

Legislativní změny v oblasti skládkování odpadů na úrovni EU a ČR

Veränderungen in der Gesetzgebung der Abfallablagerung auf Ebene der EU sowie der Tschechischen Republik

Jan Maršák¹

Abstrakt

Evropská komise předložila tzv. balíček k oběhovému hospodářství (circular economy package) v prosinci roku 2015. Legislativní návrhy, které se dotkly šesti různých směrnic pro odpadový a obalový sektor – směrnici o odpadech, směrnici o skládkách odpadů, směrnici o obalech a směrnice k výrobkům s ukončenou životností – byly schváleny po dlouhém projednávání v květnu 2018. Prioritní oblastí, na kterou se balíček pro oběhové hospodářství soustředí, bylo omezení skládkování komunálních odpadů a zlepšení nakládání s nimi. Po schválení na evropské úrovni bude následovat transpozice do českého právního řádu.

Kurzfassung

Im Mai dieses Jahres wurde auf EU-Ebene endgültig das sog. „Kreislaufwirtschaftspaket“ beschlossen. Es handelt sich um eine Reihe von Veränderungen europäischer Richtlinien im Bereich der Abfallbehandlung. Das Deponieren von Abfällen betreffen insbesondere Veränderungen der Richtlinie 98/2008 sowie der Richtlinie 31/1999. In der ersten Richtlinie werden neue Ziele für das Recycling von kommunalen Abfällen festgelegt. Im Jahre 2025 sollten 55%, im Jahre 2030 60% und im Jahre 2035 65% kommunaler Abfälle recycelt werden. Im Kontext der Tschechischen Republik, wo den letzten Daten von 2016 nach 38% der Kommunalabfälle recycelt und 45% deponiert wurden, wird die Erreichung dieser Ziele eine nicht einfache Aufgabe sein. Es wird gerade der Anteil des Deponierens, zu dessen Ungunsten der Anteil des Recyclens erhöht werden muss. In der Richtlinie über Abfalldeponien werden zwei wichtige Ziele festgelegt. Das erste Ziel ist ein Verbot des Deponierens recycelbarer Abfälle ab 2030, das zweite eine Einschränkung des Deponierens von kommunalen Abfällen auf 10% im Jahre 2035. Für das Erreichen dieser Ziele wurden in der Tschechischen Republik bereits Teilschritte unternommen, wie zum Beispiel die Einführung einer getrennten Sammlung von biologisch abbaubaren Abfällen und Metallen in Gemeinden, die Einführung des Verbotes recycelbaren und verwertbaren Abfall ab 2024 zu deponieren etc. Um diese Ziele auch tatsächlich erreichen zu können, müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden, wie zum Beispiel eine Erhöhung der Gebühren für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien und eine richtige Einstellung von Kriterien, unter denen eine Deponierung von Abfällen nicht möglich sein wird.

¹Ministerstvo životního prostředí, Vršovická 65, 10010 Praha 10, Jan.Marsak@mzp.cz

1 Balíček k oběhovému hospodářství 2015

Dne 2. prosince 2015 EK představila nový balíček k oběhovému hospodářství (tzv. circular economy package)¹, jehož součástí jsou následující dokumenty:

- Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Uzavření cyklu – Akční plán EU pro oběhové hospodářství - COM(2015) 0614 final,
- Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech - COM(2015) 0596 final,
- Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů - COM(2015) 0594 final,
- Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních - COM(2015) 0593 final,
- Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech - COM(2015) 0595 final.

Po rozsáhlém projednávání se podařilo změny definitivně schválit v květnu 2018 a následně byly publikovány v Oficiálním věstníku Evropské unie:

- Směrnice, která mění směrnici o odpadech - 2018/851/EU,
- Směrnice, která mění směrnici o obalech - 2018/852/EU,
- Směrnice, která mění směrnici o skládkách odpadů - 2018/850/EU,
- Směrnice, kterou se mění směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních – 2018/849/EU.

Změny jednotlivých směrnic jsou platné od 4. července 2018.

2 Změny směrnice o odpadech (směrnice 2018/851/EU)

- Definice – hlavní definice budou ve směrnici o odpadech:
 - komunální odpad,
 - nikoli nebezpečný odpad (ostatní odpad),
 - stavební odpad,
 - biologický odpad,
 - potravinový odpad,
 - materiálové využití,
 - zasypávání,
 - systém rozšířené odpovědnosti výrobce,
 - a další.
- Cíl pro recyklaci komunálních odpadů:

¹http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm

- 55% v roce 2025,
- 60% v roce 2030,
- 65% v roce 2035 (cíl bude předmětem revize v roce 2028).
- Rozšířená odpovědnost výrobců:
 - Podrobné požadavky na systémy rozšířené odpovědnosti výrobců – transparentnost, geografické pokrytí a další.
 - Ekomodulace – rozlišování výše poplatků výrobců na základě recyklovatelnosti výrobků.
- Výpočet cílů recyklace:
 - Vstup do finální recyklace nebo výstup z třídění (po odečtení výmětů).
- Konec odpadů a vedlejší produkty:
 - Bližší specifikace postupu ohledně vedlejších produktů a konce odpadů.
 - Konec odpadů – odpovědnost osob, které uvádí výrobek z odpadů na trh.
- Třídění komunálních odpadů:
 - Povinné třídění bioodpadu - do 31. 12. 2023.
 - Povinné třídění textilu – zavést do 1. ledna 2025.
 - Povinné třídění nebezpečných složek komunálních odpadů – do 1. ledna 2025.
- Strategie:
 - Bližší požadavky na plány odpadového hospodářství.
 - Specifický plán pro omezování potravinových odpadů.
- Littering (odhazování odpadků):
 - Opatření proti odhazování odpadků a zahrnutí těchto opatření do příslušných plánů pro nakládání s odpady.
- Mechanicko-biologické úpravy:
 - Balíček varuje před uzavíráním komunálních odpadů v jednoduchých technologiích mechanicko-biologických úprav.
 - Od roku 2027 nebude umožněno započítávat biologickou frakci vystupující z MBÚ do recyklace.

3 Změny směrnice o obalech (směrnice 2018/852/EU)

- Definice:
 - kompozitní obal,
 - opakovaně použitelné obaly.
- Výpočet cílů recyklace:
 - Vstup do finální recyklace nebo výstup z třídění (po odečtení výmětů).
- Cíle pro obalové materiály:

- nejpozději 31. prosince 2025 bude alespoň 65 % hmotnosti veškerých obalových odpadů recyklováno,
 - * 50 % plastů;
 - * 25 % dřeva;
 - * 70 % železných kovů;
 - * 50 q
 - * 70 % skla;
 - * 75 % papíru a lepenky;
- nejpozději 31. prosince 2030 bude alespoň 70 % hmotnosti veškerých obalových odpadů recyklováno
 - * 55 % plastů;
 - * 30 % dřeva;
 - * 80 % železných kovů;
 - * 60 % hliníku;
 - * 75 % skla;
 - * 85 % papíru a lepenky.

4 Změny směrnice o skládkách odpadů (směrnice 2018/850/EU)

- Definice:
 - Přímé odkazy na směrnici o odpadech u hlavních pojmu.
 - Pojem „odloučeného sídliště“.
- Cíle:
 - Členské státy usilují o zajištění toho, aby od roku 2030 nebyl přijímán na skládku žádný odpad vhodný k recyklaci nebo jinému využití, zejména komunální odpad, s výjimkou odpadu, u něhož skládkování vede k nejlepšímu výsledku z hlediska životního prostředí v souladu s článkem 4 směrnice 2008/98/ES.
 - Redukční cíl pro skládkování komunálních odpadů – skládkovat bude možné v roce 2035 10% z produkce komunálních odpadů.
- Revize:
 - Do 31. prosince 2024 Komise přezkoumá cíl stanovený v odstavci 5 s cílem jej zachovat nebo případně snížit, zvážit kvantitativní cíl pro skládkování na obyvatele a zavést omezení týkající se skládkování i jiných nikoliv nebezpečných odpadů než komunálního odpadu. Za tímto účelem Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu, ke které případně připojí legislativní návrh.
- Výpočet cílů skládkování komunálních odpadů:
 - Odpad uložený přímo na skládky.
 - Jako skládkovaný odpad bude započítáván rovněž výstup z mechanicko-biologických úprav komunálních odpadů, který směřuje na skládky.

5 Transpozice legislativních změn v balíčku k oběhovému hospodářství

Členské státy mají lhůtu 24 měsíců od platnosti změněných směrnic na transpozici do národních legislativ.

6 Dopady schválení balíčku k oběhovému hospodářství na legislativu ČR

Balíček k oběhovému hospodářství bude transponován v České republice do:

- nového zákona o odpadech,
- nového zákona o výrobcích s ukončenou životností,
- novely zákona o obalech.

6.1 Priority nového zákona o odpadech

1. Zlepšení naplňování hierarchie nakládání s odpady v ČR.
2. Maximální legislativní podpora zvýšení recyklace odpadů a oběhového hospodářství.
3. Legislativní podpora pro další odklon využitelných a recyklovatelných odpadů ze skládek.
4. Umožnit splnění povinností ČR ze směrnic EU.
5. Omezení nelegálního nakládání s odpady.
6. Sjednocení podmínek pro nakládání odpady a jejich lepší vymahatelnost.
7. Zpřehlednění přechodu odpad/neodpad.
8. Zpřísnění podmínek provozu mobilních zařízení.
9. Posílení ekonomických nástrojů (poplatky za ukládání odpadů na skládky).
10. Posílení možností pro zavedení motivačních plateb za odpad pro občany (systém PAYT).

Schválený balíček k oběhovému hospodářství přináší dlouhodobou perspektivu pro směřování nakládání s komunálním odpadem – cíle recyklace až do roku 2035 a omezení skládkování zejména komunálních odpadů. Balíček rovněž jednoznačně posiluje orientaci na primární třídění (nové povinnosti a třídění nových odpadových toků) a varuje před uzavíráním komunálních odpadů na skládkách, ve spalovnách (bez využití energie) a v jednoduchých technologiích mechanicko-biologických úprav. První zvýšené cíle pro recyklaci komunálních odpadů jsou nastaveny již pro rok 2025 (55%). Schází pouze 7 let k navýšení recyklace komunálních odpadů o 17% (v roce 2017 38%). K těmto cílům je nyní nezbytné orientovat legislativní prostředí.

6.2 Omezování ukládání odpadů na skládky

Ve vztahu k prosazování přechodu na oběhové hospodářství je zásadním přístupem Ministerstva životního prostředí realizovat takové kroky, které povedou zejména k omezování skládkování využitelných a recyklovatelných odpadů. Zde se ukazuje jako velmi přínosné, že byly do české legislativy odpadového hospodářství již implementovány některé nástroje, které budou skládkování omezovat:

- povinný oddělený sběr vybraných složek komunálních odpadů – papír, plasty, sklo, kovy a biologicky rozložitelné komunální odpady (celoroční sběr od roku 2019),
- oddělený sběr potravinových olejů a tuků od roku 2020,
- zákaz skládkování vybraných druhů odpadů od roku 2024,
- parametry výstupů z úprav směsných komunálních odpadů (výhřevnost, AT 4).

Skládkování odpadů bude jednoznačně částí odpadového hospodářství, která by měla být poměrně radikálně utlumována oproti současnému rozsahu prostřednictvím strategických, legislativních, ekonomických a dalších nástrojů. Skládkování odpadů, nejenže je nevhodné z hlediska životního prostředí, nepřináší pracovní místa, ale jedná se rovněž o neefektivní plýtvání surovinami.

Značný prostor ovšem existuje pro ekonomická opatření, která se vztahují ke skládkování, zejména se jedná o zvýšení poplatku za ukládání odpadů na skládky². To by mělo být předmětem nového zákona o odpadech, který připravuje Ministerstvo životního prostředí.

Evropská komise adresovala České republice opakovaně upozornění, že je nutné změnit způsob nakládání s komunálními odpady a to zejména prostřednictvím změny poplatku za ukládání odpadů na skládky a podporou vyšších pater hierarchie nakládání s odpady:

- EC Recommendations (2012) – Increase progressively the existing landfill tax to divert waste from landfill.
(http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/CZ_Roadmap_FINAL.pdf)
- Country report EK (2016) - The rate of tax on landfill is deemed too low to support the waste hierarchy.
(http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_czech_en.pdf).
- Country report EK (2017) - Česká republika stále čelí značným výzvám v oblasti životního prostředí, zejména pokud jde o skládkování odpadů.
(https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-czech-en_0.pdf).
- Country report EK (2018) – Hlavním způsobem nakládání s komunálním odpadem je i nadále skládkování.
(<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-czech-republic-cs.pdf>).

Podle Evropské komise a Evropské agentury pro životní prostředí je korelace mezi cenou skládkování a úrovní recyklace v daném státě. Poplatky za skládkování hrají významnou roli v podpoře přechodu na vyšší úroveň hierarchie nakládání s odpady. Stejně tak jsou důležité i regulativní opatření v oblasti skládkování (zákaz skládkování některých druhů odpadů, povinné třídění složek komunálních odpadů atd.). Kombinace těchto faktorů může vést k významnému snížení množství skládkovaných odpadů.

7 Závěr

Česká republika prostřednictvím Ministerstva životního prostředí dlouhodobě podporovala schválení zásadních změn evropské legislativy v oblasti odpadového a obalového hospodářství, mimo jiné navyšování cílů pro recyklaci komunálních odpadů a rovněž nastavení časového horizontu pro zásadní omezení skládkování komunálních odpadů. Po schválení evropské legislativy bude probíhat transpozice do národních právních předpisů. Transpoziční lhůta je stanovena na 24 měsíců. V ČR prozatím zůstává nevhodná struktura nakládání s komunálními odpady. ČR stále skládkuje téměř polovinu komunálních odpadů. V roce 2017 to bylo stále 45 % z produkce komunálních odpadů, stejně jako v roce předchozím. To odpovídá 2 500 000 tun komunálních odpadů. Omezení skládkování využitelných a recyklovatelných odpadů je zásadní z hlediska

²K tomu rovněž viz Environmental Implementation Review z roku 2017 (http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm); dále taktéž Zpráva o České republice publikovaná v únoru 2017 (https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en) a OECD Environmental Performance Review Czech Republic 2018 (http://www.oecd.org/env/country-reviews/OECD_EPR_Czech_Rep_Highlights_ENG.pdf).

dosažení zvýšených recyklačních cílů stanovených evropskou legislativou, dalšího rozvoje recyklačního průmyslu a vzniku nových pracovních míst v oblasti recyklace. MŽP bude do konce letošního roku předkládat tři zákony obsahující transpozici novelizované evropské legislativy – nový zákon o odpadech, nový zákon o vybraných výrobcích s ukončenou životností a novelu zákona o obalech.