

Výkonnost systémů EPR v Evropské unii

Předběžné zveřejnění klíčových zjištění

Pro EUROOPEN



europen

SHAPING A SUSTAINABLE
FUTURE FOR PACKAGING

Květen 2026

CIRCPACK by Veolia

circpack@veolia.com

packaging@europen-packaging.eu

Kontext

Nařízení o obalech a obalových odpadech (PPWR) vstoupilo v platnost v roce 2025 a stanovilo závazné cíle recyklace a harmonizované požadavky na vykazování v celé EU-27. Zda členské státy budou schopny tyto povinnosti splnit, závisí významně na tom, jak jsou jejich systémy rozšířené odpovědnosti výrobce (EPR) navrženy a řízeny. Organizace EUROPEN pověřila CIRCPACK by Veolia zpracováním této studie s cílem zjistit, co odlišuje systémy EPR, které jsou již na dobré cestě, od těch, které na ní nejsou, a co se musí změnit, aby bylo možné v celé EU-27 splnit povinnosti PPWR pro roky 2030 a 2035. Studie hodnotí systémy EPR všech 27 členských států EU a vychází z dat Eurostatu za rok 2023, finančních a provozních zpráv zveřejněných organizacemi odpovědnosti výrobců (PRO), podání do vnitrostátních registrů odpadů a z datového souboru CIRCPACK o mírách recyklace podle formátu, který pokrývá 13 podkategorií obalů. Analýza je strukturována kolem čtyř analytických pilířů: minimalizace materiálových ztrát, vykazování a monitorování oběhovosti, vytváření cirkulárních trhů a transparentnost. Zjištění jsou dále ilustrována pomocí případových studií z pěti zemí: Belgie, Itálie, Španělsko, Německo, Maďarsko.

EU-27 vyprodukovala v roce 2023 79,7 milionu tun obalového odpadu, což odpovídá 177,8 kg na obyvatele; celková míra recyklace činila 64,1 % (Eurostat 2023). Rozdíly mezi členskými státy jsou značné: Belgie recykluje 79,7 % svých obalů, zatímco Rumunsko 37,3 %, což představuje rozdíl 40 procentních bodů, který se v uplynulém desetiletí nijak významně nezmenšil. Hlavním cílem této zprávy je identifikovat, co odlišuje vysoce výkonné systémy EPR od ostatních, a v době, kdy téměř polovina členských států stále ukládá na skládky více než 30 % svého komunálního odpadu a čtyři z nich více než 60 %, poskytnout pohled na to, jak dosáhnout evropských cílů v oblasti recyklace.

Struktura poplatků, nikoli jejich výše, určuje výkonnost recyklace

Návrh struktury poplatků EPR je nejsilnějším faktorem ovlivňujícím výkonnost recyklace, který studie identifikovala. Systémy s granulárními ekomodulovanými poplatky, kde jsou poplatky diferencovány podle materiálu, formátu a recyklovatelnosti, dosahují o 16,5 procentního bodu vyšší celkové míry recyklace obalů než systémy s paušálními nebo základními strukturami poplatků. Země uplatňující základní modulaci podle hmotnosti dosahují v průměru 57,4 %; systémy s pokročilými bonus-malus mechanismy dosahují 64,5 %; země provozující granulární modely čistých nákladů s poplatkovými sazbami specifickými pro jednotlivé formáty dosahují v průměru 73,9 %. Toto zjištění je nejzřetelnější u pevných plastů, kde granulární systémy dosahují v průměru 52,0 % (CIRCPACK) oproti 31,3 % u základních systémů, což představuje rozdíl 20,7 procentního bodu.

Oproti tomu, samotná výše poplatků nepodporuje předcházení vzniku odpadu. Objem vznikajícího odpadu sleduje HDP na obyvatele těsněji než struktura poplatků napříč všemi materiálovými toky. Výše poplatků přesto musí být dostatečná k financování infrastruktury pro sběr, třídění a přepracování, kterou PPWR vyžaduje, avšak zvyšování poplatků bez transparentního směřování výnosů do konkrétních úzkých míst mezeru ve výkonnosti nepřeklene. Výsledky neurčuje absolutní výše výnosů z poplatků, ale jejich správné alokování.

Pozorovaná úzká místa jsou měřitelná: kapacita třídění a přepracování některých obalových formátů zůstává ve většině členských států nedostatečná; pokrytí odděleného sběru mimo městská centra prudce klesá; a ve většině systémů modulace poplatků nerozlišuje dostatečně výrazně mezi recyklovatelnými a obtížně recyklovatelnými formáty, aby ovlivnila rozhodování o konstrukci obalů.

Infrastrukturní bariéry brání recyklaci ve velkém měřítku

Žádná jednotlivá kategorie obalů není ve všech 27 členských státech na cestě ke splnění požadavků PPWR na recyklaci ve velkém měřítku. Nejvýraznějším příkladem jsou pružné plasty: mají nejnižší míry recyklace ze všech kategorií obalů, ve většině členských států zanedbatelnou kapacitu třídění a přepracování a nejširší mezeru mezi tím, co je sebráno, a tím, co je skutečně recyklováno. Stejná dynamika se projevuje u kompozitních nápojových kartonů, u hliníku v některých členských státech a u vybraných papírových toků. Překážka je infrastrukturní a žádná současná konstrukce EPR bez ohledu na míru granularity struktury poplatků tuto mezeru nepřeklenula pro všechny kategorie. Ačkoli design pro recyklaci vyloučí z přístupu na trh nerecyklovatelné obaly, dosažení recyklovatelnosti ve velkém měřítku do roku 2035, jak požaduje PPWR, vyžaduje kapacity třídění a přepracování, které dosud neexistují v potřebném rozsahu pro všechny kategorie obalů v celé EU-27.

Kvalita správy je důležitější než model správy

Vysoce výkonné systémy se neodlišují svým uspořádáním, tj. zda jde o model s jednou PRO, s více PRO nebo státem řízený model, ale spíše úrovní zavedené správy. Ta zahrnuje, jak přesně regulátoři definují, co mají PRO zajišťovat, jak transparentně jsou výnosy z poplatků sledovány od sběru po přepracování a zda je granularita vykazování dostatečná pro diagnostiku výkonnosti v čase. Belgie (jedna PRO) a Německo (konkurenční model více PRO) patří i přes velmi odlišnou architekturu systémů do stejné nejvyšší skupiny. Rozptyl uvnitř jednotlivých modelů správy je širší než rozdíl mezi těmito modely. Tam, kde je správa silná, fungují jak modely s jednou PRO, tak konkurenční struktury.

Výkonnost systémů podle modelu správy

Model správy	Průměrná míra recyklace	Nejlepší výkonný subjekt (%)	Vzorek (n)
Jedna PRO	71,2 %	Belgie (79,7 %)	6
Konkurenční model více PRO	62,9 %	Německo (69,4 %)	19
Státem řízený model	47,4 %	Chorvatsko (51,9 %)	2

Zdroj: vykazovací období Eurostat 2023, míry recyklace obalů podle členských států

Granularita dat je klíčovým faktorem výkonnosti EPR

Členské státy klasifikované jako systémy s vysokou úrovní v rámci složeného indexu transparentnosti - zahrnujícího rozsah vykazování, zveřejnění metodiky a četnost vykazování - recyklují v průměru o 13,4 procentního bodu více obalů než systémy s nízkou transparentností (69,6 % oproti 56,2 %). Mechanismus působí prostřednictvím zveřejnění metodiky: tam, kde jsou metodiky výpočtu veřejně zdokumentovány, lze vykazované míry ověřit vůči základním materiálovým tokům. Tam, kde tomu tak není, odráží vykazovaná hodnota regulační klasifikační rozhodnutí, jehož základ nelze externě ověřit. Belgie sleduje údaje na úrovni formátu a recykluje 79,7 %; Maďarsko vykazuje údaje na agregované úrovni a recykluje 42,8 %. V širším vzorku je tento vzorec konzistentní: země s detailnějšími, veřejně dostupnými údaji mají tendenci dosahovat vyšších měr recyklace. Ověřitelná data umožňují regulátorům, výrobcům a provozovatelům zjistit, kde v systému dochází ke ztrátám materiálu, a cílit poplatky a investice do infrastruktury na formáty, které vyžadují zásah. Agregované údaje naopak skutečnou výkonnost zakrývají. Například pokud některé formáty představují menší podíl celkové tonáže, jejich ztráty jsou absorbovány do průměru, místo aby byly ve vztahu k němu viditelné. Náročnější formáty, tedy ty, které vyžadují pokročilé třídění,

vyhrazený sběr nebo vznikající recyklační technologie, pak zůstávají méně obslužené, ne proto, že by byl jejich význam zpochybňován, ale protože důkazní základ potřebný k nasměrování investic k nim není konzistentně k dispozici.

Příloha XII, tabulka 3 PPWR bude od členských států vyžadovat vykazování u plastů na úrovni skupin polymerů, s paralelním členěním pro papír a kovy. Datová infrastruktura dosud neexistuje jednotně tak, aby umožnila srovnatelné vykazování na úrovni formátu v celé EU-27, harmonizované protokoly pro analýzu třídění, standardizovanou identifikaci materiálů a srovnatelné metodiky započítávání. Dokud tomu tak nebude, členské státy nemohou určit, kde v systému dochází ke ztrátám materiálu, a struktury poplatků nemohou být kalibrovány na formáty, které vyžadují zásah.

Finanční transparentnost končí u PRO

Článek 8a Rámcové směrnice o odpadech vyžaduje, aby organizace odpovědnosti výrobců zveřejňovaly svůj sazebník poplatků, vlastnickou a členskou strukturu a postup používaný pro výběr provozovatelů odpadového hospodářství. Nevyžaduje však zveřejnění toho, jak jsou souhrnné výnosy z poplatků rozdělovány dále po toku, jakmile opustí PRO. Nic srovnatelného se nevztahuje na provozovatele odpadového hospodářství, kteří službu skutečně zajišťují: obce, smluvní svozové společnosti, třídící zařízení, přepracovatele. V Belgii formální smlouvy mezi Fost Plus a meziobecními provozovateli sledují výnosy z poplatků až ke konkrétním standardům služeb a vykazování po jednotlivých formátech umožňuje měřit výsledky dalšího využití ve vztahu k platbám. Ve většině ostatních členských států vyplácejí PRO prostředky obcím nebo dodavatelům bez srovnatelné následné viditelnosti. Právě tato následná neprůhlednost je místem, kde se utrácí většina výnosů z poplatků, a zpráva ji identifikuje jako největší jednotlivou viditelnou mezeru v současném rámci transparentnosti EPR.

Případové studie zemí

Pět případových studií zemí ukazuje, jak se zvolená nastavení promítají do výsledků. Níže uvedené souhrnné míry recyklace obalů vycházejí z Eurostatu (vykazovací období 2023). Každá země představuje jiný bod na škále výkonnosti a reforem:



Belgie (79,7 % celkové recyklace)

Struktura jedné PRO pro obaly z domácností (Fost Plus), s paralelní PRO pro komerční obaly (Valipac). Granulární poplatky na základě čistých nákladů pro více než deset materiálových podkategorií a více než tři desetiletí institucionální zralosti. Formální smlouvy mezi Fost Plus a meziobecními provozovateli sledují výnosy z poplatků až ke konkrétním standardům služeb. Belgie již překročila cíle PPWR pro rok 2030 u většiny materiálových toků.



Itálie (75,6 % celkové recyklace)

Italská CONAI provozuje nejgranulárnější systém poplatků za plasty v Evropě prostřednictvím konsorciálního modelu jedné PRO (CONAI), pod níž jsou konsorcia podle materiálových toků pro celkem 22 kategorií, včetně devíti plastových podkategorií (A1.1 až C). Itálie již překročila cíle pro rok 2030 u papíru (92,6 %) a u většiny ostatních toků je na dobré cestě.



Španělsko (70,5 % celkové recyklace)

Nachází se uprostřed přechodu z 25letého monopolu (Ecoembes/Ecovidrio) na konkurenční trh více PRO podle královského dekretu 1055/2022, přičemž k roku 2025

bylo registrováno třináct PRO. Systém prochází významnou strukturální úpravou po skončení monopolu, což vyžaduje značný administrativní dohled k zajištění integrity dat.



Německo (69,4 % celkové recyklace)

Konkurenční trh více PRO s více než deseti licencovanými operátory, koordinovaný prostřednictvím centrálního registru ZSVR a sdílené databáze. Ekomodulace podle německého zákona o obalech (VerpackG) diferencuje poplatky na úrovni materiálu, nikoli však na úrovni formátu (např. pevný versus pružný plast). Dosahuje srovnatelné výkonnosti jako systémy s jednou PRO, vyžaduje však značné investice do centralizovaného dohledu.



Maďarsko (42,8 %)

Nejslabší z pěti hodnocených zemí. V roce 2023 svůj trh s více PRO nahradilo 35letou státní koncesí pro MOHU. Systém je stále v rané fázi implementace a klíčové provozní a vykazovací parametry se dosud definují.

Zaplňování zbývajících strukturálních mezer pro účinné odpadové hospodářství

PPWR se zaměřuje na několik strukturálních mezer, které tato studie identifikuje. Požadavek nařízení na harmonizovanou metodiku výpočtu (v souladu se směrnicí 2018/852 a prováděcím rozhodnutím Komise 2019/665) sníží metodické rozdíly, které v současnosti uměle navyšují některé národní údaje o recyklaci. Požadavky nařízení na ekomodulaci jsou v souladu s tím, co pozorujeme v nejvýkonnějších systémech. Rozšířené povinnosti vykazování směřují k úrovni datové granularity, kterou naše analýza spojuje s lepšími výsledky.

Klíčová zjištění zprávy však ukazují, že k vyrovnání podmínek směrem k nejvýkonnějším systémům EPR jsou v celé EU zapotřebí další harmonizované kroky. Nejlépe si vedou ty členské státy, které kombinují čtyři parametry nastavení systému: granulární struktury poplatků, konsolidovanou provozní odpovědnost, data na úrovni formátu a transparentní zveřejnění metodiky. Jde o parametry nastavení, nikoli o parametry výdajové, kterých může dosáhnout kterýkoli členský stát. Budoucí legislativa EU, například připravovaný akt o oběhovém hospodářství, bude zásadním nástrojem pro reformu správy EPR a prosazení harmonizovaného přístupu EU k odpadovému hospodářství.

Poznámka ke zdrojům

Většina výše uvedených měř recyklace vychází z Eurostatu (vykazovací období 2023). Míry specifické podle formátu pro pevné a pružné plasty vycházejí z datového souboru CIRCPACK, který trianguluje oficiálně vykazované údaje s analýzou materiálových toků, proprietárními provozními daty z evropských recyklačních provozů společnosti Veolia a hlubokou znalostí recyklační infrastruktury EU-27 ze strany CIRCPACK, vybudovanou na základě přímého přístupu na úrovni jednotlivých zařízení (kapacita třídění a přepracování, zralost a geografický dosah podle členských států). Datový soubor specifický podle formátu je přísně omezen na oblast domácností; celková míra recyklace plastů podle Eurostatu ve výši přibližně 40 % spojuje pevné a pružné formáty napříč toky z domácností i komerčních/průmyslových zdrojů. Čísla v tomto přehledu jsou deskriptivní: skupinové průměry a rozdíly v procentních bodech pozorované ve vzorku EU-27.