



Jak dosáhnout evropských cílů:

Zero waste města ukazují, jak lze předčit požadavky evropské odpadové směrnice



Od roku 2020 se naše životy následkem pandemie covid-19 proměnily. Náš životní styl podstoupil mnohé zkoušky a zřetelně se ukázaly také výzvy a nedostatky spojené s výrobou a spotřebou materiálů. V březnu 2020 Evropská unie zveřejnila obsah Akčního plánu pro oběhové hospodářství¹, jehož základem je zero waste strategie. Je součástí Evropské zelené dohody² a cílí na urychlení přechodu členských států k bezuhlíkové budoucnosti.

Důležitým milníkem byl také červenec 2020. V tomto měsíci totiž uplynula lhůta, během níž měly členské státy transponovat balíček odpadové legislativy z roku 2018 obsahující změny směrnic o odpadech, skládkování nebo o obalech. Tento legislativní odpadový balíček nastiňuje několik nových požadavků, a i když není dokonalý, předkládá členským státům ambiciózní rámec pro přechod k oběhovému hospodářství.

Po revizích zmíněných směrnic z roku 2018 přibýlo ještě projednání a úspěšné schválení směrnice o jednorázových obalech (směrnice SUP³ – Single-Use Plastics), kterou musí místní samosprávy vzít v potaz při nastavování systému správy zdrojů. Tento průkopnický předpis přiznává významnou environmentální zátěž jednorázových plastových výrobků a uvádí sérii opatření, jak zastavit příliv jednorázových produktů na evropský trh.

Vedle těchto regulací a cílů pro národní vlády se ukazuje, že jsou to nejčastěji evropská města a obce a jejich zástupci, kdo se angažuje v proměně Evropy na budoucnost bez odpadů, jak ukazují i příklady programu zero waste obcí⁴. Obce a místní komunity hrají klíčovou roli, protože ve většině zemí leží odpovědnost za řízení systému odpadového hospodářství právě na obcích či regionech.

V tomto informačním listu se dále zabýváme tím, co nové odpadové zákony EU vyžadují od národních vlád a jak zero waste obce v Evropě razí cestu ještě dál, než jsou stanovené cíle. Naším záměrem je sdílet informace v jasném a dostupném formátu, a pomoci tak místním skupinám pochopit požadavky národní vlády a poskytnout účinný nástroj pro advokacii a urychlení přípravy ambiciózních místních politik, které posunou EU k oběhovému hospodářství.

Kontext

Co je evropská směrnice?

Směrnice (nebo direktiva) je právní akt Evropské unie, který od členských států požaduje splnění určitých cílů a zároveň je neomezuje v jejich splnění. Některé směrnice jsou velmi konkrétní, ale většinou členským státům poskytují určitou flexibilitu v tom, aby se samy rozhodly, jakou cestou dosáhnou cílů nejlépe, zohledňujícíe přitom národní kontext. Směrnice jsou právně závazné pro všechny členské státy EU. Nicméně než se závaznými stanou, členské státy je musí transponovat do národní legislativy, například zpracováním do zákona.

Směrnice k odpadům

Po dvou a půl letech legislativních procesů byla v květnu 2018 schválena revize evropské legislativy k odpadům, která měla za cíl nasměrovat Evropu k oběhovému hospodářství. Tento balíček obsahuje:

- Směrnici o odpadech / Directive on Waste (2008/98/EC)⁵
- Směrnici o obalech / Directive on Packaging and Packaging Waste (1994/62/EC)⁶
- Směrnici o skládkování odpadů / Directive on the Landfill of Waste (1999/31/EC)⁷

Jak je specifikováno právem EU, členské státy mají 24 měsíců od data účinnosti směrnic na to, aby je přenesly a zapracovaly jejich obsah do národní legislativy.

Co znamená transpozice?

Transpozice evropských zákonů představuje proceduru, prostřednictvím které členské státy zapracují směrnice EU do souboru národní legislativy tak, aby se cíle, požadavky a termíny směrnic uplatnily přímo na národní úrovni každého z nich. Členské státy mají možnost volby, jakou formou a metodami opatření zrealizují, musí přitom ovšem dodržet výsledky stanovené směrnicí a musí také dodržet lhůtu pro transpozici. Evropská komise monitoruje stav transpozice v rámci EU a kontroluje, že textace zákonů na národní úrovni je ve shodě s cíli a požadavky evropského práva. Za nedodržení lhůty nebo požadavků směrnice hrozí členským státům předvolání k Evropskému soudnímu dvoru⁸.

Základní pojmy z evropských směrnic

Tři výše zmíněné směrnice, na něž se v tomto dokumentu zaměřujeme, přináší jak nové, tak revidované pojmy problematiky zero waste nahlížené z různých aspektů. V následujícím textu uvádíme některé důležité definice s doplněním informace, jestli text zůstává beze změn nebo se jedná o nový text či jeho změnu.

- a) směsný odpad a tříděný odpad z domácností, zejména papír a lepenka, sklo, kovy, plasty, biologický odpad, dřevo, textil, obaly, odpadní elektrická a elektronická zařízení, odpadní baterie a akumulátory a objemný odpad, zejména matrace a nábytek;
- b) směsný odpad a tříděný odpad z jiných zdrojů, pokud je co do povahy a složení podobný odpadu z domácností.

Komunální odpad nezahrnuje odpad z výroby, zemědělství, lesnictví, rybolovu, septiků, kanalizační sítě a čišťoven odpadních vod, včetně kalů, vozidla na konci životnosti ani stavební a demoliční odpad.

Biologicky rozložitelné odpady ze zahrad a parků, potravinářské a kuchyňské odpady z domácností, kanceláří, restaurací, velkoobchodu, jídelen, stravovacích a maloobchodních zařízení a srovnatelný odpad ze zařízení potravinářského průmyslu.

Veškeré potraviny ve smyslu článku 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 (3), které se staly odpadem.

Definice potravin ve zmíněném článku¹⁰: Jakákoli látka nebo výrobek, zpracované, částečně zpracované nebo nezpracované, které jsou určeny ke konzumaci člověkem nebo u nichž lze důvodně předpokládat, že je člověk bude konzumovat. Mezi „potraviny“ patří nápoje, žvýkačky a jakékoliv látky včetně vody, které jsou úmyslně přidávány do potraviny během její výroby, přípravy nebo zpracování. Mezi potraviny patří voda za místem dodržování hodnot podle definice v článku 6 směrnice 98/83/ES, aniž jsou dotčeny požadavky směrnice 88/778/EHS a 98/83/ES.

Sběr, přeprava, využití (včetně třídění) a odstraňování odpadů, včetně dozoru nad těmito činnostmi a následné péče o místa odstranění a včetně činností prováděných obchodníkem nebo zprostředkovatelem.

Sběr, přeprava, využití (včetně třídění) a odstraňování odpadů, včetně dozoru nad těmito činnostmi a následné péče o místa odstranění a včetně činností prováděných obchodníkem nebo zprostředkovatelem.

Sběr, kdy je tok odpadů oddělen podle druhu a povahy odpadu s cílem usnadnit specifické zpracování.

Jakýkoliv postup, kterým jsou výrobky nebo jejich části, které nejsou odpadem, znovu použity pro tentýž účel, pro který byly původně určeny.

Opatření přijatá předtím, než se látka, materiál nebo výrobek staly odpadem, která omezují:

- a) množství odpadu, a to i prostřednictvím opětovného použití výrobků nebo prodloužením jejich životnosti;
- b) nepříznivé dopady vzniklého odpadu na životní prostředí a lidské zdraví;
- c) obsah nebezpečných látek v materiálech a ve výrobcích.

Způsoby využití zahrnující kontrolu, čištění nebo opravu a spočívající v tom, že jsou výrobky nebo části výrobků, které se staly odpady, upraveny tak, že budou opětovně použity bez dalšího předzpracování.

Jakýkoli způsob využití, jímž je odpad znovu zpracován na výrobky, materiály nebo látky, ať pro původní, nebo pro jiné účely. Zahrnuje přepracování organických materiálů, ale **nezahrnuje energetické využití a přepracování na materiály, které mají být použity jako palivo nebo jako zásypový materiál.**

Hmotnost recyklovaného komunálního odpadu se vypočítá jako hmotnost odpadu, který poté, co byl předmětem veškerých nezbytných kontrol, třídění a dalších předběžných postupů k odstranění odpadních materiálů, na něž se nevztahuje následné přepracování, a k zajištění vysoké kvality recyklace, vstupuje do recyklace, v níž dojde k vlastnímu přepracování odpadních materiálů na výrobky, materiály nebo látky.

Další podrobná pravidla pro výpočet, ověření a reportování jsou uvedena v Prováděcím rozhodnutí Komise (EU) 2019/1004 ze dne 7. června 2019¹¹. Tento závazný dokument poskytuje obcím a samosprávám návody, jak měřit množství recyklovaných materiálů tak, aby bylo možné ověřit plnění cílů komunálních odpadů pro roky 2025, 2030 a dále.

Soubor opatření přijatých členskými státy, jejichž cílem je zajistit, aby výrobci nesli finanční odpovědnost nebo finanční a organizační odpovědnost za výrobek v rámci jeho životního cyklu i poté, co se stal odpadem.

A dále jsou v článku 8a uvedeny minimální požadavky pro systémy rozšířené odpovědnosti výrobce.

Tři klíčové změny v souvislosti se zero waste

Specificky jsou v rámcové směrnici o odpadech změněny a přidány tři klíčové prvky nakládání s odpady, které mohou pomoci implementovat ambicióznější zpracování evropských směrnic na národní a regionální úrovni. Prvním je požadavek na využití ekonomických nástrojů k omezení množství odpadů, druhým je zavedení nových povinností v souvislosti s tříděným sběrem specifických toků odpadu a třetím jsou minimální požadavky na materiálové využití.

1. Hierarchie nakládání s odpady (čl. 4 Směrnice o odpadech) **DOPLNĚNO**

Nová směrnice o odpadech ukládá členským státům, aby k vytváření pobídek k uplatňování hierarchie způsobů nakládání s odpady využívaly ekonomické nástroje a další opatření, jejichž příklady jsou uvedeny v příloze IVa, nebo jiné vhodné nástroje a opatření.

Příloha IVa obsahuje tyto příklady ekonomických nástrojů: **NOVÉ**

- 1) poplatky a omezení související s ukládáním odpadu na skládku a s jeho spalováním, které podněcují k předcházení vzniku odpadů a k recyklaci, přičemž ukládání odpadu na skládku je považováno za nejméně vhodný způsob nakládání s odpady;
- 2) systémy plateb podle množství odpadu (kdy původci platí za odpad na základě skutečného množství vzniklého odpadu), které podněcují k třídění recyklovatelného odpadu u zdroje a k omezování směsného odpadu;
- 3) daňové pobídky k darování výrobků, zejména potravin;
- 4) systémy rozšířené odpovědnosti výrobce pro různé druhy odpadů a opatření ke zvýšení jejich účinnosti, nákladové efektivnosti a řízení;
- 5) zálohové systémy a další opatření na podporu účinného sběru použitých výrobků a materiálů;
- 6) řádné plánování investic do infrastruktury nakládání s odpady, také s využitím fondů Evropské unie;
- 7) udržitelné postupy zadávání veřejných zakázek, které podpoří lepší nakládání s odpady a používání recyklovaných výrobků a materiálů;
- 8) postupné zrušení dotací, jež nejsou v souladu s hierarchií způsobů nakládání s odpady;

- 9) používání daňových opatření nebo jiných prostředků podporujících vstup na trh výrobků a materiálů připravených k opětovnému použití nebo recyklovaných výrobků a materiálů;
- 10) podpora výzkumu a inovace v souvislosti s pokročilými recyklačními technologiemi a repasováním;
- 11) využití nejlepších dostupných technologií pro zpracovávání odpadů;
- 12) ekonomické pobídky pro regionální a místní orgány, zejména na podporu předcházení vzniku odpadů a na posílení systémů tříděného sběru, které se zároveň vyhýbají podpoře ukládání odpadu na skládku a jeho spalování;
- 13) veřejné osvětové kampaně týkající se zejména tříděného sběru, předcházení vzniku odpadů a snižování znečištění odpadky a začleňování těchto otázek do vzdělávání a odborné přípravy;
- 14) systémy pro koordinaci všech příslušných veřejných orgánů zapojených do nakládání s odpady, včetně využití digitálních prostředků;
- 15) podpora průběžného dialogu a spolupráce mezi všemi stranami zapojenými do nakládání s odpady a pobídky k uzavírání dobrovolných dohod a k podávání zpráv o odpadu ze strany obchodních společností.

Mají členské státy povinnost implementovat všechny zmíněné nástroje?

Nemají. Členské státy musí využít takové nástroje, aby zabezpečily fungování hierarchie nakládání s odpady, ale tyto nástroje mohou být různé a tento výčet je pouze orientační. Nicméně Evropská komise bude organizovat pravidelné výměny informací a aktualit mezi členskými státy, které budou sdílet, jak je tento požadavek vykonáván v praxi a implementován v Evropské unii.

2. Nové povinnosti pro tříděný sběr odpadů

(čl. 10 a 22 Směrnice o odpadech) **DOPLNĚNO**

Členské státy musí nastavit a zajistit systémy tříděného sběru odpadů minimálně pro:

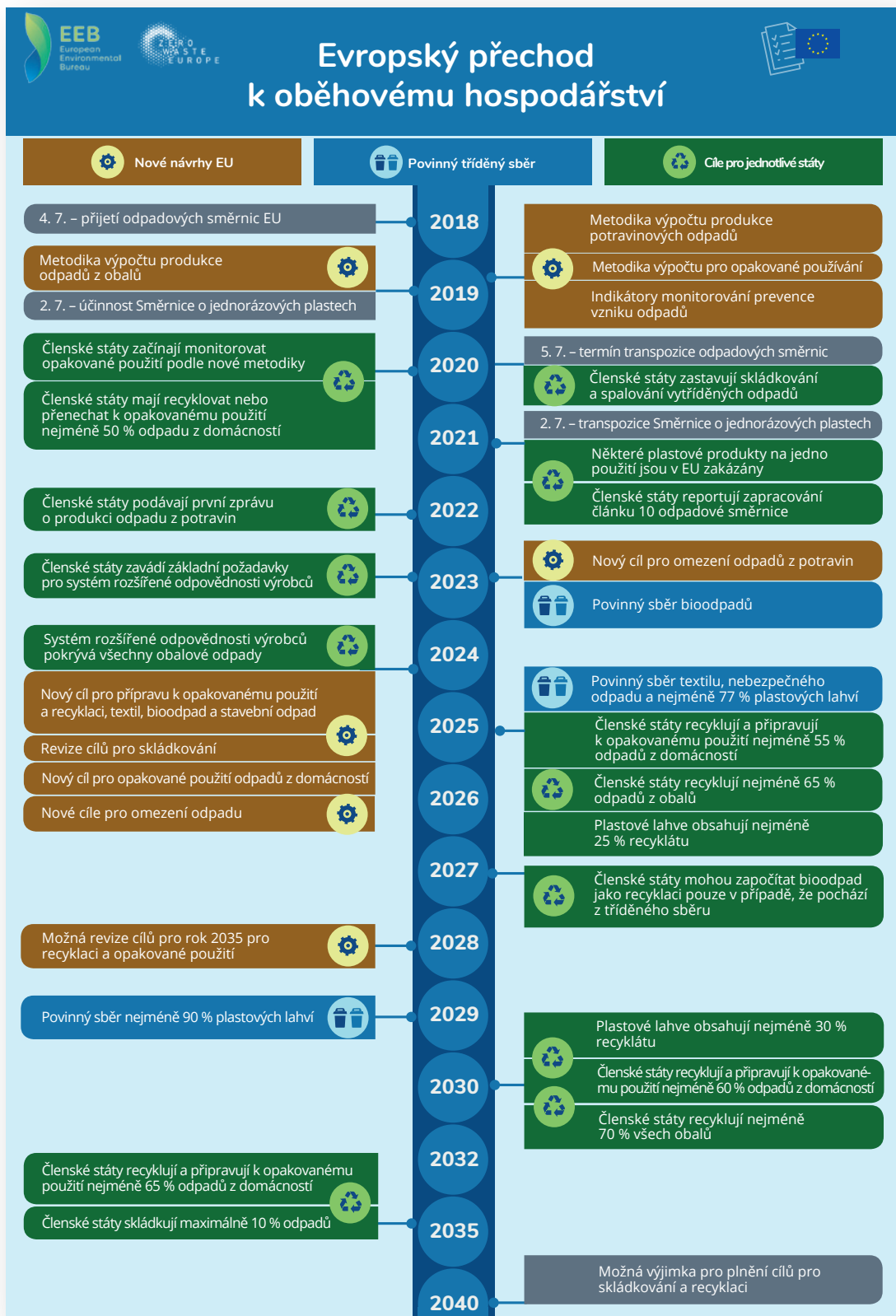
- **Papír** (povinnost platí již od roku 2015)
- **Kovy** (povinnost platí již od roku 2015)
- **Plasty** (povinnost platí již od roku 2015)
- **Sklo** (povinnost platí již od roku 2015)
- **Všechny druhy biologického odpadu** – od 31. prosince 2023 **NOVÉ**
- **Textil** – od 31. prosince 2023 **NOVÉ**
- **Nebezpečný odpad** – od 31. prosince 2023 **NOVÉ**
- **Oleje a tuky** – od 31. prosince 2023 **NOVÉ**

Členské státy musí také „přijmout opatření na podporu selektivní demolice (...) jakož i opatření, jež zajistí zavedení systémů třídění stavebního demoličního odpadu přinejmenším pro dřevo, minerální složky (beton, cihly, dlaždice a keramiku, kameny), kov, sklo, plasty a sádku.“ (Článek 11, odst. 1 Směrnice o odpadech) **NOVÉ**

Dále se také zmiňuje započítání biologických odpadů do recyklačních cílů: „Od 1. ledna 2027 mohou členské státy započítat komunální biologický odpad, který vstupuje do aerobního nebo anaerobního zpracování, jako

recyklovaný odpad pouze v případě, že byl v souladu s článkem 22 sebrán odděleně nebo vytríděn u zdroje.“
(Článek 11a, odst. 4 Směrnice o odpadech) **NOVÉ**

European Environmental Bureau vydalo přehledný materiál o povinnostech třídění, dostupný je v angličtině
ZDE: (<https://eeb.org/wp-content/uploads/2020/03/Separate-collection-factsheet.pdf>)



3. Nové požadavky pro materiálové využití

(Směrnice o odpadech, čl. 11, odst. 2; Směrnice o skládkování, čl. 5, odst. 5; Směrnice o obalech, čl. 6, odst. 1)

Upravené odpadové směrnice ukládají členským státům, aby dosáhly následující minimální hodnoty materiálového využití v letech 2025, 2030 a 2035: **NOVÉ**

Tabulka: nové minimální cíle pro materiálové využití

	2025	2030	2035
Minimální množství recyklovaných komunálních odpadů nebo těch připravených k opakovanému použití	55 %	60 %	65 %
Maximální množství skládkovaných komunálních odpadů	-	-	10 %
Minimální množství recyklovaných obalů	65 %	70 %	-
Plasty	50 %	55 %	-
Dřevo	25 %	30 %	-
Kovy	70 %	80 %	-
Hliník	50 %	60 %	-
Sklo	70 %	75 %	-
Papír a lepenka	75 %	85 %	-

JSOU TYTO CÍLE ZÁVAZNÉ?

Ano, jsou závazné pro všechny členské státy. Evropská komise monitoruje plnění těchto cílů a tři roky před každým termínem vypracuje zprávy s hodnocením stavu v jednotlivých členských státech. Těm, které k dosažení cílů nesměřují, přidá upozornění. Porušení požadavků stanovených ve směrnici může odstartovat proces infringementu a vyústit v udělení pokut členskému státu. Pětiletá výjimka je umožněna zemím, které v roce 2013 skládaly více než 60 % a recyklovaly méně než 20 % komunálních odpadů. Není však automatická – země, které by o ni žádaly, musí mít vypracovaný plán legislativních změn vedoucích k dosažení cílů.

BUDOU DALŠÍ CÍLE PRO MATERIÁLOVÉ VYUŽITÍ PŘIBÝVAT?

(Směrnice o odpadech, čl. 11, odst. 6)

Pravděpodobně ano. Do konce roku 2024 bude muset Komise vytyčit cíle pro přípravu k opakovanému využití a recyklaci pro:

- stavební a demoliční odpady včetně jejich jednotlivých frakcí
- textilní odpad
- komerční odpad
- průmyslový odpad (kromě nebezpečného)

Nakonec se očekává, že Komise stanoví samostatný cíl pro opakované využití materiálů a výrobků a cíl pro recyklaci bioodpadů.

JAK JE TO S PREVENČÍ ODPADU? *(Směrnice o odpadech, čl. 9 a 29)*

Nová verze směrnice požaduje po členských státech, aby vypracovaly programy předcházení vzniku odpadů, které obsahují přinejmenším opatření uvedená v článku 9 (1) a jsou v souladu s články 1 a 4. *(Směrnice o odpadech, čl. 29, odst. 1) NOVÉ*

I když odpadová směrnice neobsahuje žádný závazný cíl pro prevenci vzniku odpadů, dva možné cíle jsou zmíněny: cíl pro prevenci vzniku odpadu z potravin a cíl pro snížení odpadů v mořích. V těchto dvou případech by měly členské státy přijmout cíle vytyčené v Cílech udržitelnosti OSN¹². I když v současnosti konkrétní cíle chybí, Evropská komise bude hodnotit proveditelnost cílů k omezení potravinářských odpadů (do roku 2023), cílů pro opakované použití odpadů (do roku 2024) a celkový cíl na snížení odpadů (do roku 2024).

SMĚRNICE O JEDNORÁZOVÝCH PLASTECH (SUP)

Směrnice o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí byla přijata Evropskou unií v roce 2019 jako součást Strategie pro plasty v rámci Balíčku oběhového hospodářství. Představuje důležitý moment v přístupu Evropské unie ke krizi s plastovým znečištěním. Tímto krokem totiž došlo k úplnému vyloučení z oběhu 19 konkrétních plastových výrobků, kterým se lze vyhnout, a dále také k zavedení ekonomických pobídek, které mají za cíl podpořit přechod k systémům opakovaného použití, k dosažení vysokých poměrů tříděného sběru a k systémům rozšířené odpovědnosti výrobců.

Členské státy měly do července 2021 čas směrnicí transponovat do národního práva, nicméně v Česku se to dosud nestalo (listopad 2021). Lokální iniciativy nesmí nahradit ambiciózní opatření na národní a regionální úrovni, protože ta jsou za implementaci zodpovědná. Obce však zůstávají klíčovými hráči v přechodu k zero waste budoucnosti: například stanovením zákazů jednorázových plastů nebo zavedením strategií posilujících opětovné použití.

Aliance Rethink Plastic a organizace Zero Waste Europe připravily návod pro místní rozhodovatele, jak efektivně zavést směrnici SUP. Soustředí se na tři klíčové oblasti:

- 1) Zavedení přímých zákazů omezujících dostupnost jednorázových plastů, povinnost prevence vzniku odpadů na veřejných akcích a v rámci veřejných výběrových řízení.
- 2) Tyto akce mohou být dále posíleny zavedením zero waste řešení v obcích, jako jsou zálohové systémy nebo finanční zvýhodnění bezobalových obchodů.
- 3) Obce a města by měly také zavést efektivní systémy sběru a recyklace odpadů, včetně podpory nebo zapojení se do systému rozšířené odpovědnosti výrobců.

Směrnice o jednorázových plastech signalizuje důležitý krok Evropské unie k vypořádání se s krizí plastového znečištění a přechodu k budoucnosti ve smyslu zero waste strategie. I když leží odpovědnost za implementaci na národní úrovni, města a obce by měly zaujmout aktivní postoj a zabezpečit, že ambice popsané ve směrnici budou zavedeny do praxe. Existuje řada iniciativ a strategií, které mohou obce zavést, snížit tak množství plastových odpadů na lokální úrovni a dostát tím pádem cílům ve směrnici.

JAK DOSÁHNOUT CÍLŮ: ZERO WASTE OBCE JDOU JEŠTĚ DÁL

Program Zero Waste Europe pro města a obce pracuje již s více než 400 obcemi z několika evropských zemí¹³, které se zavázaly k realizaci nebo již realizují ambiciózní strategie zero waste. Data a důkazy, jež můžeme v těchto obcích sledovat, dokládají, že lze dosáhnout a mnohdy i přesáhnout cíle stanovené EU, a zároveň představují možné cesty pro zavedení oběhového hospodářství.

ZAMĚŘENO NA ITÁLI

Podle dat z roku 2018 nejlepší regiony Itálie dosahují 80% podílu tříděného sběru. Například provincie Treviso s milionem obyvatel dosahuje 88 % tříděného sběru, což znamená, že přibližně 75–80 % komunálního odpadu je recyklováno. V Itálii je více než 100 měst a obcí, které dosahují podílu třídění 90 % a více a dalších 1 168 třídí více než 80 % odpadů. A to není vše: tato města a obce se nezaměřují jen na vysokou míru recyklace, ale také na snížení celkového množství odpadů pomocí série preventivních opatření. Například 39 italských měst v roce 2018 vyprodukovalo méně než 30 kg odpadu na osobu za rok, dalších více než 350 měst vyprodukovalo méně než 50 kg odpadu na osobu za rok. Město Treviso s populací kolem 90 000 obyvatel vyprodukovalo méně než 100 kg odpadu na osobu za rok 2018 a Parma s 200 000 obyvateli vyprodukovala méně než 150 kg odpadu na osobu za rok.

Zero waste obce názorně ukazují možné přístupy k zavádění evropských cílů a jejich různorodost svědčí o faktu, že přístup zero waste strategie je široce aplikovatelný v různých podmínkách a kontextech. Úspěšným zero waste městem je jak odlehlá Salacea v rumunské venkovské oblasti, tak hojně obydlené hlavní město Slovinska Lublaň.

PUBLIKACI PŘIPRAVILI:

Autoři originálu:

Jack McQuibban, Pierre Condamine, Larissa Copello,
Rossella Recupero Zero Waste Europe, červenec 2020

Překlad a český kontext:

Romana Kaclíková, Ivo Kropáček

Hnutí DUHA, listopad 2021