

Závěry z jednání interní odborné pracovní skupiny k definování nástrojů na podporu recyklace – RecHelp

verze 5.2

Složení pracovní skupiny:

Subjekt	Osoba	
Poslanecká sněmovna PČR	Jana Krutáková	
Česká asociace odpadového hospodářství	Petr Havelka	
Spolek veřejně prospěšných služeb	Richard Blahut	
Sdružení komunálních služeb	Bohumil Rataj, Daniel Javůrek	
Transform Lázně Bohdaneč	Jan Mec	
Asociace českého papírenského průmyslu	Jaroslav Tymich	
Hnutí DUHA	Ivo Kropáček	
EKO-KOM	Petr Balner	
REMA	David Vandrovec	
OZO Ostrava	Petr Bielan	
mondeco	René Jírek	
ISES	Vladimír Klatovský	
externí legislativně právní konzultant	JUDr. Zuzana Svobodová	
Svaz průmyslu druhotných surovin	Petr Šulc	
UJEP	Jan Slavík	osloven, zatím bez účasti
VŠCHT	Vladimír Kočí	osloven, zatím bez účasti

V dalších fázích se předpokládá možné rozšíření skupiny o další zainteresované zákonodárce, zástupce ministerstev a další odborníky

Skupinou definované nástroje na podporu recyklace:

1. Snížení sazby DPH
2. Snížení zdanění práce v recyklačním průmyslu
3. Závazek státu, aby ve veřejných zakázkách preferoval určité procento recyklovaných výrobků
4. Daňové zvýhodnění recyklace v rámci daně z příjmu
5. Podpora recyklace v rámci dotačních programů
6. Zapracování využití recyklovaných materiálů a recyklátů do technických norem
7. Definování efektivních nástrojů k motivaci samotných výrobců obalů a výrobků
8. Příprava standardů pro sekundární plasty
9. Vyhotovení edukačního a osvětového materiálu pro možnosti uplatnění druhotných surovin, konkrétně plastů.
10. Potřeba evidence vzniku a využití druhotných surovin
11. Zdanění primárních surovin

Pracovní skupina pro definování nástrojů na podporu recyklace – „RecHelp“ řeší objektivní problém týkající se návrhů nové odpadové legislativy připravené MŽP (aktuálně ve vnějším připomínkovém

řízení). Balík návrhů nové národní odpadové legislativy, včetně souvisejícího změnového zákona, neobsahuje žádné ekonomické nástroje na skutečnou podporu finální recyklace odpadů. Na tomto závěru se pracovní skupina RecHelp opakovaně shodla. Nová odpadová legislativa má transponovat směrnice z tzv. evropského oběhového balíčku (2018), které stanoví nové recyklační cíle. V evropské směrnici o odpadech jsou uvedeny příklady ekonomických nástrojů a dalších opatření k poskytování pobídek k uplatňování hierarchie způsobů nakládání s odpady (článek 4 a příloha IVa). Např. používání daňových opatření, které podpoří proniknutí recyklovaných výrobků a materiálů na trh, nebo udržitelné postupy zadávání veřejných zakázek, které podpoří lepší nakládání s odpady a používání recyklovaných výrobků a materiálů, atd. Do návrhu nové odpadové legislativy však tyto ekonomické nástroje nebyly zatím promítnuty, což je třeba napravit.

K dosažení evropských recyklačních cílů bude třeba vyřešit problém s nutným navýšením kapacit recyklace v ČR a zde je klíčový faktor POPTÁVKY po recyklovaných výrobcích¹. Bez systémového zajištění poptávky po recyklovaných výrobcích a bez podpory recyklačním firmám není reálné očekávat naplnění evropských recyklačních cílů např. 65% recyklace komunálních odpadů k roku 2035². De-facto je nutné za příštích 15 let navýšit procento recyklace VŠECH komunálních odpadů o cca 30% (cca o více než 1,4 milionu tun komunálních odpadů). Nezbytný předpokladem vysoké recyklace je dostatečná míra separace komunálních odpadů až do finálního roku 2035, ke kterému jsou cíle stanoveny. Bude proto nezbytné v podmínkách ČR pokračovat v další intenzifikaci sběrné sítě barevných kontejnerů na tříděný odpad, v kombinaci s technologickým tříděním, či dotříděním, dle potřeby s ohledem na evropské cíle⁴.

Mezi navrhovaná opatření na podporu recyklace, na kterých se pracovní skupina shodla, patří:

1. Snížená sazba DPH

Snížení DPH na recyklované výrobky a recykláty (vybrané) - přínosný a potřebný nástroj, který by měl být co nejdříve zaveden do legislativy. Dále byly učiněny následující technické závěry:

- a) Tento nástroj je podporován a doporučován mimo jiné i Evropským parlamentem a Evropskou komisí v rámci doprovodných materiálů k balíčku oběhového hospodářství.
- b) Po podrobné diskuzi byla učiněna shoda, že snížení DPH by se mělo vztahovat na celý zpracovatelský řetězec, tedy od zpracovatelů až po definované výrobky.
- c) Snížení sazby DPH by se mělo týkat zpracování a recyklace všech odpadů, nikoliv pouze komunálních, a to s ohledem na základní myšlenky oběhového hospodářství a potřebu využívání všech odpadů jako zdrojů surovin pro další výrobu. Směrnice Rady 2006/112/ES v anglickém originálu umožňuje snížení daňové sazby na odpady, a to bez potřeby zužování na komunální odpady, jak nesprávně uvádí český překlad směrnice.
- d) Skupinou je navrhováno snížení sazby DPH u *recyklovaných výrobků* a *recyklátů* a snížení DPH na *službu* (technicky je možné to provést např. obdobně jako příloha č. 2 k zákonu o DPH – body 38.1 Sběr a přeprava komunálního odpadu a 38.2 Příprava k likvidaci a likvidace komunálního odpadu).
- e) Skupinou bylo diskutováno snížení sazby DPH vzhledem k poměru obsažené recyklované složky ve výrobku. Tzn., byla shoda na tom, že není vhodný systém, který by umožňoval využití snížené DPH jen v případě 100% obsahu recyklátu ve výrobku (technicky by to byl

nesprávný požadavek – problém s jeho splněním by byl i u papíru, natož u dalších materiálů). Sníženou DPH je vhodné vztáhnout k procentuálnímu obsahu recyklátu ve výrobku.

- f) Sledování procentuálního obsahu recyklátu ve výrobku lze zajistit např. v rámci rozšířené evidence v návaznosti na vyhlášku, vnitropodnikovou normou, nebo procesem certifikace, apod. (viz ISES projekt „BARIÉRY“ opatření N-PP02 Katalog výrobků s obsahem druhotných surovin; proces tvorby a ověřování pomocí oborových certifikačních orgánů)
- g) Aby podpora byla dostatečně funkční a mohla přispět ke splnění cílů balíčku oběhového hospodářství, je vhodné daňové zvýhodnění na sníženou sazbu **DPH 5%** (nejméně však 10%). Na evropské úrovni je snížení sazby DPH podporovaným ekonomickým nástrojem ve strategických dokumentech ve vztahu k oběhovému hospodářství. K prosazení návrhu do legislativy bude třeba řešit otázku finančních dopadů na státní rozpočet.
- h) Podrobněji byla diskutována i otázka certifikace výrobků ve vztahu k nároku na sníženou sazbu DPH. Certifikován by mohl být jak výrobní proces, tak kvalita výrobku. Otázka vhodnosti certifikace je zatím neuzavřená. Certifikace recyklovaných výrobků a procesů recyklace může být ve spojení s možností dosáhnout na daňové zvýhodnění racionální.
- i) Dle proběhlé konzultace na MPO může být vhodné a aktuálně možné, zavést zvýhodnění v rámci DPH u činností třídění a recyklace odpadů. Výhledově je také vhodné vyhodnotit stávající zvýhodnění DPH u nakládání s komunálními odpady – služby svozu a odstranění KO (bude ještě ověřeno). To se však jeví jako vhodné až jako případný navazující krok, neboť to bude znamenat zatížení pro obce a města. Nejprve tedy zavést sníženou DPH u činností třídění a recyklace odpadů, následně situaci vyhodnotit a případně přistoupit k dalším změnám.

Skupina navrhuje možnou textaci konkrétní legislativní úpravy zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty:

V příloze č. 2 zákona doplnit položku:

<u>CZ-CPA</u>	<u>Popis služby</u>
38.3	Zpracování odpadu k dalšímu využití; druhotné suroviny

2. Snížení zdanění práce v recyklačním průmyslu

Snížení zdanění práce představuje systémový nástroj na podporu recyklace ve formě daňové úlevy pro zaměstnavatele (analogie chráněné dílny). Mezi důvody patří fakt, že recyklace je náročnější proces než výroba z primárních surovin. Je to proces, který má objektivně vyšší nároky na pracovní sílu a na celkové nastavení výroby, než výroba založená na čerpání primárních surovin. Tento nástroj byl následně v rámci pracovní skupiny podrobněji diskutován s těmito závěry:

- a) Ve zdanění práce je v podmínkách ČR, s ohledem na výši zdanění, značný prostor pro možné úlevy.
- b) Na druhou stranu, jak snížení zdanění práce v oblasti sociálního, tak v oblasti zdravotního pojištění, se s ohledem na dlouhodobý postoj státu zdá velmi obtížné k prosazení.

3. Závazek státu, aby ve veřejných zakázkách preferoval určité procento recyklovaných výrobků

Platný zákon o zadávání veřejných zakázek zohledňuje vliv na životní prostředí (zelené zakázky). V současné době existují metodiky pro tzv. environmentálně odpovědný přístup při zadávání

veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy⁵ (např. v rámci hodnocení nabídek bodově zvýhodňovat ty dodavatele, kteří deklarují vyšší procento využití druhotných surovin či recyklovaných materiálů při výrobě výrobku). Jde ale víceméně o dobrovolný přístup, který tak logicky nemůže státu zajistit dostatečný tlak na podporu recyklace ve vztahu k potřebě splnění evropských recyklačních cílů.

- a) Stát potřebuje nástroj, který mu umožní reálný efekt na straně navýšení poptávky. Nástroj by dle doporučení skupiny mohl fungovat tak, že stát v rámci podmínek pro veřejné zakázky zaváže povinné osoby (rozumí se všechny subjekty, které čerpají veřejné rozpočty a subjekty s majoritním podílem státu) tím, aby v rámci veřejných zakázek bylo splněno povinné procento využití recyklovaných výrobků, či recyklátů (např. protihlukové stěny u liniových staveb, či lavičky v obcích z recyklovaných materiálů apod.).
- b) Pro dostatečný efekt podpory tržní poptávky skupina navrhuje, aby předmětná procentuální hodnota byla ve výši **15 %**.
- c) Jako vhodné se jeví **zavedení povinného procenta přímo do zákona o veřejných zakázkách v co nejstručnější podobě** a následné vypracování metodického pokynu státu pro státní zadavatele (včetně obcí a měst), jak tuto povinnost konkrétně naplňovat. (viz *ISES projekt BARIÉRY opatření N-PP01*).

4. Daňové zvýhodnění recyklace v rámci daně z příjmu

Skupina v rámci svého jednání navrhla a s finální shodou prodiskutovala ještě další návrh možného systémového nástroje k podpoře recyklace – daňová sleva z daně z příjmu. Její výhodou může být jednodušší možnost prosazení na úrovni státu.

- a) Subjekty, které by definovanou cestou prokázaly, že za rok vyrobily určitou hmotnost vybraných recyklovaných výrobků, či recyklátů, by dosáhly na možnost využití daňové slevy z daně z příjmu.
- b) Analogie této podpory je u státní podpory zemědělců (jako veřejný zájem). Kdy zemědělec dostává podporu na hektar obdělávané půdy, pokud splní definované podmínky.
- c) Podpora by měla být vztahena k množství recyklovaného materiálu (např. dle kódu způsobu nakládání s odpadem v evidenci odpadů, či ve výrobní evidenci firmy).
- d) Výše daňové slevy by byla přímo úměrná množství (hmotnosti) vyrobených recyklovaných výrobků, či recyklátů. Definován by byl i strop daňové slevy.
- e) Z pozice státu je pak možné zúžit podporu/daňovou slevu tak, aby mohla být směřována např. jen zpět do zpracování, např. na vývoj technologií, vědu, výzkum, apod.

Tento nástroj lze chápat jako systémovou podporu recyklace a zpracovatelského průmyslu. Nástroj může dlouhodobě působit na zajištění vysoké technologické úrovně zpracovatelského a recyklačního průmyslu v čase. Nástroj je pozitivní, nikoli represivní, subjekty netrestá, ale motivuje, na rozdíl např. od plošných poplatků apod.

5. Podpora recyklace v rámci dotačních programů

K podpoře recyklace může stát využít rovněž dotačních programů. U vybraných programů může stát definovat podmínky tak, že projekty, které využijí stanovené procento recyklovaných výrobků, či

recyklátů, mohou v rámci systému hodnocení projektů, ve fázi jejich schvalování, dostat vyšší počet bodů.

Příklad: Obec bude usilovat o dotaci na revitalizaci parku – pokud obec použije v rámci projektu lavičky z recyklovaných druhotných surovin, bude moci využít tohoto zvýhodnění a její projekt dostane vyšší hodnocení, bude mít tedy vyšší pravděpodobnost schválení projektu a celé realizace. Již nyní podobné zvýhodnění funguje např. v rámci dotačního programu „Dešťovka“.

I tento nástroj tak může systémově pomoci vytvořit vyšší poptávku po recyklaci jako takové.

6. Zapracování využití recyklovaných materiálů a recyklátů do technických norem

V některých oborech výrobní činnosti, např. ve stavebnictví, se v hojně míře využívá technických norem. Pokud by se podařilo prosadit větší míru využívání recyklátů a recyklovaných výrobků ze strany projektantů, významně by to mohlo navýšit množství využívaných recyklovaných materiálů. Projektanti se ve velké míře řídí předepsanými technickými normami. Ve studii *ISES k hodnocení bariér pro rozvoj recyklace (2017)*, bylo jako jeden ze závěrů uvedeno doporučení promítnout potřebu využívání recyklátů a recyklovaných výrobků do technických norem. Stát bohužel zatím v tomto směru příliš nepokročil.

Ze strany státu je třeba co nejdříve spustit proces aktualizace vybraných technických norem tak, aby do nich bylo zapracováno využití recyklátů a recyklovaných výrobků.

7. Definování efektivních nástrojů k motivaci samotných výrobců obalů a výrobků

Významným problémem z jednotlivých materiálových toků trpí v oblasti recyklace zejména plasty. Důvodů k tomuto je několik, mimo jiné zejména stávající velmi široké spektrum různých typů plastů a jejich variací, využívaných ze strany výrobců obalů a samotných výrobků. Doposud nebyli výrobci efektivně motivováni k přemýšlení nad koncovou částí života výrobku, či obalu. Zásadním a prakticky jediným aspektem byl doposud marketing. Tento fakt sám o sobě dále komplikoval recyklaci. Toto je nutné změnit. EU k tomuto již definovala v obecné rovině konkrétní legislativní nástroje – ekodesign a ekomodulaci. Tyto nástroje je nyní třeba přenést v co nejefektivnější podobě do národních legislativ, aby výrobci byli efektivně motivováni k využívání užšího spektra dobře recyklovatelných materiálů.

Do nyní schvalované legislativy je tedy nutné přijmout efektivní nástroje typu ekodesign a ekomodulace. Jejich definice by měla být taková, aby se v co nejkratším čase projevila na chování výrobců.

8. Příprava standardů pro sekundární plasty

Tento nástroj doporučuje i Evropský parlament, jakožto nástroj, který navýší poptávku po recyklátech plastů a to tím, že sjednotí a definuje technické požadavky na různé druhy plastových recyklátů, jakožto surovinových zdrojů pro další výrobu. Lze reálně očekávat, že podobný nástroj bude definován na evropské úrovni. Skupina však doporučuje nečekat až na vydání evropského standardu,

ale proaktivně se na těchto činnostech v rámci gesčních resortů podílet již nyní a následně hrát aktivní roli v rámci tvorby standardů na evropské úrovni.

Ze strany státu je tedy třeba spustit pracovní činnosti na přípravě standardů pro sekundární plasty. Do návrhu prováděcích předpisů vložit systémové využití standardů pro sekundární plasty.

9. Vyhotovení edukačního a osvětového materiálu pro možnosti uplatnění druhotných surovin, konkrétně plastů (ale i dalších materiálových toků)

Skupina se jednoznačně shodla, že dalším efektivním nástrojem pro navýšení poptávky po recyklovaných plastových výrobcích, ale i po recyklátech plastů, může být edukační materiál o možnostech využití různých druhů plastů a o jejich kvalitativních parametrech a možných konkrétních aplikacích. Podobná publikace vznikla pro definování druhotných surovin v rámci stavebních odpadů - *Katalog výrobků a materiálů s obsahem druhotných surovin pro použití ve stavebnictví, 2018*. Gestorem publikace bylo MPO.

V tomto směru se jako vhodné jeví navázat na již zpracovanou analýzu společnosti ISES (pro MPO a TAČR) - *Analýza bariér podnikatelského prostředí v oblasti vyššího využívání druhotných surovin v ČR a návrh řešení vedoucích k jejich odstranění nebo zmírnění, 2017*. Navazující studie by měla analyzovat reálné možnosti využití různých druhů plastů, jejich konkrétní praktické aplikace, a to formou katalogizace možností. Výsledkem bude zajištění vyšší informovanosti firem o možnostech a způsobech vhodného využití těchto materiálů, jakožto druhotných surovin. Tímto by měla být ve finále podpořena také poptávka po recyklátech z odpadních plastů.

Příslušné gesční resorty by měly zadat zpracování předmětného materiálu. Oborové svazy (členové skupiny RecHelp), či jednotlivé firmy, poskytnou odbornou pomoc zpracovateli materiálu.

10. Potřeba evidence vzniku a využití druhotných surovin

„Kdo neměří, neřídí“. Pro udržitelný rozvoj sektoru recyklace a využití druhotných surovin je nutné sledovat materiálové toky druhotných surovin a jejich využití v recyklaci (*viz ISES projekt „BARIÉRY“ opatření N-OZ06*). Těmito údaji již za ČR několik let disponuje Český statistický úřad, který sledování zajišťuje. Jeho nezávislé odborné zjišťování dat ohledně druhotných surovin je nutné zachovat a tento systém dále rozvíjet. V tomto směru je klíčová mimo jiné také podpora MPO.

11. Zdanění primárních surovin

Jedním z možných nástrojů pro podporu většího zastoupení recyklace a využívání druhotných surovin je také zdanění primárních surovin. Na evropské úrovni se tato debata již vede. Zdanění by nemělo být plošné pro všechny primární suroviny, ale výběrové pro ty typy primárních surovin, pro které existují vhodné a dobře nahrazující suroviny druhotné, a to v dostatečné míře. Možným příkladem, o kterém EU uvažuje, je zdanění primárních plastů.

Zdanění primárních surovin, např. primárních plastů, může být efektivním nástrojem pro vyvážení jejich spotřeby s potřebou druhotných surovin. U tohoto nástroje se však skupina shodla

na tom, že bude patrně vhodné počkat na dohodu v rámci EU a až následně nástroj aplikovat v podmínkách ČR.

Odkazy a zdroje informací:

1. Klíčová je POPTÁVKA - <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/polemika-odpadoveho-fora-roztoceni-cirkularniho-kola.html>
2. Evropský parlament Plastový odpad a jeho recyklace v EU <http://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/society/20181212STO21610/plastovy-odpad-a-jeho-recyklace-v-eu-infografika>
3. Moderní obec: Jak směřovat k lepší recyklaci? - <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/moderni-obec-jak-smerovat-k-lepsi-recyklaci.html>
4. ČR řeší, jak splnit EU cíle k recyklaci, zda větším tříděním, nebo zálohami na PET - <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/cr-resi-jak-splnit-eu-cile-k-recyklaci-zda-vetsim-tridenim-nebo-zalohami-na-pet.html>
5. Veřejné zakázky a podpora recyklovaných výrobků - <http://www.caoh.cz/odborne-clanky-a-aktuality/verejne-zakazky-a-podpora-recyklovanych-vyrobku.html>
6. ISES, Analýza bariér podnikatelského prostředí v oblasti vyššího využívání druhotných surovin v ČR a návrh řešení vedoucích k jejich odstranění nebo zmírnění - ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA, 2017
7. Zápis z jednání interní pracovní skupiny České asociace odpadového hospodářství k nástrojům na podporu recyklace (konaného dne 28. 2. 2019 od 10.00 v sídle ČAOH).
8. ISES - PŘEHLED OPATŘENÍ NA PODPORU VYUŽÍVÁNÍ DRUHOTNÝCH SUROVIN, 2017