skládkování vybraných odpadů považuje za důležitý, nicméně další kroky k předcházení vzniku odpadu a efektivnějšímu využívání surovin by už neměly být regulovány a měly by být ponechány působení trhu. Finanční podpory by měly být poskytovány na projekty dlouhodobého charakteru, tj. na investice do vědy a výzkumu a inovací.

Zahraniční zkušenosti se zaváděním principů oběhového hospodářství představili **Søren Freil** z Dánska (Head of Section, Ministry of Environment and Food – Environmental Protection Agency) a **Simon Johnson** z Velké Británie (Senior Policy Advisor, Department for Environment, Food & Rural Affairs). Dánsku se v posledních dekáдах podařilo odklonit skládkování odpadu směrem k vyšší recyklaci (a také energetickému využívání), a to mimo jiné s využitím ekonomických nástrojů – daní za skládkování a spalování. Zároveň je zde kladen důraz na předcházení vzniku odpadu, kdy jsou využívány především „měkké“ nástroje (vzdělávání, osvěta).

Simon Johnson zdůraznil, že oběhové hospodářství není pouze o předcházení a lepším nakládání s odpady, nýbrž o celkově efektivnějším využívání materiálů a surovin. Vyžaduje inovace i ve smyslu nových obchodních modelů (např. nahrazování výrobků službami) a změny v myšlení a jednání. Z tohoto pohledu je významná komunikace s podniky a spotřebiteli, podpora budování odborných kapacit a financování inovací a vědy a výzkumu. Rozšířené jsou ve Velké Británii také sektorově zaměřené dobrovolné dohody.

Do následné diskuse se zapojila řada hostů: **Martin Hájek**, ředitel Teplárenského sdružení ČR; **Vlado Volek**, ředitel Obalového institutu SYBA; nezávislý konzultant **Bohumil Beneš**; **Zbyněk Kozel**, ředitel společnosti EKO-KOM; **Josef Šrefl** z firmy Agointeg; **Daniel Javůrek** ze Sdružení komunálních služeb města Most; **Jaroslav Tymich**, viceprezident Asociace českého

papírenského průmyslu; **Ivo Kropáček** z Hnutí Duha; **Milan Chromík**, jednatel společnosti Veolia Vedlejší produkty ČR; **Jan Bláha**, tajemník Českého průmyslového sdružení pro obaly a životní prostředí; **Markéta Chýlková** z Potravinářské komory ČR; **Jiří Študent**, ředitel Českého ekologického manažerského centra; **Petr Šulc**, výkonný ředitel Svazu výrobců druhotných surovin ČR; **Zdeněk Horský**, generální ředitel, SITA CZ a všechny společnosti Skupiny působící pod značkou SUEZ environnement; **Ivana Jenerálová** z Institutu cirkulární ekonomiky a **Jakub Rudý** z Úřadu vlády ČR. Své příspěvky k tématu poskytli také europoslanec **Pavel Telička** a **Ivo Moravec** ze Svazu měst a obcí ČR.

Diskutující se shodli na významu oběhového hospodářství jako celospolečenské změny, pro jejíž realizaci je potřeba vytvořit v České republice odpovídající rámcové podmínky.

Česká republika by měla usilovat o nastavení jednotných pravidel v rámci EU a nepodporovat možnost jednotlivých států stanovit si svá pravidla, která by se týkala požadavků na ekodesign, aby nebyl porušen princip volného trhu.

Důraz v diskusi byl kladen také na problematiku odpadů, kde by mělo být jednoznačné zaměření na předcházení vzniku odpadu. Prezentující i diskutující akcentovali nutnost harmonizace a standardizace v oblasti monitoringu, vykazování dat a statistik, kterou v současné době postrádají.

Při zavádění oběhového hospodářství je velmi důležité soustředit se na spotřebitele. V konečném důsledku je to totiž on, kdo rozhoduje, jaké výrobky se budou prodávat, co se stane odpadem a co nikoliv, resp. jak bude možné s takovým materiálem nakládat.

Navrhovaná doporučení

Iniciativa k oběhovému hospodářství představuje nejnovější trend v politice Evropské unie týkající se managementu surovin, jejich účinnějšího využívání a ochrany životního prostředí. Doplnuje aktivity, které jsou v předmětných oblastech již rozvíjeny, její důraz na uzavírání materiálových cyklů v rámci ekonomického systému však vnáší do diskutované problematiky částečně nový pohled. Oběhové hospodářství se může stát sjednocující iniciativou pro aktivity, které jsou často realizované spíše izolovaně – např. i vzhledem k institucionální roztržitosti jejich provádění.

Z tematického hlediska je důležité opustit pohled akcentující pouze oblast odpadového hospodářství a recyklace, ale pojmát oběhové hospodářství v širším kontextu nakládání se zdroji se zaměřením na celý životní cyklus produktů a účinné využívání zdrojů v rámci celých hodnotových (dodavatelských) řetězců.

Níže jsou shrnuty klíčové oblasti tvořící základ pro nastavení vhodných rámcových podmínek pro rozvoj oběhového hospodářství v České republice.

1. Politická podpora

Pro efektivní podporu zavádění oběhového hospodářství v České republice je zásadní dosažení politické shody na nejvyšší úrovni státní správy a stanovení jasné strategie (vize, dlouhodobé cíle) – politický *leadership*. Praktické naplňování takové strategie pak musí jít napříč jednotlivými resorty.

Na kulatém stole byly představeny přístupy Dánska a Velké Británie. Dalším vhodným příkladem je Německo, které v roce 2012 přijalo národní strategii pro účinnější využívání zdrojů (program ProgRes). Jedná se o komplexně pojatý strategický dokument managementu přírodních zdrojů s jasně stanoveným cílem zdvojnásobení produktivity zdrojů do roku 2020 ve srovnání s rokem 1994 a zaměřením na všechny fáze životního cyklu. Strategie náleží do gesce Spolkového ministerstva životního prostředí, avšak konkrétní implementační programy jsou realizovány napříč mnoha dalšími ministerstvy.

Zatímco v podobném duchu implementují své strategie i další vyspělé země EU, Česká republika nemá svou vizi a strategii v této oblasti zcela jasně stanovenou. Na úrovni centrální státní správy přetrvává resortní přístup, který vede k roztržitosti řešení dané problematiky. Otázkami využívání zdrojů a oběhového hospodářství se navíc zabývají v podstatě pouze dva úřady centrální státní správy – Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR a Ministerstvo životního prostředí ČR. Pro další úřady, kterých se tato problematika významně dotýká (např. Ministerstvo zemědělství ČR, Ministerstvo dopravy ČR, Ministerstvo financí ČR), se zatím jedná pouze o marginální záležitost.

2. Ekonomické podmínky

Po předcházejících letech poklesu česká ekonomika od roku 2014 opět roste, a to dokonce nadprůměrně ve srovnání s ostatními státy EU. Tato skutečnost vytváří velmi dobrý předpoklad pro realizaci investic podnikatelské sféry do rozvojových aktivit, výzkumných projektů a inovací. Pro veřejný sektor by zase měla být impulsem pro realizaci proaktivní politiky zavádění principů oběhového hospodářství.

Finanční podpora

V rámci diskuse kulatého stolu byla několikrát zmíněna možnost podpory projektů směřujících k efektivnějšímu nakládání se zdroji z existujících operačních programů – OPŽP a OPPIK, případně dalších dotačních titulů. Silně zazníval názor, že primárně by podpora z veřejných prostředků měla být směřována na aktivity s dlouhodobými přínosy, zejména na inovační projekty, investice do vědy a výzkumu a vzdělávání.

Daňový systém

Někteří diskutující poukázali na částečnou ekonomickou nevýhodnost oběhového hospodářství, kdy se v mnohých případech firmám stále vyplácí nakupovat primární surovinu než recyklovat a vyrábět surovinu druhotnou. Možným řešením by byla úprava DPH v případě odpadových služeb bezprostředně směřujících k využití odpadu z domácností a důsledné odstranění duplicity daňového zatížení výrobků z druhotných surovin. A naopak daňově zatížit procesy nevratně znemožňující využití suroviny obsažené ve výrobcích, tedy zejména skládkování.

Zároveň tato otázka souvisí s celkovým nastavením daňového systému v České republice, charakteristickým relativně vysokým daňovým zatížením práce v porovnání s nízkým daňovým zatížením spotřeby zdrojů a znečišťování životního prostředí. Jelikož je oběhové hospodářství založeno na výrobcích, činnostech a službách vyžadujících vyšší podíl lidské práce, mohou stávající daňové podmínky představovat brzdicí faktor v aplikaci principů oběhového hospodářství.

3. Vzdělávání a pracovní síla

Další z důležitých podmínek při zavádění oběhového hospodářství představuje dostupnost kvalifikované pracovní síly a tomu odpovídajícího vzdělávání. Zatímco v České republice existují vhodné odborné kapacity mezi poskytovateli technické asistence, zatím se nepodařilo vybudovat dostatek odborných kapacit na úrovni příjemců technické asistence, tj. podniků.

Ani programy terciárního a odborného vzdělávání zatím nenaplňují dostatečným způsobem potřeby trhu práce, kdy např. pro oblast druhotných surovin a materiálového využití odpadu více méně neexistuje specificky zaměřený obor. Vzniká nedostatečný počet daným směrem zaměřených studentských, doktorandských a vědeckých prací, jejichž výsledky by mohly být uplatněny v praxi. Na trhu práce pak není dostatek kvalifikovaných pracovníků, kteří by byli schopni zabývat se otázkami využívání zdrojů, uzavírání materiálových cyklů apod.

4. Nakládání s odpady

Otázka nastavení podmínek v odpadovém hospodářství představuje jeden z významných prvků evropského balíčku k oběhovému hospodářství. Také proto byla diskuse v rámci kulatého stolu z velké části soustředěna na toto téma.

Definice a statistiky

Leitmotivem příspěvků prezentujících i diskutujících bylo zdůrazňování nutnosti jednotných definic a harmonizace statistik výkaznictví v odpadovém hospodářství. V národní i evropské legislativě nejsou některé termíny jasně ukotveny (např. chybí definice pojmu „druhotná surovina“), případně jsou různými státy pojímány odlišně (např. v oblasti komunálního odpadu či míry recyklace). Taková situace znemožňuje faktické porovnání mezi jednotlivými členskými státy EU a v konečném důsledku může vést k nesprávným závěrům a chybným politickým rozhodnutím.

Na úrovni České republiky zároveň přetrvává problém duplicitního sběru a vykazování dat o produkci a nakládání s odpady. Data jsou sbírána jednak Ministerstvem životního prostředí ČR a jednak Českým statistickým úřadem, přičemž nejasné definice toků odpadu či rozdílné metodiky výpočtu vedou k rozdílu ve vykazování produkce odpadů ve výši téměř 30 %. Takto odlišně jsou následně příslušná data vykazována evropským institucím (Evropská komise – DG Environment, Eurostat). Metodika a definiční přístup institucí v ČR by měly být sjednoceny tak, aby odpovídaly ostatním členským státům EU.

Recyklace a ekodesign

Součástí regulace v oblasti odpadového hospodářství jsou, mimo jiné, tzv. recyklační kvóty. V rámci opatření k podpoře oběhového hospodářství lze očekávat stanovení požadavků na ekodesign vybraných výrobků. Ekodesign je v současné době stanoven pro oblast energie⁴, do budoucna však pravděpodobně dojde k jeho rozšíření i na otázky surovin a materiálů.

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie.

Podobně jako u otázky definic a statistik zdůrazňovali diskutující nutnost stanovení jednotných požadavků v rámci celé EU. Členské státy by neměly mít možnost stanovovat požadavky na národní úrovni. V opačném případě by to vedlo k porušení systému volného obchodu a nabourání společného evropského trhu.

Příliš přísné požadavky by zároveň mohly mít negativní vliv na konkurenceschopnost podniků a zavádění principů oběhového hospodářství by mohly spíše přibrzdit.

Poplatky

Jak uvedl dánský expert **Søren Freil**, této zemi se podařilo dramaticky snížit skládkování odpadu pomocí nastavení vysokých plateb za ukládání odpadu na skládky. Také v dalších evropských zemích, které patří k lídrům zavádění principů oběhového hospodářství a vykazují vysokou míru materiálového využívání odpadů, patří poplatky za ukládání odpadů na skládky k těm nejvyšším.

Podobným směrem by se měla vydat i Česká republika, kde je cena za odstranění odpadu skládkováním zatím nízká ve srovnání s ostatními technologiemi. V tomto směru MŽP již připravuje patřičné kroky.

Doporučení Národního konventu o EU:

1. V České republice je potřeba vytvořit podmínky pro rozvoj oběhového hospodářství. Základem je politický *leadership* na úrovni vlády, stanovení jasné strategie, jakých cílů chce ČR dosáhnout a jak je naplňovat konkrétními aktivitami.
2. Oběhové hospodářství je potřeba pojmout v širokém kontextu managementu přírodních zdrojů a surovin se zaměřením nejen na odpadové hospodářství a recyklaci, ale na celý životní cyklus produktů a účinné využívání zdrojů v rámci hodnotových (dodavatelských) řetězců. V této souvislosti je potřeba definovat v příslušném právním předpisu pojem „druhotná surovina“.
3. Finanční podpora z veřejných prostředků na projekty oběhového hospodářství by měla přednostně směřovat na aktivity s dlouhodobými přínosy, zejména na inovační projekty, investice do vědy a výzkumu a vzdělávání.
4. V oblasti odpadového hospodářství musí být kladen hlavní důraz na předcházení vzniku odpadu. Dále by měla Česká republika zvýšit poplatky za ukládání odpadů na skládky, a tím podpořit technologie na materiálové (příp. energetické) využití odpadu.
5. Na evropské úrovni by měla Česká republika prosazovat harmonizaci a standardizaci definic, procesů, výpočtů, statistiky a monitoringu v oblasti odpadového hospodářství. Zároveň by měla být odstraněna duplicita vykazování na národní úrovni.
6. Všechny výše uvedené regulační požadavky musí být stanoveny jednotně na úrovni EU. Členské státy by neměly mít možnost stanovovat požadavky na národní úrovni, aby nebyl narušen systém volného obchodu a společný evropský trh.
7. Česká republika by se měla zabývat otázkou změn v daňovém systému, které by vedly k vyšší atraktivitě a výhodnosti aktivit směřujících k zavádění oběhového hospodářství, např. úpravou DPH u odpadových služeb bezprostředně směřujících k využití odpadu z domácností a u výrobků z druhotných surovin. Dále je vhodné uvažovat o snížení daňového zatížení práce při současném zvýšení zdanění využívání přírodních zdrojů a znečišťování (tzv. ekologické daňové reformě). Důsledně by mělo být minimalizováno zatížení domácností DPH v důsledku využívání tříděného sběru odpadu, a to jak snížením sazby DPH v souvisejících činnostech, tak zabráněním dvojího zdanění, které v této oblasti existuje.
8. Podporovat budování infrastruktury pro efektivní využití odpadů a druhotných surovin (přednostně materiálové), s možným zapojením veřejných zdrojů.

Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuse, které vypracovali Pavel Růžička a Vladimír Dobeš z EMPRESS, o.p.s. – platformy pro účinnější využívání zdrojů a udržitelnou spotřebu a výrobu.

Národní konvent o Evropské unii představuje diskuzní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách www.narodnikonvent.eu a na Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU).