C/2025/5646

24.10.2025

Sdělení Komise

Pokyny Komise, jimiž se stanoví kritéria týkající se nákladů na úklid odpadků v souladu s čl. 8 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí

(C/2025/5646)

Obsah

Obsah 1

1 Úvod 2

2 Oblast působnosti 3

2.1 Výrobce 3

2.2 Odpadky 4

2.3 Činnosti prováděné veřejnými orgány nebo jejich jménem 4

2.3.1 Veřejné orgány 4

2.3.2 Jejich jménem 5

2.4 Úklid 5

2.4.1 Činnosti spojené s úklidem 5

2.4.2 Výsledek činností spojených s úklidem 6

2.5 Nakládání se sesbíranými odpadky 6

2.5.1 Přeprava sesbíraných odpadků 6

2.5.2 Zpracování sesbíraných odpadků 7

3 Obecné zásady pro výpočet nákladů 7

3.1 Nákladová efektivnost 7

3.2 Transparentnost 8

3.3 Proporcionalita 8

4 Výpočet nákladů na sběr a postupy související s odpadky 8

5 Metodiky pro výpočet množství plastových výrobků na jedno použití mezi sebranými odpadky 10

5.1 Metodiky založené na vstupech 10

5.2 Metodiky založené na výstupech 11

6 Možnosti rozdělení nákladů mezi výrobce 13

6.1 Rozdělení nákladů mezi jednotlivé kategorie plastových výrobků na jedno použití uvedených v části E přílohy směrnice o plastech na jedno použití 13

6.1.1 Rozdělení nákladů mezi výrobce na plastový výrobek na jedno použití 14

6.2 Rozdělení nákladů mezi jednotlivé výrobce plastových výrobků na jedno použití 15

7 Specifické podmínky v případě filtrů 16

1 Úvod

Tento dokument poskytuje pokyny k výkladu a provádění článku 8 *„Rozšířená odpovědnost výrobce“* směrnice (EU) 2019/904 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí ([1]), označovaná také jako „směrnice o plastech na jedno použití (dále jen „směrnice“ nebo „směrnice o plastech na jedno použití“). Tyto pokyny jsou v souladu s nařízením (EU) 2025/40 o obalech a obalových odpadech ([2]), směrnicí 2008/98/ES ([3]) o odpadech (dále jen „rámcová směrnice o odpadech“ nebo „směrnice 2008/98/ES“) a směrnicí (EU) 2024/3019 ([4]) o čištění městských odpadních vod.

Tyto pokyny mají členským státům pomoci při provádění uvedených právních předpisů. Obsah, včetně příkladů, odráží názory Evropské komise a její výklad platného právního rámce a jako takový není právně závazný. Členské státy mohou zohlednit vnitrostátní podmínky a specifické charakteristiky stávajících systémů. Nemusí proto dodržovat všechny aspekty popsané v těchto pokynech. Závazný výklad právních předpisů EU spadá do výlučné pravomoci Soudního dvora Evropské unie.

Rozšířená odpovědnost výrobce představuje soubor požadavků, podle nichž výrobci výrobků nesou finanční odpovědnost nebo finanční a organizační odpovědnost za nakládání s výrobkem v rámci jeho životního cyklu a i poté, co se stal odpadem (viz článek 3 směrnice o plastech na jedno použití). Článek 8 směrnice o plastech na jedno použití vyžaduje, aby členské státy zavedly systémy rozšířené odpovědnosti výrobce, které musí splňovat určité požadavky, jež doplňují požadavky stanovené v článcích 8 a 8a rámcové směrnice o odpadech. Jeden takový dodatečný požadavek je stanoven v čl. 8 odst. 2 písm. c) a čl. 8 odst. 3 písm. b) směrnice o plastech na jedno použití. Jedná se o požadavek, aby členské státy zajistily, že výrobci plastových výrobků na jedno použití uvedených v oddílech I, II a III části E přílohy pokrývají „**náklady na úklid odpadků vznikajících z uvedených výrobků a na následnou přepravu a zpracování těchto odpadků**“. Jedná se o tyto výrobky:

— Nádoby na potraviny

— Sáčky a balení

— Nádoby na nápoje

— Nápojové kelímky

— Lehké plastové nákupní tašky

— Vlhčené ubrousky

— Balónky

— Tabákové výrobky s filtry a filtry uváděné na trh pro použití v kombinaci s tabákovými výrobky (v pokynech označované jako *„filtry“*)

Ustanovení čl. 8 odst. 4 směrnice o plastech na jedno použití ukládá Komisi, aby po konzultaci s členskými státy zveřejnila pokyny ohledně kritérií týkajících se nákladů na úklid odpadků vznikajících z uvedených výrobků a na následnou přepravu a zpracování těchto odpadků.

Tyto pokyny obsahují klíčové zásady týkající se nákladů na úklid odpadků, objasňují rozsah závazku k rozšířené odpovědnosti výrobce tím, že poskytují základ pro jednotné chápání příslušných pojmů, a navrhují vhodné metodiky pro výpočet nákladů na sběr a postupy související s odpadky a pro výpočet množství plastových výrobků na jedno použití mezi odpadky vyhozenými a sebranými na veřejných místech a navrhují možnosti rozdělení nákladů mezi výrobce.

([1]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32019L0904 (Úř. věst. L 155, 12.6.2019).
([2]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32025R0040&qid=1737563768222 (Úř. věst. L 2025/40, 22.1.2025), kterým se zrušuje směrnice 94/62/ES http://data.europa.eu/eli/dir/1994/62/2018-07-04 (Úř. věst. L 365, 31.12.1994).
([3]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098&qid=1684736996001 (Úř. věst. L 312, 22.11.2008).
([4]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/3019/oj (Úř. věst. L 12.12.2024).

V tomto dokumentu jsou rovněž uvedeny příklady činností, které podle Komise spadají do oblasti nákladů, jež mají výrobci podle směrnice pokrývat. Tyto pokyny a příklady nejsou vyčerpávající. V souvislosti s filtry se rovněž připomíná, že EU a její členské státy jsou smluvními stranami Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku (dále jen „WHO FCTC“) ([5]), a mají tudíž právní povinnost uplatňovat její ustanovení (viz oddíl 7).

Je třeba mít na paměti, že rozhodnutí o konkrétních politikách úklidu odpadků je odpovědností členských států. Tyto politiky musí být součástí plánů pro nakládání s odpady uvedených v článku 11 směrnice o plastech na jedno použití a v článku 28 rámcové směrnice o odpadech. Musí být rovněž součástí programů opatření podle článku 13 rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí (2008/56/ES) ([6]). Mohou být také zahrnuty v národních programech provádění podle článku 17 směrnice (EU) 2024/3019 o čištění městských odpadních vod. Od těchto politik se odvíjejí související náklady, které musí výrobci pokrývat. V závislosti na dostupných údajích a při zohlednění proporcionality lze použít více či méně podrobné metodiky výpočtu nákladů.

V souladu s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, známou také jako Aarhuská úmluva ([7]), by členské státy měly zajistit skutečný přístup k právní ochraně zavedením přezkumných postupů, v jejichž rámci je veřejnost, včetně výrobců a nevládních organizací na ochranu životního prostředí, informována a může získat přístup k právní ochraně v záležitostech týkajících se zejména aspektů rozšířené odpovědnosti výrobce, jako je výpočet a rozdělení nákladů.

Tyto pokyny se týkají pouze nákladů na úklid odpadků na základě čl. 8 odst. 2 písm. c) a odst. 3 písm. b). Nepojednávají o dalších ustanoveních týkajících se rozšířené odpovědnosti výrobce podle čl. 8 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) (náklady na osvětová opatření) a čl. 8 odst. 2 písm. b) (náklady na sběr odpadu z těch výrobků, které jsou vyhozeny v rámci veřejných systémů sběru odpadu) a čl. 8 odst. 3 písm. c) (náklady na sběr údajů). Ve směrnici se skutečně jasně rozlišuje mezi „úklidem odpadků“ a ostatními náklady, které jsou rovněž součástí rozšířené odpovědnosti výrobce.

Pokyny byly vypracovány po konzultaci s členskými státy v rámci výboru zřízeného podle článku 39 rámcové směrnice o odpadech a podle článku 16 směrnice o plastech na jedno použití.

Přípravu těchto pokynů doprovázela „Studie na podporu vypracování prováděcích aktů a pokynů podle směrnice o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí – závěrečná zpráva PS 6 o vypracování pokynů k nákladům na úklid odpadků“ ([8]).

2 Oblast působnosti

Aby bylo možné stanovit rozsah povinností v rámci rozšířené odpovědnosti výrobce podle směrnice o plastech na jedno použití, a tím i rozsah nákladů, které mají být pokryty, je třeba na začátku vysvětlit některé relevantní pojmy.

2.1 Výrobce

Definice pojmu „výrobce“ uvedená v čl. 3 odst. 11 směrnice o plastech na jedno použití zahrnuje osoby usazené v členském státě, které vyrábí, plní, prodávají nebo dováží a uvádějí na trh daného členského státu plastové výrobky na jedno použití, nebo osoby usazené v členském státě nebo ve třetí zemi, které je prodávají v daném členském státě nebo v dané třetí zemi přímo domácnostem nebo jiným uživatelům, než jsou domácnosti. Náklady na úklid odpadků, které je třeba pokrýt, by proto měly být rozděleny mezi tyto různé typy hospodářských subjektů. „Uvedením na trh“ se rozumí první dodání výrobku na trh členského státu v souladu s čl. 3 odst. 6 směrnice o plastech na jedno použití.

([5]) Rámcová úmluva WHO o kontrole tabáku (dále jen „WHO FCTC“), https://fctc.who.int/publications/i/item/9241591013 Viz také rozhodnutí Rady 2004/513/ES ze dne 2. června 2004 o uzavření Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku (Úř. věst. L 213, 15.6.2004, s. 8).

([6]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/56/oj/eng (Úř. věst. L 164, 25.6.2008).

([7]) https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text Viz také nařízení (ES) č. 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy, kterým se provádí v právu EU, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1748950217368&uri=CELEX%3A32006R1367 (Úř. věst. L 264, 25.9.2006, s. 13).

([8]) Ramboll „Studie na podporu vypracování prováděcích aktů a pokynů podle směrnice o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí – PS 6: závěrečná zpráva o vypracování pokynů k nákladům na úklid odpadků“, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9f3bf85-a706-11eb-9585-01aa75ed71a1.

2.2 Odpadky

Směrnice (EU) 2018/851 ([9]), kterou se mění rámcová směrnice o odpadech, ve 33. bodě odůvodnění stanoví: *„Členské státy měly přijmout také opatření k úklidu odpadků v životním prostředí, bez ohledu na jejich zdroj nebo velikost a bez ohledu na to, zda byl odpad vyhozen úmyslně nebo z nedbalosti.“* Kromě toho rámcová směrnice 2008/56/ES o strategii pro mořské prostředí ([10]) v článku 13 uvádí, že *„členské státy pro každou dotyčnou mořskou oblast nebo podoblast určí opatření, která je nutno přijmout k dosažení nebo zachování dobrého stavu prostředí, stanoveného podle čl. 9 odst. 1, ve všech jejich mořských vodách“*, což zahrnuje, že „vlastnosti a množství odpadků v moři neškodí pobřežnímu ani mořskému prostředí“ v rámci deskriptoru 10 ([11]).

S ohledem na cíl směrnice, kterým je omezení negativního dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí, by se „odpadky“ pro účely směrnice o plastech na jedno použití měl rozumět spotřebitelský odpad, který byl úmyslně nebo z nedbalosti vyhozen do ovzduší, půdy a vody, a proto znečišťuje životní prostředí nebo představuje riziko jeho znečištění.

Za odpadky by měl být považován odpad, který se shromažďuje na vtoku do kanalizačních systémů, jako jsou vlhčené ubrousky vyhozené do systému, dešťové kanalizace a uliční vpusti. Mezi odpadky lze zařadit i odpady, které lze získat z kanalizačních systémů, jako jsou jednotkové sítě nebo soustavy pro srážkové vody po odvádění dešťové vody.

Náklady na úklid vyhozených plastových výrobků na jedno použití by neměly zahrnovat náklady na uzavírání a sanaci nelegálních skládek odpadu z domácností, i když tyto výrobky mohou představovat určitý podíl odpadků, protože tyto náklady by měl hradit původce odpadu (znečišťovatel) prostřednictvím donucovacích opatření, nikoliv výrobci.

Ustanovení čl. 8 odst. 2 písm. b) a čl. 8 odst. 3 poslední odstavec směrnice o plastech na jedno použití se týkají nákladů na sběr odpadů a následnou přepravu a zpracování tohoto odpadu z plastových výrobků na jedno použití uvedených v oddílech I a III části E přílohy směrnice. Tyto náklady se vztahují na předměty, které nebyly vyhozeny, ale jsou shromažďovány v rámci veřejných systémů sběru odpadu (např. popelnic). Protože se liší od nákladů na úklid odpadků, nespadají do oblasti působnosti pokynů.

2.3 Činnosti prováděné veřejnými orgány nebo jejich jménem

Ustanovení čl. 8 odst. 4 směrnice o plastech na jedno použití stanoví, že náklady na úklid příslušných vyhozených plastových výrobků na jedno použití by měly být omezeny na činnosti prováděné *„veřejnými orgány nebo jejich jménem“*. Nezahrnují náklady na úklid odpadu, který byl vyhozen na soukromém pozemku (výjimka popsaná v oddíle 2.3.2). Tento oddíl vysvětluje, jak je třeba rozumět pojmům *„veřejné orgány“* a *„jejich jménem“*.

2.3.1 Veřejné orgány

„Veřejné orgány“ nejsou ve směrnici definovány. Jsou však definovány v čl. 2 odst. 2 směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí ([12]). Podle názoru Komise by se tato definice měla používat i v souvislosti se směrnicí o plastech na jedno použití.

Definice zní:

„a) *vláda nebo jiný orgán veřejné správy, včetně veřejných poradních subjektů, na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni;*

b) *každá fyzická nebo právnická osoba vykonávající funkce veřejné správy podle vnitrostátních právních předpisů, [včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb, které se vztahující k životnímu prostředí] a*

c) *každá fyzická nebo právnická osoba, která je veřejně odpovědná nebo vykonává funkci nebo poskytuje veřejné služby [ve vztahu k životnímu prostředí], řízená subjektem nebo osobou spadající pod písmena a) nebo b).“*

([9]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0851&qid=1684738500528 (Úř. věst. L 150, 14.6.2018).
([10]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32008L0056 (Úř. věst. L 164, 25.6.2008).
([11]) Programy opatření podle rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí k dosažení nebo udržení dobrého stavu životního prostředí, https://data.europa.eu/doi/10.2760/7769294, JRC139180.
([12]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0004&qid=1684738790587 (Úř. věst. L 41, 14.2.2003).

2.3.2 Jejich jménem

Úklid odpadků, který neprovádí veřejný orgán sám, ale je prováděn jeho jménem, jsou činnosti spojené s úklidem odpadků, které byly zadány subdodavatelům ([13]).

Postupy, o které se jedná, jsou činnosti sběru odpadků v oblastech, za které jsou odpovědné veřejné orgány. Může se jednat o oblasti obhospodařované soukromými subjekty, za jejichž úklid nese odpovědnost veřejná správa, např. oblasti v rámci koncese.

Mohou zahrnovat:

— silniční infrastrukturu, jako jsou silnice, cyklostezky, pěší zóny a krajnice;

— lokality u vody, jako jsou pláže, břehy jezer, příbřežní zóny a potahové stezky;

— plochy v dopravní infrastruktuře, jako jsou nádraží, přístavy, letiště, parkoviště pro automobily a jízdní kola;

— rekreační a zelené plochy, jako jsou parky, přírodní rezervace, národní parky a rekreační oblasti;

— veřejná místa s vysokou pravděpodobností kumulace lidí, jako jsou náměstí, ulice měst;

— soustavy pro sběr komunálních odpadních vod nebo čistírny městských odpadních vod, provozované veřejnými nebo soukromými/veřejnými společnostmi jménem veřejného orgánu.

Činnosti prováděné „jejich jménem“ nezahrnují postupy, za které veřejné orgány neodpovídají. Vylučovalo by to dobrovolnické činnosti, jako je úklid pláží nebo sběr odpadků v sousedství, které nejsou iniciovány příslušnými veřejnými orgány. Pro úhradu nákladů v rámci rozšířené odpovědnosti výrobce by bylo možné zvážit pouze organizované dobrovolnické neziskové činnosti spojené s úklidem odpadků, jimž předchází uzavření smlouvy nebo dohody s příslušným orgánem, například obcí.

2.4 Úklid

2.4.1 Činnosti spojené s úklidem

„Úklidem“ odpadků se rozumí jejich odstranění z míst, kde byly nesprávně vyhozeny, nebo z míst, kam se dostaly vzduchem, po zemi nebo po vodě. Úklid může probíhat ručně nebo mechanicky.

Činnosti spojené s úklidem zahrnují:

— odklízení a zametání: odklízení odpadků z oblastí, za které nesou odpovědnost veřejné orgány, v pravidelných intervalech se stanovenou minimální četností, a to motorovými vozidly nebo vozidly bez pohonu a pracovní silou vhodnou a přiměřenou lokalitě a v souladu s charakteristikami daných oblastí;

— oficiálně organizovaný úklid odpadků z přírody (např. na veřejných plážích), který provádějí příslušné veřejné orgány nebo je prováděn jejich jménem;

— dobrovolný neziskový sběr odpadků, kterému předchází uzavření smlouvy nebo dohody s příslušným orgánem: sbírání odpadků dobrovolníky (např. občany, zaměstnanci) v oblastech, za které nesou odpovědnost veřejné orgány nebo které je prováděno jejich jménem;

— povinný sběr odpadků: povinné sbírání odpadků (např. pachateli v rámci resocializace/obecně prospěšných prací) v oblastech, za které nesou odpovědnost veřejné orgány nebo které je prováděno jejich jménem;

— odklízení a odstraňování plastových výrobků na jedno použití z infrastruktury pro sběr a čištění komunálních odpadních vod a v případě potřeby provádění údržby za účelem uvolnění infrastruktury v důsledku nahromadění některých plastových výrobků na jedno použití, čímž se zajistí správné a trvalé fungování infrastruktury.

([13]) V případě filtrů je při zadávání jakýchkoli činností externím subjektům třeba dodržovat čl. 5 odst. 3 WHO FCTC, včetně toho, že tabákovému průmyslu by neměly být poskytovány pobídky k založení nebo provozování jeho podniku (viz oddíl 7).

2.4.2 Výsledek činností spojených s úklidem

S výsledkem činností spojených s úklidem souvisí také rozsah těchto činností a příslušné náklady. Ustanovení čl. 8 odst. 4 směrnice o plastech na jedno použití vyžaduje, aby náklady nepřesáhly „náklady, které jsou nezbytné k nákladově efektivnímu poskytování služeb“.

Dotyčnou „službou“ je úklid odpadků v oblastech, za které nesou odpovědnost veřejné orgány. Jak je uvedeno v článku 1, cíli této směrnice je „předcházet dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí (...) a snižovat jej“. Toho lze dosáhnout pouze tehdy, pokud se budou odpadky často sbírat a veřejná prostranství udržovat čistá. Ačkoli konečným cílem je dosáhnout situace, kdy nebudou žádné odpadky, v praxi může být obtížné a nákladné tohoto cíle dosáhnout. Rozsah, v jakém bude veřejné prostranství považováno za prostor vyžadující úklid, by měl být přiměřený a měl by zohledňovat místní podmínky (např. dostupnost, počet obyvatel a hustotu osídlení, organizační uspořádání a vývoj mezd).

Stanovení požadovaného výsledku bude představovat základ pro výpočet nákladů, které jsou nutné na úklid odpadků. Požadovaný výsledek se může lišit, protože ne všechny oblasti vyžadují stejný úklid, aby bylo dosaženo požadovaných environmentálních cílů ([14]) ([15]). Plastové výrobky na jedno použití musí být odstraněny z infrastruktury komunálních odpadních vod na vstupu do čistíren odpadních vod a v soustavě pro sběr odpadních vod, aby se zabránilo ucpání soustavy v důsledku hromadění těchto výrobků. Při určování by mohla pomoci kategorizace jednotlivých oblastí v působnosti obce (např. podle jejich charakteru, využití, hodnoty pro cestovní ruch, společenské hodnoty nebo dopravního toku). Alternativně lze zjednodušeně dosáhnout požadovaného výsledku stanovením určité četnosti činností spojených s úklidem ve stanoveném časovém období.

Je také vhodné zvážit riziko, které pro životní prostředí představují odpadky, jež zůstávají v některých oblastech – například může být vhodné provádět úklid oblastí přiléhajících k řekám nebo pobřeží důkladněji a častěji než v jiných oblastech, aby se snížilo riziko vzniku odpadu v příbřežních zónách a odpadu v moři. Při určování prioritních oblastí mohou být nápomocná rozhodnutí opírající se o údaje z průběžného monitorování a hodnocení.

Služby může být nutné přizpůsobit sezónním podmínkám nebo podle mimořádných událostí (např. extrémních povětrnostních podmínek, jako jsou záplavy a bouřky) nebo výjimečných příležitostí (např. při velkých veřejných akcích, jako jsou festivaly nebo dny konání trhů, nebo při extrémních povětrnostních událostech).

Požadovaný výsledek by navíc neměl s sebou nést nepřiměřené úsilí v porovnání s dopadem na životní prostředí, aby náklady výrobců nepřekročily míru nezbytnou pro nákladově efektivní plnění. Výsledek by měl být rovněž pravidelně přezkoumáván.

Aby byli výrobci příslušných skupin plastových výrobků na jedno použití podle této směrnice motivováni k přijímání preventivních opatření k omezení množství odpadků, měla by být úroveň vstupů služeb a z nich plynoucí náklady vázány na množství sebraného odpadu a na výsledek, kterého má být dosaženo, aby došlo k omezení množství odpadků, což se projeví snížením nákladů na úklid (viz oddíl 6).

2.5 Nakládání se sesbíranými odpadky

Náklady na úklid odpadků podle čl. 8 odst. 2 a čl. 8 odst. 3 zahrnují také následnou přepravu a zpracování těchto odpadků.

2.5.1 Přeprava sesbíraných odpadků

Aby bylo možné tyto náklady zahrnout do systému rozšířené odpovědnosti výrobce, měly by přepravu sesbíraných odpadků provádět subjekty určené příslušnými veřejnými orgány, a to za použití vozidel a/nebo pracovních sil vhodných a přiměřených množství odpadků a lokalitě, v níž má být sběr proveden. Pokud se sesbírané odpadky přepravují společně se směsným odpadem, měly by být náklady na přepravu odpadků úměrné jejich podílu. Náklady na přepravu u různých skupin plastových výrobků na jedno použití se mohou lišit od nákladů na jejich úklid a zpracování.

([14]) European coastline macro litter trends 2015 – 2021 (Trendy v oblasti makroodpadu na evropském pobřeží v období 2015–2021), https://data.europa.eu/doi/10.2760/0752301, JRC138907.

([15]) Evropská prahová hodnota a metoda hodnocení makroodpadu na pobřeží, JRC121707.

2.5.2 Zpracování sesbíraných odpadků

„Zpracováním“ se rozumí využití nebo odstranění, včetně přípravy před využitím nebo odstraněním (viz čl. 3 bod 14 rámcové směrnice o odpadech).

Aby bylo možné tyto náklady zahrnout do rozšířené odpovědnosti výrobce, měly by zpracování odpadků provádět subjekty určené příslušnými veřejnými orgány za použití zákonné infrastruktury a postupů pro zpracování odpadů v souladu s regulačními požadavky stanovenými v příslušných vnitrostátních právních předpisech a ve směrnici 2008/98/ES. Pokud se sesbírané odpadky zpracovávají společně se směsným odpadem, měly by být náklady na zpracování odpadků úměrné jejich podílu. Náklady na zpracování různých skupin plastových výrobků na jedno použití se mohou lišit od nákladů na jejich úklid a přepravu.

Pokud je to možné, měly by subjekty sebraný odpad zpracovávat v souladu s hierarchií způsobů nakládání s odpady a dostupnými osvědčenými postupy, včetně třídění a recyklace, i když to vede k vyšším nákladům než ukládání na skládku nebo energetické využití. V případě vlhčených ubrousků, balónků a filtrů by tříděný sběr neměl být povinný (22. bod odůvodnění a naopak článek 9 směrnice o plastech na jedno použití). Měly by být zohledněny příjmy (např. získané z prodeje sesbíraných odpadků subjektům provádějícím recyklaci).

Pro recyklaci na plasty určené pro styk s potravinami platí článek 6 nařízení (EU) 2022/1616 ([16]), který v závislosti na zdroji pravděpodobně zakazuje recyklaci sebraných odpadků pro tento účel. Odpadky sebrané krátce po vyhození, například odpadky nalezené v blízkosti odpadkových košů (z nichž se odpadky sbírají jako komunální odpad), by mohly být pro tento účel považovány za stejně kvalitní, pokud nehrozí, že by byly kontaminovány chemickými látkami, jako jsou minerální oleje nebo saze. Odpadky, které zůstaly v životním prostředí delší dobu, včetně odpadků sebraných z kanalizačních systémů a řek, by obecně neměly být považovány za vhodné k recyklaci v souladu s nařízením (EU) 2022/1616.

3 Obecné zásady pro výpočet nákladů

Ustanovení čl. 8 odst. 4 stanoví, že *„náklady, jež mají být pokryty podle odstavců 2 a 3 nepřesáhnou náklady, které jsou nezbytné k nákladově efektivnímu poskytování služeb uvedených v těchto odstavcích, a jsou transparentně stanoveny mezi dotčenými subjekty. […] Metodika výpočtu musí být vypracována způsobem, který umožňuje, aby byly náklady na odklízení odpadků stanoveny v přiměřené výši.“*

Jsou to obvykle veřejné orgány (včetně místních veřejných orgánů), které dbají na to, aby výpočet nákladů byl nákladově efektivní, transparentní a přiměřený. Veřejné orgány rovněž zohledňují příjmy a dohlížejí na úklid a nakládání s odpadky.

Výrobci a organizace odpovědnosti výrobců by měli výpočty nákladů podpořit příslušnými údaji týkajícími se konkrétních skupin plastových výrobků na jedno použití (např. hmotnost výrobku, sběr odpadu, možnosti zpracování).

3.1 Nákladová efektivnost

Náklady, které mají výrobci pokrýt, musí být adekvátní částkám nezbytným k zajištění přiměřených a nákladově efektivních operací souvisejících s odpadky specifických pro danou skupinu výrobků. Služby, které provádějí úklid odpadků, by měly obdržet pouze takové platby, které plně pokryjí jejich příslušné náklady, pokud své služby provozují efektivně.

K hodnocení a zajištění nákladové efektivnosti služeb v oblasti nakládání s odpady na místní úrovni lze použít několik metod, jako je referenční srovnávání, hospodářská soutěž, přezkumy efektivnosti a monitorování výstupů.

Pokud jsou náklady již zahrnuty do provádění rozšířené odpovědnosti výrobců (např. tříděný sběr, přeprava a zpracování) podle směrnic 2008/98/ES a 94/62/ES, měly by být odečteny, protože jinak by proplacení těchto nákladů bylo požadováno dvakrát. Tyto náklady se týkají zejména nádob na potraviny, sáčků a balení, nápojových kelímků, nádob na nápoje a lehkých plastových nákupních tašek.

([16]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1616&qid=1746621715988 (Úř. věst. L 243, 20.9.2022).

3.2 Transparentnost

Výrobci a příslušné nebo zúčastněné strany (např. organizace v oblasti životního prostředí, subjekty pro zpracování odpadů, provozovatelé čistíren odpadních vod) musí být demokratickým a transparentním způsobem informováni o tom, jakým způsobem je stanoven systém úhrady nákladů na nakládání s odpady, které mají pokrýt. Údaje a postupy používané ke stanovení nezbytných nákladů na úklid, přepravu a zpracování musí být spolehlivé a transparentní, včetně informací o tom, jak jsou náklady rozděleny mezi výrobce. Měly by probíhat pravidelné výměny informací mezi veřejnými orgány, výrobci a příslušnými nebo zúčastněnými stranami, např. v rámci specializovaných výborů ([17]).

3.3 Proporcionalita

Směrnice o plastech na jedno použití stanoví, že metodika výpočtu musí být vypracována způsobem, který umožňuje, aby byly náklady na úklid odpadků stanoveny v přiměřené výši.

Při výpočtu nákladů by se mělo vycházet ze spolehlivých údajů, měl by být co nejpřesnější a přiměřený administrativní zátěži.

Náklady, které mají výrobci pokrýt za každou kategorii výrobků uvedenou v části E přílohy směrnice o plastech na jedno použití, by měly být přiměřené alespoň množství výrobků dostupných na trhu, složení odpadků (pokud není k dispozici, lze použít složení odpadu) a skutečným nákladům ([18]) a podílu úsilí/zdrojů, které jsou vynaloženy na řešení příslušných výrobků.

Výpočet nákladů by měl rozlišovat mezi náklady na úklid a náklady na následnou přepravu a zpracování. Výpočet by měl zohledňovat práci, materiály a stroje.

Měl by být pravidelně aktualizován (každých 3–5 let), aby se zohlednila zlepšení (např. lepší infrastruktura pro sběr odpadů, méně znečišťování odpadky v důsledku změny chování spotřebitelů, méně plastových výrobků na jedno použití uváděných na trh, lepší navrhování výrobků ze strany výrobců).

4 Výpočet nákladů na sběr a postupy související s odpadky

Za úklid odpadků v členských státech EU často nesou odpovědnost místní orgány ([19]). Údaje se proto shromažďují především na této úrovni. Z publikovaných studií, zpráv a odpovědí z průzkumů mezi zúčastněnými stranami je k dispozici řada údajů o nákladech a odhadů nákladů na úrovni EU, vnitrostátní úrovni, úrovni obcí nebo lokalit/činnosti ([20]), ([21]).

Odhadované náklady se mohou zásadně lišit v závislosti na rozsahu nákladů (tj. na činnostech, které jsou do odhadů zahrnuty nebo jsou z nich vyloučeny) a na zapojených organizacích odpovědnosti výrobců. Na znečišťování odpadky má vliv celá řada faktorů, jako je informovanost obyvatelstva, infrastruktura pro sběr odpadu, míra znečišťování, náklady na pracovní sílu, výsledky úklidových činností, úroveň urbanizace, nebo dokonce počasí. Náklady na úklid odpadků může navíc do značné míry ovlivňovat i reprezentativnost oblastí zahrnutých do studie (např. venkovské oblasti oproti oblastem městským). Ve většině studií se nerozlišuje mezi náklady vzniklými v důsledku obecných odpadků a náklady způsobenými konkrétně skupinami výrobků uvedenými v části E přílohy směrnice.

([17]) V případě filtrů by měl být dodržován čl. 5 odst. 3 WHO FCTC, včetně povinnosti omezit vztahy s tabákovým průmyslem a zajistit transparentnost případných takových vztahů (viz oddíl 7).

([18]) Studie „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Vypracování modelu nákladů na provádění čl. 8 odst. 2 a 3 směrnice EU o plastech na jedno použití) (DE) https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.

([19]) Rozhodování o zapojení a odpovědnosti obcí je v pravomoci členských států.

([20]) Studie MWE „Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments“ (Znečišťování odpadky v členských státech sdružení MWE. Soupis nákladů, částek a hodnocení), s. 12, https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

([21]) Studie „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Vypracování modelu nákladů na provádění čl. 8 odst. 2 a 3 směrnice EU o plastech na jedno použití) (DE) https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.

S ohledem na tyto rozdíly nelze stanovit jasný soubor typických hodnot na úrovni EU. Členské státy budou pravděpodobně muset provést vlastní posouzení na základě již dostupných informací, např. od výrobců nebo organizací odpovědnosti výrobců, na úrovni obcí, nebo v případě, že tyto informace chybí nebo nejsou považovány za aktuální či relevantní, provést vlastní studie, včetně průzkumu trhu, aby určily náklady spojené s příslušnými činnostmi spojenými s úklidem odpadků.

K získání informací o nákladech na úklid odpadků lze použít srovnatelné soubory údajů z jiných obcí, regionů nebo členských států (např. v případech, kdy nejsou k dispozici řádné údaje nebo by shromažďování údajů bylo nepřiměřené).

Při výpočtu skutečných nákladů na úklid odpadků je třeba zohlednit následující aspekty ([22]):

— Je třeba vybrat reprezentativní vzorek obcí, které se studie účastní. Vzorek by měl zahrnovat obce různé velikosti, ale měl by zahrnovat jak obce, které v této oblasti vynikají, tak obce, jež zaostávají. Přesná velikost vzorku velmi závisí na velikosti a rozmanitosti země, včetně faktorů, jako je úroveň urbanizace, hustota obyvatelstva, doprava nebo cestovní ruch, protože tyto faktory mají velký vliv na množství odpadků a tím i na související náklady. Umožňuje to přesnou extrapolaci pro stanovení nákladů na celostátní úrovni. V úvahu by měl být vzat i reprezentativní vzorek lokalit, zejména těch, kde je úklid prováděn nejčastěji.

— V koncepci výzkumu by obce měly být požádány o poskytnutí informací o hlavních příčinách nákladů vzniklých v souvislosti s odpadky. Průzkum by mohl zahrnovat:

  — stávající a plánované činnosti spojené s úklidem;

  — celkové množství odpadu vzniklého při úklidu odpadků na plastový výrobek na jedno použití;

  — náklady na zaměstnance: mzdové náklady (včetně režijních nákladů) na zaměstnance, kteří sbírají odpadky, například na ulicích, v parcích a na plážích;

  — náklady na stroje, zařízení veřejných služeb a vozidla: roční náklady na údržbu, odpisy strojů, zařízení veřejných služeb a vozidla a další roční investice do strojů a vozidel;

  — náklady na pravidelné čištění soustavy pro sběr odpadních vod a odstraňování plastových výrobků na jedno použití z čistíren a náklady na nouzová opatření, která je třeba přijmout v případě ucpání infrastruktury v důsledku nahromadění těchto výrobků;

  — náklady na dopravu (v nákladech na hodinu vynásobených ročním využitím vozidel a zařízení veřejných služeb);

  — prostředky a náklady na různé možnosti čištění (analýza skutečných nákladů na činnosti spojené s úklidem);

  — lokality a četnost úklidu.

Činnosti týkající se úklidu odpadků se často prolínají s dalšími činnostmi ve veřejném prostředí. Například pracovníci, kteří sbírají odpadky v ulicích, mohou ve stejné směně zametat listí, vynášet popelnice, udržovat parky, provádět opravy nemovitostí atd. Rovněž náklady na odstraňování plastových výrobků na jedno použití z čistíren odpadních vod by měly být zohledněny v závislosti na podílu těchto výrobků nalezených v pevném odpadu odstraněném z odpadních vod před jejich čištěním. Aby bylo možné určit, jaká část nákladů souvisí s odpadky, na které se vztahuje článek 8 směrnice o plastech na jedno použití, měla by být provedena analýza složení odpadu ([23]). Může být také užitečné zjistit, kolik času zaměstnanci stráví během běžného dne prováděním jednotlivých činností.

([22]) Studie MWE „Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments“ (Znečišťování odpadky v členských státech sdružení MWE. Soupis nákladů, částek a hodnocení), s. 24, https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

([23]) Např. Pokyny pro jednotnou analýzu odpadů v Sasku „Richtlinie zur einheitlichen Abfallanalytik in Sachsen“, https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/23865.

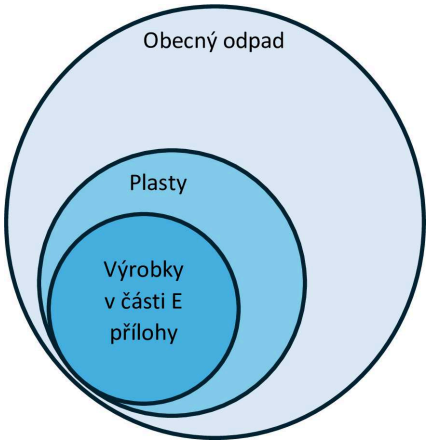
Ustanovení čl. 8 odst. 4 směrnice stanoví, že „za účelem minimalizace administrativních nákladů mohou členské státy stanovit finanční příspěvky na náklady na odklízení odpadků stanovením odpovídajících víceletých pevných částek“. Pokud tedy veřejné orgány nejsou schopny získat minimální údaje, kterých je zapotřebí k porozumění nákladům na dané činnosti, nebo pokud je to spojeno s vysokými administrativními náklady, lze uplatnit tento přístup.

V případě použití víceletých pevných částek by členské státy měly zajistit, aby náklady vzniklé výrobcům nepřekročily částku nezbytnou pro nákladově efektivní poskytování služeb uvedených v oddílech 2.4 a 2.5 a aby byly použity výhradně pro účely úklidu odpadků pocházejících z plastových výrobků na jedno použití. Členské státy by měly podporovat získávání příslušných údajů, aby byl vytvořen transparentní systém.

Aby členské státy napomohly dosažení cílů směrnice o plastech na jedno použití, měly by zajistit, aby vypočtené náklady motivovaly výrobce k provádění opatření k předcházení vzniku odpadků, a nikoliv k pokrytí nákladů na úklid odpadků.

5 Metodiky pro výpočet množství plastových výrobků na jedno použití mezi sebranými odpadky

Po stanovení nákladů spojených s činnostmi souvisejícími s odpadky je nezbytné vypočítat podíl plastových výrobků na jedno použití uvedených v části E přílohy směrnice o plastech na jedno použití mezi sebranými odpadky.



Obrázek zachycuje rozlišení různých typů odpadků ([24]).

Pro výpočet množství plastových výrobků na jedno použití mezi odpady vyhozenými na veřejných místech určila Komise dvě hlavní možnosti (metodiky založené na vstupech a výstupech) ([25]).

5.1 Metodiky založené na vstupech

Metodiky založené na vstupech vycházejí z objemu (tj. hmotnosti) nebo množství (tj. počtu položek) plastových výrobků na jedno použití uvedených na trh v daném členském státě, včetně dovozu a vývozu, u nichž jsou zapotřebí údaje. Tyto údaje jsou k dispozici na úrovni odvětví, a to buď prostřednictvím oficiálních evropských ([26]) nebo vnitrostátních databází o trhu, např. Prodcom, stávajících systémů rozšířené odpovědnosti výrobce atd. Tato metoda pak pracuje s odhady podílu plastových výrobků na jedno použití spotřebovaných na veřejných prostranstvích, která jsou znečištěna odpadky. Informace o podílu plastových výrobků na jedno použití, které jsou vyhozeny, lze zjistit formou terénních hodnocení na

([24]) Na základě studie MWE „Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments“ (Znečišťování odpadky v členských státech sdružení MWE. Soupis nákladů, částek a hodnocení), obrázek 2 https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

([25]) Ramboll „Studie na podporu vypracování prováděcích aktů a pokynů podle směrnice o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí – PS 6: závěrečná zpráva o vypracování pokynů k nákladům na úklid odpadků“, s. 56, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9f3bf85-a706-11eb-9585-01aa75ed71a1.

([26]) Eunomia „Plastics: Reuse, recycling and marine litter“ (Plasty: opětovné využití, recyklace a odpad v moři), https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3cdca2d1-c5f2-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en.

základě pozorování trendů chování jednotlivých spotřebitelů, charakteristik trhu a dalších relevantních místních podmínek. Tyto informace umožní odhadnout celkové množství řádně vyhozených (a tedy sebraných) plastových výrobků na jedno použití, které byly vyhozeny na veřejných prostranstvích nebo do odpadních vod na úrovni členských států. Je však vhodné zohlednit tyto prvky: Metodiky založené na vstupech jsou velmi závislé na úplných a spolehlivých údajích o trhu, které nejsou k dispozici u všech skupin výrobků. Dostupné údaje také neodrážejí vždy realitu v daném členském státě, a to v důsledku faktorů, jako je přeshraniční pohyb nebo zneužívání systémů rozšířené odpovědnosti výrobce. Tento přístup také není ideální pro rozlišování nákladů jednotlivých obcí. Na jedné straně by se dalo zjistit, kolik příslušného materiálu je v dané obci řádně zlikvidováno, na straně druhé nebudou o výrobcích uvedených na trh na úrovni obcí k dispozici žádné údaje.

5.2 Metodiky založené na výstupech

Metodiky založené na výstupech se opírají o výsledky studií odběru vzorků odpadků a jejich cílem je určit celkový objem a/nebo množství odpadků a odpovídající podíl (podíly) plastových výrobků na jedno použití ([27]). Tyto metodiky se opírají o pravidelné analýzy složení odpadků po jejich sběru a úklidu na vnitrostátní/regionální/místní úrovni, které zajišťují spolehlivé údaje o celkovém množství odpadků a podílu plastových výrobků na jedno použití ([28]).

Spolehlivost parametrů použitých při koncipování studií odběru vzorků je velmi důležitá, neboť zajistí, aby měření byla maximálně reprezentativní pro místní podmínky, a tudíž jsou velmi důležitá předběžná pilotní měření nebo poznatky z předchozích studií.

Existují také aspekty, které při používání metodik založených na výstupech vyžadují zvláštní pozornost. Počet a četnost měření musí zajistit statistickou reprezentativnost. Odběr vzorků mohou ovlivnit různé faktory, například sezónní výkyvy a výkyvy počasí. Metodiky založené na výstupech musí rovněž zohlednit dopad vnějších faktorů ovlivňujících hmotnost plastového výrobku na jedno použití, jako je obsah vlhkosti a zbytků potravin, což je zvláště důležité při rozdělování nákladů na základě hmotnosti.

Mezi klíčové parametry, které je třeba při provádění analýz složení odpadků zohlednit, patří:

— určování a mapování míst měření ([29]), ([30]), ([31])

Před zahájením samotných analýz složení je důležité provést předběžná pilotní měření a získat přehled o různých typech prostředí, které se v dané oblasti vyskytují, a jejich charakteristikách z hlediska odpadků. Předběžná pilotní měření spočívají ve zjištění počtu odpadků, při kterém se určí množství vyhozených plastových výrobků na jedno použití na plochách dané velikosti (např. 10*10 m^2). Spolehlivý a reprezentativní bod měření by mohlo představovat zatížení a složení pevného odpadu pro výpočet plastových výrobků na jedno použití v čistírnách odpadních vod. Na základě těchto analýz lze určit několik typů prostředí, včetně těch, které v souvislosti se znečišťováním odpadky představují vysoké či nízké riziko. Lokality by měly být zvoleny s ohledem na již existující úklidové služby, například místních orgánů.

— Stanovení časového rámce a četnosti měření ([32])

Pokud jde o časový rámec, analýzy složení odpadků by se mohly provádět celoročně, aby se zohlednily případné rozdíly v množství odpadu sebraného v jednotlivých ročních obdobích, např. v letních a zimních měsících, v obcích s různými charakteristikami (např. úroveň urbanizace, hustota osídlení, povědomí podskupin obyvatel o životním prostředí a komunitně vedené aktivity, počet turistů atd.). Dalším proměnlivým faktorem při odběru vzorků odpadků je počasí, které by mělo být bráno v úvahu při měření vzorků, protože déšť může splachnout některé často vyhazované lehké plastové výrobky na jedno použití (např. filtry) a může také ovlivnit venkovní aktivity, které často vedou ke znečišťování odpadky.

([27]) EU Marine Beach Litter Baselines (Základní údaje o znečišťování pláží odpadky v EU) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC114129.

([28]) Studie VKU/INFA „Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum“ (Stanovení množství plastů na jedno použití na veřejných prostranstvích a nákladů na jejich sběr a likvidaci) (DE) https://www.vku.de/publikationen/default-77511ac8ffb6d2adfc49553333c458b8/.

([29]) Počet frakcí odpadků, agentura OVAM, https://ovam.vlaanderen.be/fractietelling-zwerfvuil.

([30]) Studie „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Vypracování modelu nákladů na provádění čl. 8 odst. 2 a 3 směrnice EU o plastech na jedno použití) (DE) https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.

([31]) Pokyny pro monitorování odpadků v evropských mořích, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.

([32]) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.

— Stanovení okamžiku měření, aby se předešlo problémům se stavy a toky ([33])

U každé zvolené lokality je důležité zjistit, kdy naposledy proběhl úklid. Pokud se odebírají vzorky z lokality, kde úklid po určitou dobu nebyl proveden, změří se množství odpadků, ale rychlost, jakou se odpad nahromadil, zůstane neznámá. Plochy, na nichž se úklid provádí jen zřídka (např. okraje vedlejších silnic na venkově) a na kterých se odebírají vzorky, by tudíž měly být nejprve uklizeny a teprve po určité době by měly být odebrány vzorky. Zjistí se tak rychlost, s jakou se odpadky hromadí, a zajistí se, že vzorek představuje aktuální složení odpadků, a nikoli dřívější složení, případně složení, které se už běžně nevyskytuje.

— Stanovení složení (a rozkladu) plastových výrobků na jedno použití

Pokud se plastový výrobek na jedno použití rozložil na několik částí, hrozí, že jednotlivé části (téhož) plastového výrobku na jedno použití budou považovány za různé plastové výrobky na jedno použití. Na druhou stranu lze podobné kusy považovat za jeden plastový výrobek na jedno použití, i když pocházejí z různých plastových výrobků na jedno použití (např. kusy ze sady několika balónků mohou být považovány za kusy pocházející pouze z jednoho balónku). Při provádění analýz složení odpadků je třeba tato rizika posoudit a případně zohlednit v metodikách.

— Určení jednotky měření ([34]), ([35])

Měření lze provádět z hlediska množství, hmotnosti a objemu. V ideálním případě by se odpadky měly měřit ve všech třech jednotkách. Pokud nejsou známy všechny měrné jednotky, lze použít přepočítací koeficienty (např. pokud je znám objem nádob na nápoje, lze použít přepočítací koeficient pro převod na konkrétní hmotnost a naopak). Měla by existovat alespoň jedna společná měrná jednotka pro všechny odpadky v dané fázi (úklid, přeprava a zpracování), aby bylo možné stanovit příslušné náklady u každé skupiny výrobků s přihlédnutím k běžné praxi. Každý ze tří přístupů k měření přináší velmi odlišné výsledky, pokud jde o rozdělení nákladů mezi jednotlivé skupiny výrobků v odpadcích. Použití správné metody měření je rozhodující pro spravedlivé rozdělení nákladů mezi jednotlivé skupiny výrobců, a proto je také zásadní porozumět vhodnosti jednotlivých metod. Například filtry nebo balónky vykazují mnohem větší podíl, je-li měřeno množství, než je-li měřen objem nebo hmotnost. Aby byly dodrženy zásady proporcionality a rovného zacházení, je důležité najít rozumnou kombinaci rozdělení nákladů podle množství, hmotnosti a objemu.

— Určení faktorů pro rozšíření na regionální nebo vnitrostátní úroveň ([36]), ([37]), ([38])

Jakmile jsou u zvolených míst odběru vzorků odpadků k dispozici spolehlivé výsledky, lze výsledky shrnout a získat údaje v regionálním nebo vnitrostátním měřítku.

Rozšíření se může vztahovat na:

— definovaný soubor charakteristik různých oblastí země (městské, příměstské, venkovské, úroveň návštěvnosti, příbřežní zóny atd.);

— metodu odběru vzorků, která zajistí dobrý vzorek oblastí s každým souborem charakteristik, aby bylo možné určit odpovídající roční množství a složení odpadků na jednotku (např. na km² nebo na obyvatele);

([33]) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.
([34]) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.
([35]) A Joint List of Litter Categories for Marine Macrolitter Monitoring (Společný seznam kategorií odpadků pro účely monitorování makroodpadu v moři), https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121708.
([36]) https://data.europa.eu/doi/10.2760/0752301, JRC138907.
([37]) https://mcc.jrc.ec.europa.eu/documents/202009185110.pdf, JRC121707.
([38]) Top Marine Beach Litter Items in Europe (Nejčastější položky v odpadcích na plážích v Evropě), https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1d555f4-af6f-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en, technická zpráva JRC.

— počet obyvatel;

— typické množství odpadků a jejich složení v každé oblasti a

— množství/složení odpadků, které se použije na rozšíření pozemku (km^2) s danými charakteristikami.

6 Možnosti rozdělení nákladů mezi výrobce

Po výpočtu nákladů na činnosti spojené s úklidem odpadků a podílu plastových výrobků na jedno použití, které jsou uvedeny v příloze E směrnice o plastech na jedno použití, na celkovém množství odpadků je třeba náklady rozdělit nejprve mezi jednotlivé kategorie plastových výrobků na jedno použití a poté mezi jednotlivé výrobce v každé kategorii plastových výrobků na jedno použití.

Členské státy by měly zajistit, aby při rozdělování nákladů byli zohledněni všichni výrobci (včetně výrobců ze třetích zemí) ve smyslu čl. 3 bodu 11 směrnice o plastech na jedno použití, kteří plastové výrobky na jedno použití uvádějí na jejich trh.

6.1 Rozdělení nákladů mezi jednotlivé kategorie plastových výrobků na jedno použití uvedených v části E přílohy směrnice o plastech na jedno použití

Existuje několik možností, jak rozdělit náklady mezi jednotlivé kategorie plastových výrobků na jedno použití, včetně těch, které jsou založeny na hmotnosti, objemu nebo množství. Jak je uvedeno v oddíle 5, alespoň jedna měrná jednotka by měla pokrývat všechny odpadky v dané fázi (úklid, přeprava a zpracování). Je třeba poznamenat, že vzhledem k tomu, že se hodnoty hmotnosti, objemu a množství u různých plastových výrobků na jedno použití výrazně liší, může mít přístup použitý k rozdělení nákladů velký dopad na náklady na některé plastové výrobky na jedno použití, jako jsou filtry a balónky. Je důležité, aby veřejné orgány účtovaly náklady v rámci rozšířené odpovědnosti výrobce pouze za kombinaci skutečně provedených úklidových činností.

Volba kritérií pro rozdělení nákladů by měla být stanovena na úrovni členských států a měla by zohledňovat místní postupy, nicméně při porovnávání těchto možností rozdělení lze vzít v úvahu následující faktory:

— **Dostupnost přesných a spolehlivých údajů**

Přístup k rozdělování, který členské státy zvolí, by měl být v souladu s jejich metodikami a postupy monitorování odpadu a odpadků po sběru. Přístup by měl zohlednit analýzy složení odpadků po sběru a úklidu (při použití metodik založených na výstupech) a počet výrobků uvedených na trh (při použití metodik založených na vstupech).

— **Složitost systému pro výrobce a členské státy**

Je třeba nalézt vhodnou rovnováhu mezi přesným rozdělením nákladů na různé kategorie plastových výrobků na jedno použití a právní úpravou, která je soudržná a vymahatelná, a zároveň zajistit minimální náklady na provádění.

— **Nákladové položky úklidu, přepravy a zpracování odpadků**

Rozdělení nákladů mezi různé kategorie plastových výrobků na jedno použití by mělo být stanoveno přímo na základě hmotnosti a/nebo objemu a/nebo množství u dané kategorie plastových výrobků na jedno použití, které byly sesbírány, přepraveny a zpracovány. V závislosti na použitých metodách by rozdělení na základě objemu mohlo být relevantnější z hlediska nákladů na logistiku (sběr a přeprava) ([39]), zatímco rozdělení na základě hmotnosti by mohlo být relevantnější u nákladů na zpracování ([40]).

([39]) Studie VKU/INFA „Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum“ (Stanovení množství plastů na jedno použití na veřejných prostranstvích a nákladů na jejich sběr a likvidaci) (DE), https://www.vku.de/publikationen/default-77511ac8ffb6d2adfc49553333c458b8/.

([40]) Studie MWE „Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments“ (Znečišťování odpadky v členských státech sdružení MWE. Soupis nákladů, částek a hodnocení), s. 21, https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

V souvislosti s úklidem odpadků jsou náklady na některé postupy náročné na pracovní sílu (např. ruční úklid) způsobeny spíše množstvím vyhozených plastových výrobků na jedno použití než jejich hmotností (např. filtry). Rozdělení nákladů (podle hmotnosti, objemu, množství) by mělo být prováděno podle skupin výrobků a podle úklidových činností, aby se pokud možno minimalizovaly nákladné činnosti. Aby byly dodrženy zásady nákladové efektivnosti, transparentnosti a proporcionality, je nezbytné používat při výpočtech a rozdělování nákladů jasně definovanou metodiku. Níže uvedené tabulky znázorňují možné způsoby, jak stanovit rozdělení nákladů na činnosti spojené s úklidem odpadků mezi výrobce.

6.1.1 Rozdělení nákladů mezi výrobce na plastový výrobek na jedno použití

— Pokud jsou k dispozici jen omezené údaje, lze uvažovat o jednoduchém rozčlenění a výpočtu podílu jednotlivých položek plastových výrobků na jedno použití uvedených v části E přílohy směrnice o plastech na jedno použití na celkovém množství položek v odpadcích (například podle agentury OVAM Flanders):

Skupina výrobků	% hmotnosti	% objemu	% množství	% podílu na odpadcích celkem
Nádoby na potraviny	X	Y	Z	(X+Y+Z)/3
Sáčky a balení				
Nádoby na nápoje				
Nápojové kelímky				
Lehké plastové nákupní tašky				
Vlhčené ubrousky				
Balónky				
Filtry				

Tato metoda rozdělení jednoduše kombinuje všechny tři měrné jednotky, aniž by se podrobně zabývala každou fází procesu úklidu. Pokud je však k dispozici jedna nebo dvě společné měrné jednotky, lze použít podobný přístup (vydělit % podílu na odpadcích celkem počtem použitých měrných jednotek (1, resp. 2)).

— Pokud je k dispozici dostatek údajů, lze použít jinou metodu rozdělení nákladů. Například pro každou skupinu plastových výrobků na jedno použití X (např. sáčky a balení):

Technika úklidu odpadků (*)	Relevantní měrná jednotka	Náklady celkem	Podíl
Odklízení a zametání	% objemu	A	% objemu násobeno A
Vychystávání	% množství	B	% množství násobeno B
Doprava	% objemu	C	% objemu násobeno C
Zpracování	% hmotnosti	D	% hmotnosti násobeno D
Celkové náklady na skupinu výrobků			**Součet tohoto sloupce**

(*) Tento sloupec by mohl být podrobněji rozčleněn, např. na různé techniky úklidu nebo postupy zpracování, jako je sběr a čištění odpadních vod, a mohly by být použity další relevantní měrné jednotky, pokud jednotky zde uvedené nejsou k dispozici nebo nejsou relevantní.

K výpočtu celkových nákladů, které mají financovat výrobci konkrétní kategorie dotčených plastových výrobků na jedno použití, lze použít měrné jednotky kombinující náklady na jednotlivé techniky sběru a úklidu odpadků s relativním podílem plastových výrobků na jedno použití na celkovém odpadu z odpadků. K rozdělení nákladů lze použít kombinaci měrných jednotek hmotnosti, objemu a množství v závislosti na příslušných nákladových položkách úklidu, přepravy a zpracování odpadků. Například za předpokladu, že sáčky a balení představují 6 % odpadků uklizených pomocí úklidové techniky (podle objemu) s náklady A EUR a 15 % odpadků uklizených ručním sběrem odpadků (podle položky) s náklady B EUR, pak by náklady výrobců sáčků a balení činily A EUR x 6 % + B EUR x 15 %. Stejnou metodou lze pak sečíst náklady na přepravu a zpracování a vypočítat celkové náklady, které musí nést výrobci.

Metodu rozdělování nákladů využívající třístupňový přístup lze stanovit podle praktického příkladu ([41]):

Příklad: Náklady na úklid na plastový výrobek na jedno použití

1. Určete podíl jednotlivých plastových výrobků na jedno použití podle typu úklidu nebo sběru (např. úklid ulic, zametání ulic, zametání zelených ploch, úklid uličních vpustí) podle hmotnosti, objemu a/nebo množství (viz oddíl 6.1.1);

2. Určete vzniklé náklady podle typu úklidu nebo sběru;

3. Rozdělte náklady na typ podle bodu 2 a na plastový výrobek na jedno použití podle jejich podílu v bodě 1.

   Pro plastový výrobek na jedno použití A:

   — Úklid ulic (pomocí strojů) – např. hmotnost představuje 100 % podílu na odpadcích celkem. Výsledkem by mohlo být: náklady na úklid ulic násobeno hmotnostním podílem výrobku A v odpadcích;

   — Zametání ulic (ruční úklid) – např. každý faktor hmotnosti, objemu a množství představuje 33,3 %. Výsledkem by mohlo být: náklady na zametání ulic násobeno váženým průměrem výrobku A v odpadcích (součet 1/3 podílu na hmotnosti výrobku A v odpadcích plus 1/3 podílu na objemu výrobku A v odpadcích plus 1/3 podílu na množství výrobku A v odpadcích);

   — Zametání zelených ploch (ruční úklid) – např. každý faktor hmotnosti, objemu a množství představuje 33,3 %. Výsledkem by mohlo být: náklady na zametání zelených ploch násobeno váženým průměrem výrobku A v odpadcích (součet 1/3 podílu na hmotnosti výrobku A v odpadcích plus 1/3 podílu na objemu výrobku A v odpadcích plus 1/3 podílu na množství výrobku A v odpadcích);

   — Úklid uličních vpustí – např. hmotnost představuje 100 %. Výsledkem by mohlo být: náklady na úklid uličních vpustí násobeno hmotnostním podílem výrobku A v odpadcích;

   Tento postup je pak třeba opakovat u každého plastového výrobku na jedno použití v odpadcích.

6.2 Rozdělení nákladů mezi jednotlivé výrobce plastových výrobků na jedno použití

Další krok představuje rozdělení nákladů na postupy a opatření mezi jednotlivé výrobce u každé skupiny výrobků uvedených v části E přílohy směrnice o plastech na jedno použití. Systém musí zajistit, aby se od výrobců vybrala správná celková částka, která plně pokryje čisté náklady (tj. včetně příjmů z opětovného použití, z prodeje druhotných surovin a z nerozdělených uložených plateb) na nakládání s jejich odpady na území členského státu.

([41]) Studie „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Vypracování modelu nákladů na provádění čl. 8 odst. 2 a 3 směrnice EU o plastech na jedno použití) (DE) https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.

Platby by měly být stanoveny podle zásady „znečišťovatel platí“ a měly by být vybírány od výrobců podle množství plastových výrobků na jedno použití, které uvádějí na trh. Členské státy mohou vytvořit fond nebo zavést jiné opatření pro výběr plateb, které by byly využívány na úklid, přepravu a zpracování odpadků z plastových výrobků na jedno použití. Potřebné zdroje by se tak zajistily ještě před zahájením úklidových činností, takže veřejné orgány by nemusely tyto činnosti financovat předem.

Jakmile jsou stanoveny celkové náklady, které ponesou výrobci kategorie plastových výrobků na jedno použití, mohou být náklady rozděleny mezi všechny příslušné výrobce na základě jejich podílu na trhu (množství výrobků uvedených na trh), protože určení přesných značek výrobků ve shromážděných odpadcích by bylo zpravidla velmi obtížné a nákladné.

Podle metodiky pro výpočet množství a podílů sebraných a vyhozených plastových výrobků na jedno použití založené na vstupech lze náklady jednotlivých výrobců dané kategorie plastových výrobků na jedno použití určit na základě objemu nebo množství výrobků uvedených na trh a souvisejících nákladů na sběr a zpracování odpadu a úklid odpadků. Tento přístup má však svá omezení a může být nezbytné shromáždit údaje, zejména proto, že údaje o množství výrobků uvedených na trh jsou k dispozici pouze u některých skupin výrobků, jako jsou filtry nebo výrobky, na něž se systémy rozšířené odpovědnosti výrobce již vztahují.

Při výpočtu poplatků lze rovněž zohlednit výsledky stávajících činností, které jsou organizovány a/nebo financovány výrobci a jejichž účelem je omezit množství odpadků. Poplatky by měly být úměrné množství vyprodukovaného odpadu a odpadků a měly by být zavedeny vhodné postupy přezkumu, které by zohledňovaly pokrok v inovacích, lepší postupy sběru a recyklace a zejména omezení znečišťování odpadky (např. v důsledku zkvalitnění infrastruktury pro sběr odpadu na veřejných prostranstvích, účinných osvětových kampaní, lepšího navrhování výrobků atd.).

Je vhodné uplatňovat zásadu čistých nákladů, což znamená, že veškeré příjmy z prodeje položek z uklizených odpadků by měly snížit příslušné poplatky výrobců za příslušné postupy související s odpadky. Je třeba zabránit dvojímu započítávání příjmů (např. když se cenný materiál z odpadků prodává v hodnotovém řetězci několikrát).

Za rozhodnutí o konečných podmínkách výpočtu nákladů a podílu nákladů na úklid odpadků, které mají pokrýt výrobci, jsou odpovědné členské státy.

7 Specifické podmínky v případě filtrů

Pro nastavení pravidel pro filtry je třeba vzít v úvahu některé další prvky.

EU a její členské státy jsou smluvními stranami WHO FCTC, a mají tudíž právní povinnost uplatňovat její ustanovení. V zájmu zajištění soudržnosti opatření politiky v oblasti životního prostředí a politiky v oblasti veřejného zdraví připomínáme v tomto oddílu příslušné povinnosti a pokyny vyplývající z WHO FCTC.

Z čl. 17 odst. 3 směrnice o plastech na jedno použití vyplývá, že dohody s hospodářskými subjekty týkající se filtrů nejsou podle dané směrnice povoleny: *„3. Za podmínky, že je cílů v oblasti nakládání s odpady stanovených v článcích 4 a 8 dosaženo, mohou členské státy provést ve vnitrostátním právu ustanovení čl. 4 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 a 8, s výjimkou plastových výrobků na jedno použití uvedených v oddíle III části E přílohy* ([42]), *prostřednictvím dohod mezi příslušnými orgány a dotčenými hospodářskými odvětvími.“*

Cílem WHO FCTC je chránit současné i budoucí generace před ničivými zdravotními, sociálními, environmentálními a ekonomickými důsledky spotřeby tabáku a vystavení tabákovému kouři. V tomto rámci čl. 5 odst. 3 WHO FCTC stanoví, že *„při vytváření a realizaci svých politik v oblasti veřejného zdraví týkajících se kontroly tabáku budou smluvní strany postupovat takovým způsobem, aby v souladu s vnitrostátními právními předpisy ochránily tyto politiky před komerčními a ostatními zájmy tabákového průmyslu“*. V únoru 2024 bylo na 10. konferenci smluvních stran WHO FCTC na základě obecné shody přijato rozhodnutí ([43]), v němž se smluvní strany vyzývají, aby v souladu s čl. 5 odst. 3 WHO FCTC *„politiky v oblasti životního prostředí zaměřené na* tabákové výrobky chránily před komerčními a ostatními zájmy tabákového průmyslu a subjektů, kteří prosazují jeho zájmy“; a *„čelily aktivitám tabákového průmyslu v oblasti tzv. sociální odpovědnosti podniků a zajistily, aby cíle WHO FCTC nebyly ohroženy zaváděním systémů rozšířené odpovědnosti výrobce ze strany tohoto průmyslu“*.

([42]) Tabákové výrobky s filtry a filtry uváděné na trh pro použití v kombinaci s tabákovými výrobky. Zvýraznění doplněno.

([43]) Rozhodnutí konference smluvních stran, FCTC/COP10(14), provedení článku 18 WHO FCTC, https://storage.googleapis.com/who-fctc-cop10-source/Decisions/fctc-cop-10-14-en.pdf.

Na podporu provádění čl. 5 odst. 3 WHO FCTC byly vypracovány příslušné pokyny ([44]). Pokyny k WHO FCTC nejsou právně závazné, přesto mají smluvním stranám, včetně EU a jejích členských států, být nápomocny při plnění jejich právních povinností vyplývajících z čl. 5 odst. 3 WHO FCTC. Strany by měly doporučená opatření zavést ve všech složkách státní správy, které mohou mít s ohledem na kontrolu tabáku zájem nebo možnost ovlivňovat politiky v oblasti veřejného zdraví ([45]).

V pokynech k provádění čl. 5 odst. 3 se uvádí, že *„smluvní strany by při jednání s tabákovým průmyslem nebo subjekty, které prosazují jeho zájmy, měly postupovat odpovědně a transparentně*". V pokynech se rovněž doporučuje, aby smluvní strany *„stanovily opatření k omezení vztahů s tabákovým průmyslem a zajistily transparentnost těchto vztahů, pokud existují" a „zabránily střetu zájmů u vládních úředníků a zaměstnanců"*.

Dále se zdůrazňuje, že *„vzhledem k tomu, že jejich výrobky jsou životu nebezpečné, neměly by být tabákovému průmyslu poskytovány pobídky k založení nebo provozování jeho podniků"*. V tomto ohledu se v pokynech doporučuje, aby smluvní strany odmítly partnerství a nezávazné nebo nevymahatelné dohody s tabákovým průmyslem a aby denormalizovaly a v co největší míře regulovaly činnosti, které tabákový průmysl označuje za „sociálně odpovědné", mimo jiné například činnosti označované jako „sociální odpovědnost podniků".

Smluvní strany WHO FCTC, včetně EU a jejích členských států, by měly rovněž zajistit, aby byl v plném rozsahu dodržován článek 13 WHO FCTC. Toto ustanovení zavazuje smluvní strany k zavedení komplexního zákazu veškeré reklamy, propagace a sponzorství souvisejícího s tabákovými výrobky ([46]). Článek 5 směrnice 2003/33/ES o reklamě na tabákové výrobky a sponzorství souvisejícím s tabákovými výrobky ([47]) zakazuje sponzorství akcí nebo činností, které zahrnují několik členských států, konají se v několika členských státech nebo mají přeshraniční účinek. Podle čl. 2 písm. c) výše uvedené směrnice se „sponzorstvím" rozumí jakýkoli veřejný nebo soukromý příspěvek na jakoukoli akci nebo činnost nebo každý druh podpory jednotlivce s cílem nebo přímým či nepřímým účinkem propagace tabákového výrobku. Jedná se například o činnosti v oblasti životního prostředí, které se využívají k přímé nebo nepřímé propagaci tabákových výrobků.

S ohledem na výše uvedené je důležité zajistit, aby i opatření týkající se filtrů byla v souladu se závazky vyplývajícími z čl. 5 odst. 3 a článku 13 WHO FCTC. Při rozdělování nákladů mezi výrobce tabáku za účelem pokrytí nákladů na úklid odpadků tvořených filtry by členské státy měly rovněž zajistit, aby výrobci tabáku tyto náklady hradili, jak je uvedeno v těchto pokynech. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem by však členské státy měly rovněž zajistit, aby tabákový průmysl nezískával, byť neúmyslně, pobídky ani výhody ([48]) a aby tabákový průmysl nenavazoval nadbytečné vztahy s veřejnými orgány (např. partnerství, dohody, příspěvky).

([44]) Pokyny WHO k provádění čl. 5 odst. 3 Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku přijaté na základě obecné shody konferencí smluvních stran WHO FCTC na jejím třetím zasedání v roce 2008 (FCTC/COP/3/5), https://fctc.who.int/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3.

([45]) Pokyny WHO k provádění čl. 5 odst. 3 WHO FCTC, Úvod, s. 4, odstavce 2 a 3. Viz také rozsudek Soudního dvora ze dne 4. května 2016 ve věci C-547/14, body 111 a 112, https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-547/14.

([46]) Nebo omezení, pokud smluvní strana není schopna zavést komplexní zákaz kvůli své ústavě nebo ústavním zásadám, v souladu s čl. 13 odst. 3 WHO FCTC.

([47]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0033&qid=1728555561095 (Úř. věst. L 152, 20.6.2003, s. 16).

([48]) Například formou kampaní za úklid nebo proti znečišťování odpadky či podobnými činnostmi, které tabákový průmysl prezentují jako sociálně odpovědné odvětví nebo umožňují reklamu, podporu značky nebo vlastní propagaci tabákového průmyslu a tabákových výrobků, včetně zobrazování určitých výrobků jako údajně šetrných k životnímu prostředí.