

Předkládací zpráva pro Parlament ČR

1. Úvod

Stockholmská úmluva o perzistentních organických polutantech (dále jen „Úmluva“) je mnohostrannou environmentální smlouvou, která vstoupila v platnost celosvětově i pro Českou republiku dne 17. května 2004 (č. 40/2006 Sb. m. s.). Orgánem ČR odpovědným za provádění Úmluvy je Ministerstvo životního prostředí.

Cílem Úmluvy je ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými vlivy perzistentních organických polutantů (dále jen „POPs“), tedy toxických látek schopných dlouhodobě setrvávat v životním prostředí, přenášet se na velké vzdálenosti a kumulovat se v živých organismech. Za tímto účelem upravuje Úmluva v souladu s principem předběžné opatrnosti výrobu (zamýšlenou i nezamýšlenou), použití, vývoz a dovoz POPs uvedených v přílohách A, B a C Úmluvy a nakládání s výrobky, zásobami a odpady, které tyto látky obsahují. Úmluva rovněž umožňuje rozšiřovat seznam látek, které podléhají jejímu režimu tak, aby Úmluva dosáhla stanoveného cíle.

8. zasedání konference smluvních stran Úmluvy konané ve dnech 24. dubna - 5. května 2017 v Ženevě přijalo několik rozhodnutí o zařazení nových látek do přílohy A a C Úmluvy:

- rozhodnutí SC-8/10 o zařazení dekabromdifenyletheru (komerční směs, c-dekaBDE) do přílohy A Úmluvy se zvláštními výjimkami pro výrobu a použití;
- rozhodnutí SC-8/11 o zařazení chlorovaných parafínů s krátkým řetězcem do přílohy A Úmluvy se zvláštními výjimkami pro výrobu a použití;
- rozhodnutí SC-8/12 o zařazení hexachlorbutadienu do přílohy C Úmluvy.

Příloha A Úmluvy zahrnuje látky určené k celkovému vyloučení/odstraňování z výroby, použití, dovozu a vývozu. V příloze C jsou zahrnuty chemické látky, které vznikají jako nežádoucí vedlejší produkty chemických reakcí (např. při spalovacích procesech, chemické výrobě), a smluvní strany musí přijmout opatření ke snížení nezamýšlených úniků takových chemických látek s cílem pokračující minimalizace a, kde je možno, jejich konečné eliminace. Po vstupu změn příloh A a C Úmluvy v platnost bude Úmluva upravovat nakládání s celkem 28 chemickými látkami.

Změna přílohy A a C vstupuje v platnost podle čl. 22 odst. 4, resp. odst. 3 písm. c) Úmluvy jeden rok od data, kdy deponitář oznámí změnu smluvním stranám. Smluvní strana, která není schopná přijmout takovou změnu, informuje v souladu s čl. 22 odst. 3 písm. b) Úmluvy o této skutečnosti deponitáře (generální tajemník OSN) do jednoho roku od data oznámení o přijetí změny deponitářem. Smluvní strany tak mohou učinit do 18. prosince 2018. Po tomto datu vstoupí změny přílohy A a C v platnost pro všechny ostatní smluvní strany, které takové možnosti nevyužily.

2. Cíl a obsah změn příloh A a C Úmluvy a základní důvod pro schválení změn příloh A a C Úmluvy Českou republikou

Všechny tři uvedené látky splňují podmínky pro zařazení do příloh Stockholmské úmluvy, neboť jsou perzistentní, mají bioakumulativní vlastnosti, expozice těmto látkám může výrazně poškodit zdraví živých organismů a podléhají tzv. dálkovému přenosu. Uvedené látky v důsledku těchto vlastností mají velký potenciál způsobovat nezvratné a dlouhodobé škody na životním prostředí, a to i poté, co jejich emise ustanou, či v místech, kde nebyly vyráběny ani používány. K dosažení účinné ochrany vůči nim je potřeba přijmout opatření na mezinárodní úrovni.

Česká republika, jakožto smluvní strana Úmluvy, se zavázala plnit závazky, které z ní pro Českou republiku vyplývají. Zařazení nových chemických látek, které svými vlastnostmi naplňují definici perzistentní organické znečišťující látky/polutantu, je důležitým opatřením pro naplňování cíle Úmluvy a implementace opatření smluvními stranami přispěje ke zvýšení ochrany lidského zdraví a životního prostředí a tím i k větší účinnosti Úmluvy. Proto je žádoucí, aby zařazení nových látek do příloh A a C Úmluvy Česká republika podpořila a byla změnami příloh A a C Úmluvy vázána.

Rozhodnutí SC-8/10 týkající se látky dekabromdifenyletheru (dále jen „dekaBDE“) a SC-8/11 týkající se látek chlorovaných parafinů s krátkým řetězcem (dále jen „SCCP“) obsahují zvláštní výjimky z výroby a použití předmětné látky. V případě, že si smluvní strana některou zaregistruje, může látku v rozsahu registrované zvláštní výjimky používat, resp. vyrábět. Možnost zvláštních výjimek je pro případy, kdy neexistují vhodné náhrady pro určitá použití, či náhrady jsou obtížně dostupné. Smluvní strany si potřebné výjimky uvedené v rozhodnutí mohou zaregistrovat jen na určitou dobu, což je obecně pět let od vstupu změny v platnost s možností prodloužení o dalších pět let, pokud není v rozhodnutí uvedeno jinak. Konečné rozhodnutí o případném prodloužení platnosti výjimky je na konferenci smluvních stran. Registraci zvláštních výjimek jménem EU provádí Evropská komise (EK) v souladu s platným právem EU. Výroba a použití SCCP jsou v EU zakázány bez výjimek, a nelze tak žádnou výjimku registrovat a využívat ani pod Úmluvou. Výroba a uvádění na trh dekaBDE je od roku 2019 v EU omezeno jen na určité výjimky, a vyplývá z toho tak potřeba registrace následujících zvláštních výjimek Evropskou komisí, aby nedošlo k rozporu právní úpravy EU a mezinárodního práva:

- pro díly pro vozidla: a) díly pro použití u starších vozidel, jimiž se rozumí vozidla, která se již sériově nevyrábějí a jejichž díly jsou vymezeny jednou nebo více kategorií (uvedeny v pozn. pod čarou ¹), a b) díly pro vozidla definované pod písm. a), v kategoriích uvedených v pozn. pod čarou ¹) a ty, které spadají do jedné nebo více z kategorií uvedených v pozn. pod čarou ²). Výjimky pro starší i ostatní vozidla obecně končí s koncem jejich životnosti nebo v roce 2036 podle toho, co nastane dříve;
- pro letadla, o jejichž typové osvědčení bylo požádáno před prosincem 2018 a bylo obdrženo před prosincem 2022, a pro náhradní díly pro tato letadla.

Při registraci výjimky pro výrobu/použití náhradních dílů pro vozidla v EU musí být uvedeno, že v zemích EU je navíc tato výjimka omezena časově a platí pouze pro vozidla vyrobená před 2. březnem 2019. Pro vozidla vyráběná po tomto datu je použití dekaBDE zakázáno.

Je však třeba uvést, že potřeba registrace výjimek pro dekaBDE v EU není plně uzavřena. Během roku 2018 bude probíhat projednávání implementace rozhodnutí dekaBDE do právního řádu EU, aby ten byl s mezinárodní úpravou v plném souladu, a bude záviset na dohodě členských států EU, zda uvedené dvě výjimky budou stále nutné (podrobněji viz následující kap. 3). V České republice se např. již teď látka dekaBDE nepoužívá ani v těchto dvou výjimečných případech.

Komerční směs dekabromdifenyletheru (c-dekaBDE, kongener BDE-209) patří mezi tzv. bromované zpomalovače/zhášače hoření a jeho přítomnost ve výrobcích zabraňuje rozhoření ohně v jeho počátku. Využívá se jako přísada do řady materiálů, lze ho např. nalézt v plastu, textilu, lepidlech, těsnících materiálech, nátěrech a inkoustech. Tato sloučenina se vykazuje charakteristickými vlastnostmi perzistentního organického polutantu a s tím spojenými negativními účinky na zdraví a životní prostředí. Je v životním prostředí široce detekována, vysoké koncentrace byly nalezeny v řadě organismů především u ptáků a u vyder a lišek žijících v okolí měst. Koncentrace u řady žab, ryb a ptáků dokonce překračovaly hodnoty, od kterých jsou prokazatelné vývojové, neurotoxické a endokrinní účinky. Vysoké koncentrace byly nalezeny mimo jiné i u tresky v arktických vodách, klíčové ryby tamního ekosystému. DekabDE se v ČR nevyráběl, ani nevyrábí. Používané výrobky obsahující dekaBDE a odpad obsahující/kontaminovaný dekaBDE jsou současným hlavním zdrojem těchto látek v ČR.

¹ (i) hnací ústrojí a zařízení pod kapotou, jako jsou vnitřní i vnější kabely baterie, trubice mobilních klimatizačních systémů, hnací ústrojí, objímky výfuku, izolace pod kapotou, kabely a řemeny pod kapotou (kabely motoru apod.), snímače rychlosti, hadice, moduly větrání a čidla klepání; (ii) prvky palivového systému, jako jsou palivové hadice, palivové nádrže a palivové nádrže umístěné na podvozku; (iii) pyrotechnická zařízení a části související s pyrotechnickými zařízeními, jako jsou kabely pro aktivaci airbagů, potahy/látky sedadel (pouze v případě relevance pro airbagy) a airbagy (přední a boční); (iv) zádržné a vnitřní zařízení jako části výbavy, akustický materiál a bezpečnostní pásy;

² (i) zesílené plasty (přístrojové desky a vnitřní výbava); (ii) pod kapotou nebo přístrojovou deskou (svorkovnice/pojistkové bloky, vysokonapěťové vodiče a pláště kabelů (kabely od rozdělovače)); (iii) elektrické a elektronické zařízení (skříně baterií, přepravky baterií, kabeláž řídicích jednotek motorů, součástky autorádií, satelitní navigační systémy, globální systém určování polohy a počítačové systémy); (iv) tkaniny použité v zavazadlovém prostoru, čalounění, potahu střechy, sedadlech automobilů, opěrkách hlavy, slunečních clonách, deskách výbavy, kobercích.

Chlorované parafíny s krátkým řetězcem (SCCP) je označení pro komplexní směsi jednotlivých chlorovaných n-alkanů, které se odlišují délkou uhlíkatého řetězce (počet uhlíků může být 10-13) a stupněm chlorace (obsah chloru více jak 48% hm.). SCCP mají široké využití v řadě průmyslových aplikací, jako složky přípravků vystavených vysokému tlaku (lubrikanty, maziva), průmyslových řezných olejů, zpomalovače hoření nebo jako aditiva při výrobě gumy, nátěrů a těsnících hmot či pro povrchovou úpravu kůže a některých textilií. Tyto látky často vznikají při výrobě ostatních chlorovaných parafínů a vyskytují se pak v jejich směsích. Byly používány i jako náhrada PCB (polychlorovaných bifenyly). SCCP vykazují typické negativní vlastnosti a účinky perzistentních polutantů. Jsou to látky vysoce toxické pro vodní organismy, pravděpodobně karcinogenní, mohou se hromadit v lidském těle. Patří podle Evropské agentury pro chemické látky mezi prvních 7 chemických látek vzbuzujících mimořádné obavy. SCCP (ani jiné chlorované parafíny) se v ČR nevyráběly, ani nevyrábí. Používané výrobky a odpad obsahující SCCP jsou současným hlavním zdrojem těchto látek v ČR.

Hexachlorbutadien (HCB) je od roku 2015 zařazen v příloze A Úmluvy, jeho výroba, použití, dovoz a vývoz jsou tak touto Úmluvou již zakázány. Zařazení i do přílohy C pokryje současný hlavní zdroj sloučeniny, kterým je nezamýšlená výroba, hlavně výroba chlorovaných uhlovodíků, výroba hořčiku a spalovací procesy. I v ČR je v současnosti evidován vznik HCB jako jeden z nežádoucích vedlejších produktů při chemické výrobě a je odstraňován jako odpad. Obecně přítomnost látky zařazené do Úmluvy v odpadu znamená povinnost nakládat s takovým odpadem specifickým způsobem a vede často k nutnosti tyto odpady spalovat nebo energeticky využívat. Vedle typických vlastností pro POPs je HCB velmi toxická sloučenina pro vodní organismy a je rovněž vysoce toxická v případě opakované a chronické expozice. Vysoká toxicita pro ledviny, genotoxicita a karcinogenita vzbuzuje obavu obzvláště v podmínkách expozice o nízké úrovni prostřednictvím stravování v průběhu života.

3. Právní zajištění provádění změn příloh A a C Úmluvy

Základním právním rámcem pro přijímání opatření zákazu, omezování, odstraňování, zabránění výrobě, používání, snižování emisí, nakládání s odpady, resp. zásobami perzistentních organických polutantů je na úrovni Evropské unie (EU) přímo použitelné nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 850/2004, o perzistentních organických znečišťujících látkách a o změně směrnice 79/117/EHS, v platném znění (dále jen „nařízení (ES) č. 850/2004“), které transponuje mimo jiné i požadavky Stockholmské úmluvy do právního rámce EU. Zařazení nové látky do Úmluvy znamená začátek projednávání jejího zařazení do nařízení v případě, že tam ještě není odpovídající formou uvedena.

Rozhodnutí Rady ze dne 14. října 2004 o uzavření Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech jménem EU stanoví, že v případě, že nebudou změny příloh do jednoho roku ode dne sdělení depozitáře o přijetí změny provedeny v přílohách nařízení (ES) č. 850/2004 nebo v jiných souvisejících právních předpisech EU, EK zašle depozitáři oznámení o nepřijetí této změny a ta pak nevstoupí pro EU v platnost do doby, než je toto oznámení písemně staženo. Podání takové „výhrady“ nelze předpokládat u žádné z nově zařazených látek v roce 2017. Stejná či obdobná opatření vůči těmto látkám, jak jsou vyžadována Úmluvou, jsou již na úrovni EU přijata.

Výroba **SCCP** a jejich uvádění na trh a používání je zakázáno na základě nařízení (ES) č. 850/2004 ve znění nařízení Komise (EU) 2015/2030. Uvedené pozměněné nařízení rovněž stanoví limitní hodnoty pro přítomnost SCCP ve směsích jiných chlorovaných parafínů vzniklých při výrobě, stanovuje i přípustné množství pro obsah SCCP v látkách, přípravcích (pod 1% hm.) a výrobcích (pod 0,15% hm.) a limitní hodnoty pro odpad, tzv. nízký a vysoký obsah POPs, které jsou určující pro způsob nakládání s odpadem obsahujícím SCCP.

Opatření vůči dekaBDE, které upravují výrobu a uvádění na trh (tj. včetně dovozu) sloučeniny **dekaBDE**, jsou v EU přijata na základě nařízení REACH³ (položkou 67 v příloze XVII).

³ Nařízení Komise (EU) 2017/227 ze dne 9. února 2017, kterým se mění příloha XVII nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, pokud jde o bis(pentabromfenyl)ether.

Od 2. března 2019 platí zákaz výroby a uvádění na trh pro samotnou látku, zákaz jejího používání při výrobě a zákaz uvádění na trh ve složkách jiné látky, směsí a předmětu nebo jeho části, kdy je stanoveno tolerované množství menší než 0,1 % hm. Z tohoto zákazu jsou vyňaty výroba a následné použití dekaBDE pro výrobu letadel před 2. březnem 2027 a při výrobě náhradních dílů pro letadla vyrobená před tímto datem. Další výjimka v rámci tohoto nařízení se týká dekaBDE určeného k použití a používaného při výrobě náhradních dílů pro motorová vozidla, zemědělská a lesnická vozidla a strojní zařízení vyrobená před 2. březnem 2019. Na takto vyrobené předměty se nebude vztahovat uvedený koncentrační limit 0,1 %, který se rovněž nebude vztahovat na předměty uvedené na trh před 2. březnem 2019 a elektrická a elektronická zařízení v rozsahu, který povoluje směrnice RoHS⁴. Podle této směrnice je však zakázáno uvádět na trh elektrické a elektronické zařízení obsahující polybromované difenylethery (tj. včetně dekaBDE). Maximální množství tolerované v homogenních materiálech je dle této směrnice pouze 0,1 % pro sumu všech polybromovaných difenyletherů.

Zařazení dekaBDE do přílohy A Stockholmské úmluvy znamená, že položka s touto látkou bude z nařízení REACH odstraněna a dekaBDE bude zařazen do přílohy I nařízení (ES) č. 850/2004 v rámci úpravy nařízení (ES) č. 850/2004. Tímto se unijní opatření vůči látce rozšíří z omezení výrob a uvádění na trh i na všechna ostatní opatření vyžadovaná Úmluvou. Současně bude projednávána potřebnost a rozsah výjimek pro výrobu a použití dekaBDE. Výsledek nelze plně předvídat, ale přinejmenším se musí uvést stávající výjimky položky 67 nařízení REACH do plného souladu se zvláštními výjimkami přijatými pod Úmluvou a znamená to určitá doplňující omezení:

- omezení používání dekaBDE v součástkách a při výrobě letadel i s ohledem na to, kdy bylo žádáno o typové osvědčení a kdy bylo obdrženo (EU má nastavený obecný celkový zákaz používání dekaBDE u letadel, která budou vyráběna po 2. březnu 2027),
- omezení používání dekaBDE jen na konkrétní seznam součástí pro vozidla, a to s ohledem na to, jestli se jedná o sériově nebo nesériově vyráběná vozidla (EU má nastavený obecný celkový zákaz pro výrobu součástí pro vozidla, která budou vyrobená po 2. březnu 2019),
- zákaz výroby dekaBDE a jeho použití v dílech určených pro strojní zařízení (Úmluva nemá výjimku pro strojní zařízení, v EU zatím lze dekaBDE používat pro náhradní díly strojních zařízení, které jsou nebo budou vyrobeny před 2. březnem 2019, tato výjimka tak skončí).

Výroba **HCBD** a jeho uvádění na trh a používání je v Unii zakázáno bez jakýchkoliv výjimek od 10. ledna 2013 na základě nařízení (ES) č. 850/2004 ve znění nařízení Komise (EU) č. 519/2012. Rovněž jsou nařízením nastaveny limitní hodnoty pro odpad v příloze IV a V platné od 18. června 2015, které jsou určující pro způsob s jejich nakládáním. Kvůli zařazení do přílohy C Úmluvy bude látka zařazena navíc do obdobné přílohy III tohoto nařízení.

Zařazení látky HCBD do přílohy C znamená především pro smluvní strany nutnost přijetí opatření vedoucích k omezení/eliminaci nezamýšlených úniků, tato látka může vzniknout nezáměrně při některých průmyslových činnostech. Na takovéto činnosti se v ČR/EU již vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU, o průmyslových emisích (integrováné prevenci a omezování znečištění). Veškeré významné skupiny zdrojů znečišťování ovzduší spadající do režimu integrovaná prevence a omezování znečištění (IPPC) mají mj. povinnost aplikovat technologie BAT a s nimi spojené nízké výstupní koncentrace znečišťujících látek.

Dalšími regulačními nástroji jsou pro ovzduší a snižování emisí POPs specifické emisní limity stanovené v prováděcím předpisu zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (vyhláška č. 415/2012 Sb.) nebo krajským úřadem v povolení provozu zdroje znečišťování ovzduší a dále emisní stropy a podmínky provozu zdroje, které jsou též provozovateli stanoveny v povolení provozu zdroje. Emisní limity nejsou přímo předepsány pro uvedené sloučeniny a ani jiné specifické podmínky provozu zdrojů nebývají zaměřeny na přímé omezování těchto látek. Ke snižování emisí POPs do ovzduší přispívá i regulace emisí tuhých znečišťujících látek a látek na ně vázaných prostřednictvím emisních limitů stanovených pro zdroje spalující pevná, kapalná i některá plynná paliva, termické využití odpadu a jiné zdroje, u nichž dochází zpravidla rovněž ke spalování paliv (hutní výroby, zpracování nerostných surovin apod.).

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/65/EU ze dne 8. června 2011 o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních.

Základní legislativní nástroj EU týkající se HCB a SCCP ve vodním prostředí je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Rámcová směrnice o vodách, RSV⁵). V příloze X⁶ jsou látky zařazeny jako prioritní nebezpečné látky, a tedy členské státy EU musí co nejrychleji přijmout opatření vedoucí k zastavení nebo postupnému odstranění jejich vypouštění, emisí a úniků. Návazně na tuto směrnici je HCB zařazen jako prioritní znečišťující látka ve vyhlášce č. 414/2013 Sb.⁷ V ČR je hlavním legislativním nástrojem, který pokrývá veškeré vypouštění HCB a SCCP do vodního prostředí, nařízení vlády č. 401/2015 Sb.⁸ Toto nařízení stanovuje přípustné emisní standardy pro jejich obsah ve vypouštěných průmyslových odpadních vodách, a také stanovuje normy environmentální kvality pro útvary povrchových vod.

Povinnost sledovat úniky HCB, bromovaných difenyletherů (jako celkové množství penta-, okta- a dekaBDE) a SCCP (chloroalkany, C10-C13) v ČR/EU je dána nařízením E-PRTR⁹. Nařízení obecně stanovuje prahové hodnoty úniků do ovzduší, vody a půdy a přenosů látek v odpadních vodách, při jejichž překročení vyplývá pro provozovatele povinnost jejich oznamování, které se provádí prostřednictvím integrovaného registru znečišťování životního prostředí (IRZ).

4. Dopady na veřejnou správu, podnikatelský sektor a státní rozpočet

Přijetí opatření vyžadovaných Úmluvou vůči těmto třem novým látkám nebude mít na ČR dopad. Výroba a použití uvedených látek jsou stávající právní úpravou již buď plně zakázány, nebo výrazně omezeny. Výjimky uvedené pro sloučeninu dekabromdifenylether, které na základě současné legislativy EU začnou platit od 2. března 2019, nejsou již teď ČR využívány. Daná látka se v uvedených průmyslových odvětvích nepoužívá. Na ČR tak nebude mít dopad ani více omezující forma příslušných výjimek pod Úmluvou.

5. Kategorie smlouvy

Úmluva má z hlediska vnitrostátního práva charakter prezidentské smlouvy. Přijetí změn Úmluvy, včetně příloh, které jsou její nedílnou součástí, podléhá ratifikaci prezidentem republiky, ke které je podle čl. 49 písm. e) ústavního zákona č. 1/1993 Sb. vyžadován souhlas Parlamentu České republiky.

Materiál byl schválen vládou ČR usnesením ze dne 31. ledna 2018 č. 78.

V Praze dne 12. února 2018

Předseda vlády:
Ing. Andrej Babiš v. r.

⁵ směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

⁶ ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/39/EU, kterou se mění směrnice 2000/60/ES a 2008/105/ES, pokud jde o prioritní látky v oblasti vodní politiky

⁷ vyhláška č. 414/2013 Sb., o rozsahu a způsobu vedení evidence rozhodnutí, opatření obecné povahy, závazných stanovisek, souhlasů a ohlášení, k nimž byl dán souhlas podle vodního zákona, a částí rozhodnutí podle zákona o integrované prevenci (o vodoprávní evidenci)

⁸ nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech

⁹ nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES (E-PRTR).