

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE
FAKULTA MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ



Obor: Mezinárodní politika a diplomacie

Nestátní aktéři v mezinárodních vztazích:

EU v boji proti plastovému odpadu se zaměřením na návrh 2018/0172

(Diplomová práce)

Autor práce: Bc. Anna Saidlová

Vedoucí práce: Mgr. Miloslav Machoň, Ph.D.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Nestátní aktéři v mezinárodních vztazích: EU v boji proti plastovému odpadu se zaměřením na návrh 2018/0172*“ vypracovala pod vedením pana Mgr. Miloslava Machoně, Ph.D. samostatně. Veškerou literaturu a podkladové materiály jsem vyznačila v seznamu použité literatury.

V Praze dne 24.04.2020

Bc. Anna Saidlová

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala Mgr. Miloslavu Machoňovi, Ph.D. za vedení této diplomové práce a za vstřícný přístup při jejím zpracování. Ráda bych také poděkovala všem, kteří mě za celou dobu studia podporovali.

Obsah

Úvod	1
1 Normy	4
1.1 Konstruktivismus a normy.....	4
1.2 Životní cyklus norem.....	5
1.3 Normotvorný proces EU.....	8
2 Nestátní aktéři	11
2.1 Vývoj pojmu	11
2.2 Charakteristiky a typologie nestátních aktérů.....	12
2.3 Moc nestátních aktérů.....	20
3 Postup 2018/0172/COD	22
3.1 Objevení problému a vznik normy	23
3.2 Široké přijetí normy	29
3.3 Internalizace normy	32
4 Nestátní aktéři v postupu 2018/0172/COD	38
4.1 Objevení problému a vznik normy	38
4.2 Široké přijetí normy	48
4.3 Internalizace normy	53
Závěr.....	58
Zdroje	60
Přílohy	70

Seznam grafů a tabulek

Tabulka 1: Životní cyklus norem 2	6
<i>Tabulka 2: Znaky nestátních aktérů</i>	<i>13</i>
<i>Tabulka 3: Znaky nestátních aktérů 2</i>	<i>14</i>
<i>Tabulka 4: Vnitřní struktura nestátních aktérů</i>	<i>19</i>
<i>Tabulka 5: Motivace nestátních aktérů</i>	<i>19</i>
Tabulka 6: Typy moci nestátních aktérů	20
Tabulka 7: SUP produkty s méně častými alternativami a navrhovaná opatření.....	33
Tabulka 8: EPR a navrhovaná opatření.....	34
Tabulka 9: SUP výrobky, u kterých probíhá sběr	35
Tabulka 10: Ostatní SUP výrobky a navrhovaná opatření	35
Tabulka 11: Nestátní aktéři na konferencích.....	39
Tabulka 12: NGOs, které přispěly k výzkumu JRC.....	44
Tabulka 13: NGOs, které přispěly ke zprávě od společnosti Eunomia.....	47

Seznam obrázků

Obrázek 1: Životní cyklus norem 1	5
Obrázek 2: Charakteristiky NGOs	16
Obrázek 3: Klíčové události postupu 2018/0172/COD a životní cyklus normy	23
Obrázek 4: Top 10 SUP výrobků	26
Obrázek 5: Způsoby zapojení nestátních aktérů.....	28
Obrázek 6: Včlenění do národního práva v členských státech EU	37
Obrázek 7: Členské státy EU s relevantními opatřeními	56

Seznam použitých zkratek

AGRI (European Parliament Committee on Agriculture and Development, Výbor pro zemědělství a rozvoj venkova)

ALDFG (Abandoned, lost or discarded fishing gear, vyhozená, ztracená nebo jinak vyřazená lovná zařízení)

APA (American Psychological Association, Americká psychologická společnost)

COD (Řádný legislativní proces)

EHS (Evropské hospodářské společenství)

ECON (European Parliament Committee on Economic and Monetary Affairs, Hospodářský a měnový výbor)

ENVI (European Parliament Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, Výbor životního prostředí, veřejného zdraví a bezpečnosti potravin)

EPR (Extended Producer responsibility, rozšířená odpovědnost výrobce)

EUROATOM (European Atomic Energy Community, Evropské společenství pro atomovou energii)

EU (European Union, Evropská unie)

NGOs (Non-governmental organizations, Nestátní neziskové organizace)

INGOs (International Non-governmental organizations, Mezinárodní nestátní neziskové organizace)

IGOs (International Governmental organizations, Mezinárodní organizace)

IR (International relations, Mezinárodní vztahy)

ITRE (European Parliament Committee on Industry, Research and Energy, Výbor pro průmysl, výzkum a energetiku)

JRC (Joint Research Centre, Společné výzkumné středisko)

MNCs (Multinational Corporations, Nadnárodní společnosti)

MSFD (Marine Strategy Framework Directive, Rámec pro společnou aktivitu v oblasti mořské environmentální politiky)

OSN (Organizace spojených národů)

PECH (European Parliament Committee on Fisheries, Výbor pro rybolov)

SDGs (Sustainable Development Goals, Cíle udržitelného rozvoje)

SMEs (Small and mediu-sized enterprises, malé a střední podniky),

SUP (Single Use Plastics, jednorázové plasty)

WHO (World Health Organization, Světová zdravotnická organizace)

WWF (World Wildlife Fund, Světový fond na ochranu přírody)

Úvod

Společně s vývojem mezinárodního systému se změnil i způsob náhledu na něj a na jeho aktéry. V současnosti jsou často v souvislosti s globalizací zmiňováni nestátní aktéři, kteří ovlivňují světovou politiku. Zájem o nestátní aktéry panuje i v souvislosti s Evropskou unií (EU) a procesem vytváření společných politik či legislativních aktů. Díky existujícím mechanismům má totiž přístup do rozhodovacího procesu EU široké spektrum nestátních aktérů, kteří se ho mohou na základě sdílených přesvědčení ovlivnit. Výjimkou není ani oblast environmentální politiky, konkrétně aktivita EU v boji proti plastovému odpadu. Problematika plastů obecně se dostala do zájmu Evropské unie především díky snaze o přechod na cirkulární ekonomiku. Samotnou podstatou cirkulární ekonomiky je využívání produktů a materiálů, které mají vysokou hodnotu a na konci svého životního cyklu mohou být použity pro další zpracování či vytvoření jiného materiálu. Jednorázové plasty bohužel tuto charakteristiku nemají a v kombinaci s rychloobrátkovým charakterem výrobků z jednorázového plastu tato charakteristika způsobuje vytváření vysokého množství dále nezpracovatelného odpadu. Vzniklý odpad není pouze environmentálním problémem, ale zároveň i ekonomickou zátěží pro členské státy EU. Úklid odpadu vzniklého z jednorázového plastu tvoří významnou nákladovou položku, která musí být většinou financována z veřejného rozpočtu. I z tohoto důvodu se v posledních letech objevila snaha jednorázové plasty určitým způsobem regulovat a snížit jejich environmentální i ekonomický dopad.

Diplomová práce využívá v teoretické části především anglickou literaturu na téma nestátních aktérů, životního cyklu norem a konstruktivismu. Co se týče anglické literatury na téma nestátních aktérů, objevují se zde dva různé pojmy, které ale označují jedno a to samé, a to nestátní aktéry. Například Nasiritousi (2014) hovoří o non-state actors, zatímco Carlsnaes (2002), Keohane a Nye (1971) hovoří o transnational actors. Po obsahové stránce jsou ale oba pojmy shodné a odpovídají českému označení nestátní aktéři. V související literatuře lze i pozorovat vývoj odklonu od státocentrického vnímání, které je patrné např. u Keohana a Nye (1971). Zmínění autoři se totiž zaměřovali především na vztahy a interakce mezi nestátními aktéry jako jsou mezinárodní organizace nebo mezivládní organizace. To neznamená, že by nezmiňovali další nestátní aktéry jako jsou odbory, sítě odborníků. Ovšem připouštějí, že stát má v jistém smyslu vliv i na tyto

organizace, a to především díky povinnosti zmíněných organizací dodržovat legislativu daného státu.

V současné literatuře je patrný důraz na nestátní aktéry jako jsou NGOs (Non-governmental organizations, Nestátní neziskové organizace), epistemické skupiny či advokační skupiny. (Thiel, 2010) Problémem ale zůstává, že se autoři odchylují v terminologii a typologii nestátních aktérů. Pro účely diplomové práce bude pro vytvoření teoretického rámce použita teorie nestátních aktérů od Haase (2016), Carlsnaes (2002), Keck a Sikkink (1998) jako hlavní zdroje. Účelem vytvoření typologie nestátních aktérů, pokud možno s jasným vzájemným vymezením, je zprostředkování klasifikace pro praktickou část práce, kdy budou na základě teoretického rámce rozlišováni jednotliví nestátní aktéři vstupující do tvorby návrhu na směrnici evropského parlamentu a rady COM/2018/340 o omezení dopadu některých plastů na životní prostředí v průběhu procesu COD/2018/0172. Pro účely diplomové práce bude dále použita literatura zaměřující se na životní cyklus norem, především potom Finnemore a Sikkink (1998). Tyto autorky přinesly model životního cyklu norem, který bude dále využit pro vytvoření struktury práce a identifikaci nestátních aktérů jednotlivých životních fází normy.

Diplomová práce se po vytvoření teoretického rámce zaměří na identifikování prostoru pro zapojení nestátních aktérů v jednotlivých fázích životního cyklu norem. Zároveň budou sledovány proměny obsahu normy v souvislosti s požadavky zapojených nestátních aktérů. Následně budou identifikováni jednotliví aktéři dle charakteristik vymezených v teoretické části práce, kteří se zapojili do procesu COD/2018/0172. Diplomová práce se bude soustředit především na první dvě fáze životního cyklu norem. V těchto fázích se práce zaměří pouze na klíčové platformy, na nichž se nestátní aktéři snažili prosadit své sdílené zájmy.

Cílem této diplomové práce bude identifikovat typy nestátních aktérů, kteří se zapojili do rozhodovacího procesu COD/2018/0172 v různých fázích životního cyklu norem pomocí klasifikace nestátních aktérů vytvořené v prvních kapitolách práce. S identifikací nestátních aktérů souvisí i způsoby ovlivňování rozhodovacího procesu, tedy za jakých podmínek dostávají nestátní aktéři možnost ovlivňovat konečný výsledek rozhodovacího procesu Evropské unie. Autorka se dále zaměří na identifikování požadavků nestátních aktérů na základě jejich sdílených přesvědčení

a zájmů. Hlavní otázkou této diplomové práce je: „*Je možné identifikovat konkrétní požadavky nestátních aktérů, které byly zohledněny v procesu COD/2018/0172?*“ Diplomová práce se nesnaží o prokázání vlivu nestátních aktérů na výslednou podobu směrnice EU 2019/904 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí. Místo toho se práce zaměřuje na identifikování konkrétních požadavků ve výsledném textu, ať byl důvod pro jejich zohlednění jakýkoliv a ve výsledku nemuselo rozhodnutí o začlenění souviset s požadavky nestátních aktérů či jejich aktivitou.

1 Normy

1.1 Konstruktivismus a normy

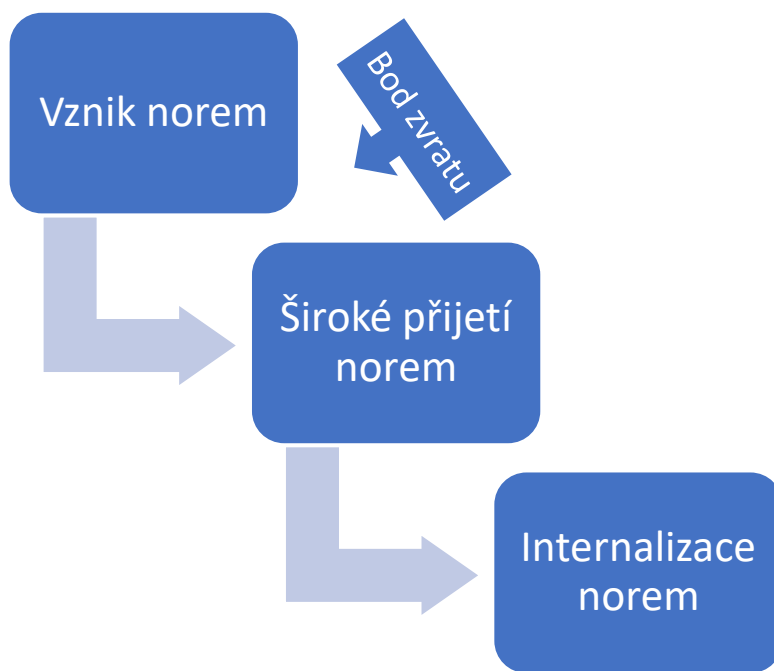
Konstruktivismus se objevil v 80. letech minulého století s cílem vytvořit protiváhu tradičním teoriím mezinárodních vztahů (IR, international relations). (Hoffmann, 2017) Mezi hlavní charakteristiky konstruktivismu patří přesvědčení, že aktéři ani koncepty mezinárodních vztahů nejsou exogenně určeny. Právě naopak, konstruktivismus se na rozdíl od jiných teorií IR zaměřuje právě na procesy a důvody, které utvářejí a ovlivňují podobu společenské reality. (Zehfuss, 2004) Nezastupitelnou roli ve formování podoby konceptů a aktérů IR mají především normy, identita aktérů a jejich intersubjektivita. (Zehfuss, 2004) Přičemž je důležité zdůraznit, že identitu aktérů nelze považovat za stabilní konstantu, ale za neustále se transformující proměnnou. (Wendt, 1992) V důsledku je tedy i celá společenská realita dynamickým objektem, který se neustále mění. Ke změně, udržování či vývoji identity dochází průběžně díky sérii interakcí a intersubjektivních činností aktérů. (Zehfuss, 2001)

V nejobecnější rovině lze normy chápat následovně: *“Norms reflect actual patterns of behaviour and give rise to expectations as to what will be in fact done in a particular situation”* (Carlsnaes, 2016, p. 143) Finnemore a Sikkink (1998, p. 891) definují normy jako: *„appropriate behavior for actors with a given identity.”* Autorky dále tvrdí, že normy mohou mít regulativní nebo konstitutivní charakter, přičemž regulativní normy přikazují a vynucují určité chování. Oproti tomu konstitutivní normy vytvářejí nové aktéry, zájmy či kategorie činností. Normy v rámci konstruktivismu lze tedy chápat jako součást společenské struktury, která je výsledkem činů a přesvědčení aktérů určité sociální skupiny. Normy potom ovlivňují zmíněné aktéry díky tomu, že utvářejí jejich identitu a zájmy. (Adler, 2004) Normy i podle Hoffmanna (2017) určují identitu a zájmy každého aktéra, které mohou v konečném důsledku formovat sdílené zájmy a hodnoty určité skupiny. Pro další účely práce jsou důležité následující dva pojmy, které byly již dříve zmíněny, identita a intersubjektivita. Zehfuss (2001) přejímá základní pojetí identity od Wendta a identitu označuje jako relativně stabilní a silně specifické chápání a očekávání od sebe sama. Intersubjektivitou lze podle autorky rozumět společné či sdílené porozumění, jež vzniklo mezi více aktéry vzájemnou interakcí.

1.2 Životní cyklus norem

Mezi autory se dále objevuje i snaha o porozumění důvodům vzniku norem, jejich šíření a internalizaci, tedy snaha o zmapování životního cyklu norem. Celkově existují 3 fáze životního cyklu norem: (1) vznik norem, (2) široké přijetí norem a (3) internalizace norem. (Finnemore a Sikkink, 1998) První fáze je obdobím přesvědčování, kdy se iniciátoři norem (norms entrepreneurs) snaží přesvědčit dostatečně velký počet aktérů (norm leaders), většinou států, o důležitosti daných norem. Úkolem iniciátorů norem je tedy přesvědčit aktéry s větším vlivem o důležitosti problematiky a o nutnosti jejího dalšího rozpracování. Finnemore a Sikkink (1998) uvádějí, že takovými iniciátory norem mohou být v prvopočátku i jednotlivci a dokazují to na příkladu Henryho Dunanda, který stál u vytvoření Červeného kříže. Mezi jiné iniciátory zařazují transnacionální advokační sítě, ale i individuální součásti existujících mezinárodních organizací. Klíčovým pro první fázi životního cyklu norem je vytvoření kognitivního rámce, díky kterému dochází k reinterpetaci tématu do komunikovatelné formy, jemuž rozumí a zároveň ho přijme i široká veřejnost.

Obrázek 1: Životní cyklus norem 1



Zdroj 1: Vlastní na základě: Sikkink a Finnemore (1998)

Jako hlavní motivaci iniciátorů norem autorky označují altruismus, empatii a hodnotové závazky. Empatie je v psychologii definována jako: „*cognitive awareness of another's person internal states, that is his thoughts, perceptions, and intentions.*“ (Hoffmann, 2001, p. 29) Finnemore a Sikkink označují empatii takto: „*Empathy exists when actors have the capacity for participating in another's feelings or ideas,*“ (Finnemore a Sikkink, 1998, p.898) Samotná schopnost vnímání pocitů či názorů ostatních aktérů však sama o sobě nestačí, je potřeba na jejím základě i jednat. Altruismus potom může vést k zájmu a jednání, které může mít pozitivní efekt na ostatní aktéry, ačkoliv nepřináší žádné materiální nebo jiné výhody původnímu aktérovi, či ho určitým způsobem dokonce poškozuje. (Finnemore a Sikkink, 1998) Hodnotovými závazky jsou myšleny hodnoty a ideály, kterým aktér věří a jedná tak, aby bylo jeho jednání v souladu s těmito hodnotami. (Finnemore a Sikkink, 1998)

Tabulka 1: Životní cyklus norem 2

	Vznik normy	Široké přijetí normy	Internalizace
Aktéři	Iniciátoři norem s organizačními platformami	Státy, mezinárodní organizace a jiné sítě	Právo, profesionálové, byrokratické aparáty
Motivace	Altruismus, empatie, hodnotové závazky	Legitimita, reputace, úcta	Konformita
Dominantní mechanismy	Přesvědčování	Socializace, institucionalizace, demonstrace	Zvyk, institucionalizace

Zdroj 2: Finnemore a Sikkink (1998, p.898)

Ve chvíli, kdy je dostatečně velký počet aktérů přesvědčen o důležitosti daných norem, dochází k bodu zvratu (tipping point) a životní cyklus normy se přesouvá do další fáze. Předtím ale musí být norma určitým způsobem institucionalizována do souboru pravidel. V druhé fázi dochází ke kaskádovému šíření norem mezi aktéry, které může vyústit v přijetí právně vymahatelné podoby normy. V kontextu mezinárodních organizací se potom jedná především o nastavení přesného znění normy a stanovení sankcí za její porušení, které je označováno také jako institucionalizace. Fázi širokého přijetí normy lze dále charakterizovat mechanismem přeměny těch, kteří by mohli normu porušit (norms breakers) na následovníky normy (norms followers) pomocí různých

nástrojů jako je diplomatická chvála či zatracení za použití materiálních sankcí a pobídek. Tento mechanismus je také označován jako socializace. (Finnemore a Sikkink, 1998) Hlavní motivací pro přijetí normy je podle autorek především snaha zachovat si identitu, jež je spojená se sociální kategorií, do které aktér patří. Součástí příslušnosti k určité sociální kategorii je totiž i následování stejných norem. Mezi hlavní motivaci aktérů druhé fáze životního cyklu norem autorky řadí legitimitu, reputaci a úctu. Legitimitu lze označit jako podstatu, na jejímž základě je uznávána validita dominance jednoho aktéra nad druhým. (Habermas, 1975) Získání mezinárodní legitimacy je potom viděno jako nástroj pro posílení domácí legitimacy jednotlivých států. Autorky tvrdí, že následování norem, tedy přizpůsobení se, je základní psychologickou potřebou člověka a prostředkem získání úcty, či reputace. Analogicky proto tuto potřebu konformity přenášejí i na státy. Ve třetí fázi dochází k internalizaci normy aktéry postupně až do takové míry, kdy v ideálním případě není problém s jejím vynucováním u jednotlivých aktérů. Tato situace je ovšem spíše extrémem, k němuž nemusí vždy nutně dojít. (Finnemore a Sikkink, 1998)

Nově vzniklé normy se nepohybují v prostředí normativního vakua, tudíž musí především v první fázi životního cyklu soupeřit s jinými, již existujícími normami, které nemusí být nutně v souladu s existencí nově vzniklé normy. Nové normy se stávají vyzyvatelem dosavadních rozšířených standardů přijatelnosti. Finnemore a Sikkink (1998) dále zdůrazňují, že normy mají jak stabilizační, tak transformační účinek. Jinými slovy, normy sice zavádějí stabilitu a určitý sociální pořádek, ale zároveň přispívají ke změně mezinárodní struktury a tím ke změně výsledné sociální reality. Identifikace mechanismu, který vede k těmto změnám je právě předmětem výše vysvětleného modelu životního cyklu norem. Zmapování životního cyklu norem lze využít pro další účely práce. Konkrétně k identifikaci fází, během kterých mohly nestátní aktéři přímo či nepřímo ovlivňovat rozhodovací proces 2018/0172/COD a s ním spojený návrh COM/2018/340.

Podle Haase (2016) jsou dnes vlády zodpovědné nestátním aktérům, jejichž existence nebyla v počátcích vzniku IR brána v úvahu. Společně s odklonem od státo-centrického vidění IR se také začali brát v úvahu i další nestátní aktéři. V kontextu environmentální politiky jde podle Haase (2016) především o komunitu odborníků (vědců a epistemických komunit), která představuje potřebný odborný vhled do koordinace této politiky. Komunity odborníků podle něho poskytují vědecké podklady, které pomáhají zákonodárcům a mezinárodním organizacím implementovat

efektivní normy a strategie environmentální politiky. Zároveň však zdůrazňuje, že tyto informace nejsou surovými daty, ale pouhými lidskými interpretacemi skutečností. Nestátní aktéři jsou, stejně jako ostatní aktéři, součástí určitých sociálních struktur. Díky těmto strukturám disponují specifickými sdílenými zájmy a identitou, které pravděpodobně budou ovlivňovat způsob náhledu na danou problematiku. Vliv sociálních struktur a kontextu ve vztahu k různým aspektům evropské integrace, včetně environmentální politiky, zdůrazňuje i Cross: „...but most agree that the social context of Europe has been an important variable in explaining nearly all aspects of integration since the EU's inception. Social context is defined as the processes of learning, persuasion, deliberation, and socialization that shape how actors assign meaning to things and form preferences.“ (Cross, 2011, p. 13)

1.3 Normotvorný proces EU

Po vysvětlení obecného modelu životního cyklu norem je důležité zaměřit se na samotný normotvorný proces EU a jakým způsobem se do něho promítá obecný model životního cyklu norem. Standardní rozhodovací proces EU neboli řádný legislativní proces (COD) začíná na půdě Evropské komise. Evropská komise musí před samotným předložením návrhu legislativy podniknout komplexní vyhodnocení dopadu navrhovaného opatření. Zároveň musí Evropská komise vyzvat veřejnost a zainteresované subjekty k vyjádření názoru na navrhovanou legislativu. Zainteresované subjekty mohou představovat např. zástupci občanské společnosti či průmyslových odvětví nebo nevládní organizace. Zapojení zainteresovaných subjektů by mělo zaručit, že se do navrhované legislativy promítnou zájmy relevantních skupin, kterých se návrh nejvíce týká. Jelikož se většinou jedná o komplexní problematiku, Evropské komisi mohou v odborných záležitostech radit speciálně sestavené skupiny odborníků. (Evropská unie, 2020) V rámci Evropské komise jsou ustanovena jednotlivá Generální ředitelství (Directorates-General), která se zaměřují na rozvoj, implementaci a řízení jednotlivých politik EU, včetně environmentální politiky. (Evropská komise, 2020b)

Rozhodovací proces na půdě Evropské komise tedy začíná objevením problému, jehož řešení je nejdříve nadneseno v nelegislativních dokumentech (tzv. zelené a bílé knihy), které jsou následně podrobovány konzultacím a postupně více specifikovány. Posledním krokem rozhodovacího

procesu je hlasování komisařů o legislativním návrhu. Legislativní návrh je posléze podstoupen dalším úrovním legislativního procesu s možností vyjádření národních parlamentů (Europskop, 2020) Prelegislativní fázi v Evropské komisi tedy lze ztotožnit s první fází životního cyklu norem, jelikož dochází k objevení celého problému a zároveň vytvoření institucionalizovaného souboru návrhů řešení tohoto problému. Za bod zvratu, kdy dojde k přesvědčení dostatečného počtu aktérů o důležitosti normy, lze považovat úspěšné schválení návrhu Evropskou komisí a zároveň absenci negativního vyjádření národních parlamentů vůči návrhu. V tuto chvíli získává norma podporu kritické masy aktérů.

Normotvorný proces pokračuje v Evropském parlamentu a Radě EU, přičemž obě instituce začnou projednávat návrh připravený Evropskou komisí. Projednávání je v Evropském parlamentu zahájeno přidělením zpravodajů (rapporteurs) z relevantních výborů, přičemž nejdůležitějším zpravodajem je příslušník korespondujícího výboru. (Euroskop, 2020) V případě návrhu COM/2018/340, kterým se primárně zabývá tato práce, se jedná především o výbor Životního prostředí, veřejného zdraví a bezpečnosti potravin (ENVI, The Committee on the Environment, Public Health and Food Safety). Tento zpravodaj prezentuje zprávy týkající se návrhu Evropskému parlamentu a zároveň i komunikuje se všemi zainteresovanými aktéry. Relevantní aktéři mají možnost se vyjádřit k návrhu díky veřejným slyšením, na která jsou pozváni jak zástupci odborníků, tak zástupci všech relevantních aktérů. Relevantními aktéry jsou obdobně jako u Evropské komise myšleni aktéři, které nejvíce ovlivní navrhovaný legislativní akt. Legislativními akty a zároveň sekundárními zdroji práva EU mohou být nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. (Evropská komise, 2020a) V případě návrhu COM/2018/340 se jedná o návrh směrnice, která je definována jako: *„Směrnice vyžadují, aby členské státy EU dosáhly určitého výsledku, ponechávají jim však svobodu volby v tom, jak to učiní. K dosažení cílů stanovených ve směrnici musí členské země přijmout opatření, aby mohly tuto směrnici začlenit do vnitrostátního práva (tzv. provedení). Vnitrostátní orgány musí o těchto opatřeních informovat Evropskou komisi.“* (Evropská komise, 2020a)

Podobně je zahájeno projednávání i na půdě Rady EU. Pokud dojde ke kladné shodě mezi Radou EU a Evropským parlamentem, je návrh přijat v prvním čtení. Pokud ovšem dojde k neshodě mezi těmito dvěma složkami, je návrh znovu projednáván, upraven a posléze (ne)schválen v druhém

čtení. Ve výjimečných případech, kdy nedejde ke schválení návrhu ani v druhém čtení je ustanoven dohodovací výbor a proběhne třetí čtení. Pomyslným milníkem mezi druhou a třetí fází životního cyklu norem je právě schválení návrhu. Ve třetí fázi dochází k internalizaci normy členskými státy EU na základě právně závazného dokumentu. Po úspěšném schválení a jazykovém i právním upravení je legislativní akt zveřejněn v Úředním věstníku EU a vchází v platnost v explicitně vyjádřené datum nebo 20 dní po jeho uveřejnění. Členské státy následně musí během tzv. implementační doby (zpravidla 6 měsíců až tři roky) podniknout nutná legislativní opatření, které zakotví schválenou směrnici v národním právu. (Euroskop, 2020)

2 Nestátní aktéři

2.1 Vývoj pojmu

Počátek zájmu o nestátní aktéry v mezinárodních vztazích lze vnímat jako důsledek globalizace. (Nasiritousi, 2014) V nejjobecnější rovině bychom mohli nestátní aktéry definovat jako: „...*nonstate entities are all entities different from states.*“ (Carillo, 2016) Ačkoliv zmíněná definice nejspíše zůstává tou nejjobecnější přijímanou definicí nestátních aktérů, postoj vůči nestátním aktérům se změnil, jelikož v průběhu času došlo k jistému posunu v jejich vnímání. (Nasiritousi, 2014)

Nestátní aktéři se stali jedním ze zájmů mezinárodních vztahů společně se vznikem mezinárodních vztahů jako vědní disciplíny (Carlsnaes, 2002) V 50. letech potom zájem o nestátní aktéry vzrostl současně se vznikem některých mezinárodních a regionálních organizací jako bylo např. Evropské hospodářské společenství (EHS) nebo Evropské společenství pro atomovou energii (EUROATOM). V té době ale byly předmětem zájmu především supranacionální organizace a na ostatní nestátní aktéry se nebral takový zřetel. Tuto skutečnost si lze vysvětlit tehdejším státo-centrickým vnímáním mezinárodních vztahů. V rámci něho byl stát viděn jako ústřední, ne-li jediný tvůrce mezinárodních vztahů a pozornost proto byla věnována nestátním aktérům, které tvořili jednotlivé státy. (Carlsnaes, 2002) Avšak, nestátní aktéři nestáli zcela mimo zájem odborníků, jak správně poznamenávají Keohane a Nye (1971) když předkládají jako příklad Arnolda Wolfersa. Arnold Wolfers, společně s jinými, podle nich poukazoval již dříve na to, že do mezinárodní arény vstupují i jiní než tradiční aktéři. Svým chováním potom dokážou do jisté míry ovlivnit události na mezinárodní scéně.

Začlenění nestátních aktérů do středu zájmu studia mezinárodních vztahů přichází v 70. letech minulého století, kdy se Keohane a Nye (1971) začali zabývat pojmem transnacionalismus v rámci mezinárodních vztahů a přišli na tehdejší dobu s odvážným vyjádřením, že státy rozhodně nejsou jedinými aktéry mezinárodní politiky. Zároveň zmínění autoři připouštějí, že stát nemá plnou kontrolu nad veškerým děním ve společnosti, což vede ke vzniku entit s politickým významem. Podoba těchto entit je potom určována vnitrostátním prostředím a podmínkami, které jim dodávají charakteristické rysy. Keohane a Nye zmiňují mezi nestátními aktéry (zde označovanými jako

transnational actors) např. nadnárodní společnosti, odbory a vědecké sítě (ty jsou později označovány Haasem jako epistemické komunity), revoluční hnutí, přepravní a komunikační společnosti. Keohane a Nye se ovšem spíše zaměřují na vzájemné vztahy, které mezi těmito aktéry vznikají a vytvářejí tak systém vzájemné provázanosti a závislosti. Podle Thiela (2010) práce Keohana a Nyea vyvolala debatu o státo-centrickém vnímání mezinárodních vztahů. Tato debata potom vedla k rozvoji teorie nestátních aktérů a k odklonu od státo-centrického vnímání světa.

V důsledku přechozího vývoje se v 80. letech objevil konstruktivismus, který vyzdvihává význam identit a společnosti při tvorbě mezinárodních vztahů raději než materiální prvky. (Carlsnaes, 2002) Vlivem nově vytvořené teorie a událostí v mezinárodním systému tehdejší doby došlo k odklonu od státo-centrického vidění mezinárodního systému. Ten totiž nedokázal vysvětlit, ani předpovědět události konce 80. a začátku 90. let. Genezi zájmu o nestátní aktéry tedy lze spojit s odklonem od tradičního realistického vnímání mezinárodních vztahů, v němž hraje stát nezastupitelnou roli v jinak anarchickém uspořádání světa. Společně s novými liberálními teoriemi se objevil i zájem o jiné než tradiční aktéry. U některých autorů se v průběhu 90. let proto objevilo několik nových pojmů, které se snažily vnést světlo do teorie nestátních aktérů a jejich vlivu na mezinárodní vztahy. Do zmíněné debaty přispěl i Haas zavedením dalšího pojmu, kterým byly epistemické komunity (epistemic communities). (Carlsnaes, 2002) O několik let později přišly dvě americké teoretičky Kecková a Sikkinková s označením advokační skupiny a tím doplnily spektrum nestátních aktérů o další entity. (Thiel, 2010)

2.2 Charakteristiky a typologie nestátních aktérů

Aktéři jsou v mezinárodních vztazích středem zájmu již několik desítek let, ale v současnosti se objevuje čím dál tím větší tendence zájmu o jiné než tradiční aktéry, jako je stát. (Thiel, 2010) Aktér je v mezinárodních vztazích definovaný jako entita, která by měla být schopná fungovat díky následujícím podmínkám: „(a) *They should have the autonomous capacity to determine their own purposes and interests;* (b) *They should also have the capability to mobilize human and material resources to achieve these purposes and interests;*(c) *Their actions should be significant enough to influence the state-to-state relations or the behavior of other nonstate actors in the global system.*“ (Kan, 2004, p. 3)

Většina nestátní aktérů dnes již není vnímána jako vyzyvatel tradiční moci představované státem, jako tomu mohlo být v počátcích zájmu o ně, ale jako důležitý aktér mezinárodních vztahů. Výjimkou jsou samozřejmě nestátní aktéři, kteří si kladou za cíl určitým způsobem státní moc poničit či dokonce zcela nahradit. Takovým nestátním aktérem by mohly být např. teroristické skupiny. (Biró, 2005) Obecně se úloha nestátních aktérů může lišit. Nestátní aktéři mohou zastávat různé role, od ovlivňování zákonodárců až po nezávislé aktéry, jejichž jednání není závislé na státech. (Nasiritousi, 2014)

Pro každého z autorů je typické zaměření na určitý typ nestátních aktérů. Haas (2016) se například zaměřuje na epistemické komunity, které definuje v novější literatuře jako: „*An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area.*“ (Haas, 2016, p.74) Ovšem Haas nebyl první, který se zajímal o epistemické komunity. V 60. letech 20. století se např. objevila snaha o identifikování charakteristiky, která spojuje jednotlivce vědeckých komunit. Společnou charakteristikou se ukázala být přesvědčenost jedinců o správnosti vybraných předchozích výzkumů. Důsledkem bylo seskupení vědecké komunity dle uznávaných a sdílených paradigmat. (Kuhn, 1962) Ve starší literatuře Haas (1992) neoznačuje epistemické komunity pouze jako skupiny či síť odborníků, ale i jako síť vytvořené jednotlivými organizacemi nebo individuálními osobami. Haas se dále snaží odlišovat epistemické komunity od ostatních nestátních aktérů pomocí definování sdílených přesvědčení a zájmů, jak je vidět z tabulek níže.

Tabulka 2: Znaky nestátních aktérů

Kauzální přesvědčení			
Principiální přesvědčení		Sdílené	Nesdílené
	Sdílené	Epistemické komunity	Zájmové skupiny a sociální hnutí
	Nesdílené	Specializované obory a profesionálové	Zákonodárci, byrokratické aparáty a byrokratické koalice

Zdroj 3: Haas (2016)

Tabulka 3: Znaky nestátních aktérů 2

Znalostní základ			
Zájmy		Konsensuální	Sporné či nepřítomné
	Sdílené	Epistemické komunity	Zájmové skupiny, sociální hnutí a byrokratické koalice
	Nesdílené	Specializované obory a profesionálové	Zákonodárci, a administrativní aparáty

Zdroj 4: Haas (2016)

Haas (2016) dále uvádí, že ačkoliv mohou být epistemické komunity tvořeny odborníky z různých odvětví, existují sdílené charakteristiky, jako jsou např. sdílené normativní a principiální přesvědčení (1), kauzální přesvědčení (2), pojetí validity (3) a politické přesvědčení (4). Pojem normativní přesvědčení označuje přesvědčení jednotlivce, která jsou přijímána specifickou sociální skupinou a určují, zda je dané chování přijatelné, či nikoliv (Fang, 2017). Podobně, principiální přesvědčení lze definovat jako pravidla či zásady, zejména ve vztahu k chování jednotlivce či morálky. (APA, 2020b) Pod pojmem kauzální přesvědčení si lze představit postupy a prokazatelné vztahy mezi příčinou a důsledkem, a tudíž přesvědčení o správnosti určitých způsobů a prostředků. (Goldstein, 1993) Jak ale poukazuje Goldstein (1993), shoda v principiálních přesvědčeních nemusí vždy znamenat shodu v kauzálních přesvědčeních. Pojetí validity podle Haase (2016) představuje intersubjektivní a vnitřně definované postupy hodnocení a ověřování znalostí z daného oboru. V neposlední řadě politické přesvědčení lze podle autora chápat jako soubor přístupů k dané tématice na základě přesvědčení, že takové přístupy povedou k navýšení všeobecného blahobytu.

Důležité je i porozumět tomu, z jakých důvodů se mohou na epistemické komunity obracet různí aktéři mezinárodní politiky, ať už to jsou národní vlády či mezinárodní organizace. Podle Haase (2016) je hlavním důvodem nejistota zmíněných aktérů, která pramení většinou z nedostatku informací či odbornosti, za které se často musí rozhodovat. Druhým důvodem je komplexnost problémů, která vyžaduje hlubší odbornou znalost. Zároveň jsou epistemické komunity takovými aktéry vnímány jako věrohodné díky své expertíze v daném oboru. Toto vnímání si epistemické komunity mohou udržet dlouhodobě pouze pokud budou udržovat nebo zvyšovat svou znalost

oboru a poskytovat rady na základě těchto znalostí. Epistemické komunity mohou být součástí určité institucionální struktury, v tomto případě EU, ale stejně tak mohou existovat zcela stranou vládních struktur. Jako hlavní nástroj pro rozlišení mezi pouhou součástí vládní struktury a nevládní epistemickou komunitou slouží informace o odbornosti jednotlivých členů komise, zda je komise schopná dospět k výsledkům, které překračují požadavky stanovené strukturou organizace, či zda by komise dokázala v daném složení poskytovat odborné rady i bez statutu, který mu byl přiřčen vládní strukturou. (Cross, 2011, p.16)

Advokační sítě¹ jsou pojmem, který se objevil koncem 90. let, po zveřejnění práce od amerických teoretiček mezinárodních vztahů Keckové a Sikkinkové (1998) Autorky označují ve svém díle advokační sítě (advocacy networks) jako: „... *networks of activists, distinguishable largely by the centrality of principled ideas or values in motivating their formation.*“ (Keck, Sikkink, 1998, p.1) Oproti jiným nestátním aktérům jsou advokační skupiny charakteristické motivací pro samotné fungování, kterou je podle autorek především sdílená identita. Jako klíčový nástroj advokačních sítí uvádějí práci s informacemi. Tím je myšlena primárně schopnost nastolovat nové otázky pomocí sbírání a interpretace informací k tomu potřebných. (Keck, Sikkink, 1998)

Mezinárodní advokační sítě se podle autorek nesnaží primárně přímo ovlivnit výsledek politického rozhodnutí, ale podmínky, za jakých probíhá příslušná debata a její podstatu. Zároveň se advokační sítě soustředí na interpretování komplexních témat srozumitelnou formou cílové skupině, zatraaktivnění daných témat a povzbuzování k aktivní činnosti. (Keck, Sikkink, 1998) Za hlavní aktéry advokačních sítí lze podle autorek považovat mezinárodní a národní nevládní organizace (NGOs), výzkumné a advokační organizace, lokální sociální hnutí, nadace, média, církve, části regionálních organizací, parlamentní a exekutivní části lokálních vlád, odbory či sdružení spotřebitelů. Podobně Crossová (2011) tvrdí, že NGOs jsou jen jedním z aktérů mezinárodních advokačních sítí, které jsou ve výsledku mnohem širším pojmem. NGOs jsou na rozdíl od advokačních skupin charakteristické svojí centralizovaností (Cross, 2011), stejně jako formální strukturou. (Carlsnaes, 2002) Advokační sítě se od epistemických komunit liší především tím, že nezakládají své postavení na expertíze, ale na schopnosti přesvědčovat a přimět k zapojení základní

¹ Keck a Sikkink v *Activists beyond borders* (1998) střídavě nazývají mezinárodní advokační sítě advokačními sítěmi, advokačními skupinami či aktivisty. Z kontextu vyplývá, že tyto pojmy považují za synonyma a jednoduše je zaměňují dle potřeby.

stavební kameny společnosti, individuální osoby. Jejich hlavním zaměřením tedy není změna diskurzu elit. (Cross, 2011, p.16) Advokační sítě jsou poháněny především sdílenými hodnotami a společným cílem, kterým má být pozitivní změna např. environmentální politiky. Epistemické komunity jsou oproti tomu poháněny svou odbornou znalostí nezávisle na tom, jestli bude mít finální výsledek pozitivní či negativní dopad např. na životní prostředí. (Cross, 2011)

Nevládní organizace (NGOs) jsou označovány jako soukromé organizace, které jsou (1) nezávislé na vládě, (2) důvodem jejich existence není zisk, (3) jsou dobrovolné a (4) jejich motivací pro činnost je obecné blaho spíše než vlastní prospěch členů organizace. (Lang, 2012) NGOs jsou charakteristické silnou sdílenou identitou, apolitickou aktivitou, a především silnými sdílenými principiálními a normativními přesvědčeními. (Lang, 2012) Jelikož NGOs mohou zahrnovat široké spektrum aktérů, objevuje se mezi autory snaha o vytvoření jasné taxonomie. Dvěma nejpřijímanějšími charakteristikami klasifikace je základní dělení dle orientace (orientation) a úrovně působnosti (level of operation). (Vakil, 1997)

Obrázek 2: Charakteristiky NGOs



Zdroj 5: Vlastní na základě Vakil (1997)

Orientací je označován typ aktivit, na které se NGO primárně zaměřuje. Autorka uvádí šest různých typů aktivit, mezi něž patří prospěch (welfare), rozvoj (development), advokacie (advocacy),

vzdělávání veřejnosti (development education), networking a výzkum (networking and research). Orientace na prospěch zahrnuje činnosti NGOs s charitativním charakterem, které přinášejí prospěch specifickým potřebným skupinám ve společnosti. Tyto skupiny se většinou nepodílejí na získání daného prospěchu, ale pouze ho zprostředkovaně přijímají od NGOs. Orientace na rozvoj je charakteristická zaměřením na zlepšení schopnosti komunity v zajištění základních potřeb. Vakil (1997) dále tvrdí, že existují dvě podskupiny rozvojově orientovaných NGOs. První z nich jsou členské organizace (membership), které chtějí navyšovat pouze vlastní kapacitu zajištění základních potřeb.

Druhou z nich jsou organizace zaměřující se na služby, které pouze zprostředkovávají navýšení kapacity jiným organizacím nebo celé společnosti. Zároveň je také důležité v rámci rozvojových NGOs rozlišovat mezi organizacemi poskytujícími své služby bezplatně oproti těm, které své služby zpoplatňují. Orientace na advokacii zahrnuje činnosti mířené na ovlivnění konkrétní politiky (policy) nebo rozhodovacího procesu spojeného se specifickým problémem. Advokačně orientované NGOs zároveň usilují o získání společenské podpory ve specifických otázkách mezi podobně smýšlejícími organizacemi i širokou veřejností. NGOs orientované na vzdělávání veřejnosti se soustředí na šíření povědomí a znalostí o dané problematice mezi širokou veřejností. V neposlední řadě NGOs orientované na networking a výzkum podle autorky odpovídají na rostoucí poptávku po spolehlivých informacích. Dělení dle operační úrovně je vypovídající samo o sobě. Kromě primárních charakteristik Vakil (1997) zmiňuje i sekundární charakteristiky jako je sektorové zaměření NGOs a různé evaluační atributy, např. efektivnost či interní odpovědnost organizace.

Řada autorů se zmiňuje o dalším typu nestátních aktérů (Haas, Cross, Nasiritousi, Keck a Sikkink a další), který představují aktéři soukromého korporátního sektoru jako jsou např. nadnárodní korporace (MNCs) a společnosti s národní působností. Stejně tak se autoři zmiňují i o lobbystických skupinách, které se snaží pomocí přímých a nepřímých nástrojů ovlivnit rozhodnutí tvůrců veřejné politiky (public policy) ve prospěch reprezentovaných zájmových skupin. Za přímý nástroj se považuje získání přístupu k tvůrci veřejné politiky, díky kterému mají lobbistické skupiny možnost dotyčného ovlivnit či přesvědčit natolik, že zaujme stanovisko (policy) preferované zájmovou skupinou. Mezi nepřímé nástroje potom patří např. mediální kampaně či

mobilizování občanské společnosti. (Weiler, 2015) Ačkoliv by se na první pohled mohly zdát zájmové skupiny shodné s advokačními skupinami, existuje mezi nimi jeden zásadní rozdíl. Zájmové skupiny lobbují u tvůrců rozhodnutí za jediným účelem, a to je vlastní prospěch, ať už ve finanční či jiné podobě. Proto mohou mít zájmové skupiny spíše negativní konotaci. Oproti tomu advokační skupiny lobbují u tvůrců rozhodnutí za účelem prosadit rozhodnutí, kterým věří a zároveň jsou podle nich ve veřejném zájmu. (Young, 2011)

Ačkoliv existuje na základě použité literatury mnoho způsobů dělení nestátních aktérů dle různých kategorií, přičemž každý z autorů přikládá důležitost odlišným kategoriím, dají se mezi jednotlivými přístupy najít společní jmenovatelé. Pro účely práce budou vybrány tyto společné charakteristiky, které se objevují u několika autorů současně. Zároveň budou doplněny dalšími klíčovými kritérii kategorizace za účelem vytvoření spolehlivého rámce pro následné dělení nestátních aktérů.

Carlsnaes (2002) uvádí, že pro porozumění nestátním aktérům jsou klíčové dvě dimenze, které slouží k jejich kategorizaci. První z těchto dimenzí je samotná vnitřní struktura nestátních aktérů. Existují nestátní aktéři s velmi volnou vnitřní strukturou a formou organizace, Carlsnaes je označuje spíše jako sítě. Takovými sítěmi jsou podle autora např. advokační skupiny nebo epistemické komunity. Tito aktéři se podle něho vyznačují především členstvím na dobrovolné bázi a horizontálním vzorcem komunikace. Druhý typ nestátních aktérů představují aktéři s velmi jasnou a formální strukturou, jako jsou např. nadnárodní korporace nebo mezinárodní nevládní organizace. Pro lepší porozumění rozdílným charakteristikám zmíněných nestátních aktérů lze využít slovníku Americké psychologické společnosti (American Psychological Society, APA). APA stručně vysvětluje rozdíl mezi horizontální a vertikální komunikací a toto vysvětlení podporuje koncept rozdělení nestátních aktérů na základě úrovně jejich formálnosti a složitosti vnitřní struktury. APA (2019) vysvětluje horizontální komunikaci jako: „*the exchange of written or spoken messages among employees occupying positions at the same level of authority in an organization*“ Vertikální komunikace potom logicky probíhá mezi zaměstnanci organizace, jejíž struktura není plochá, jako je tomu v případě formálních organizací. Naopak, taková organizace se vyznačuje vrstvenou organizací zaměstnanců. Podobný návrh na dělení nestátních aktérů navrhuje i Biró (2005), který definuje klasifikaci dle formality aktérů. Tedy na aktéry, kteří mají formální

právní podobu a na aktéry, kteří mají neformální charakter. Přitom nepřítomnost právní podoby u některých nestátních aktérů označuje Bíró (2005) za hlavní důvod, proč jsou takoví aktéři těžko uchopitelní a mají omezené možnosti. Právní forma podle něho dodává nestátním aktérům váhu při řešení problémů s pomocí právního a soudního systému.

Tabulka 4: Vnitřní struktura nestátních aktérů

Volná struktura (znaky)	Pevná struktura (znaky)
Dobrovolné členství	Jasná vnitřní organizace
Neformální organizace	Formální organizace
Horizontální vzorec komunikace	Vertikální vzorec komunikace
Nestátní aktéři	Nestátní aktéři
Epistemické komunity, advokační síť	MNCs, NGOs, Zákonnodárci a administrativní aparáty

Zdroj: vlastní na základě Carlsnaes (2002)

Jako druhou klíčovou dimenzi pro porozumění nestátním aktérům označuje Carlsnaes (2002) jejich motivaci. Motivace je Americkou psychologickou společností (APA, 2019a) obecně popisována jako: „*the impetus that gives purpose or direction to behavior and operates in humans at a conscious or unconscious level.*“ Motivací je tedy myšleno, za jakým účelem nestátní aktéři vstupují do mezinárodních vztahů. U formálních organizací, jako jsou např. nadnárodní korporace, je podle Carlsnaes (2002) hlavní motivací prospěch vlastního aktéra či organizace a jejích členů. Oproti tomu aktéři jako jsou NGOs jednají podle Carlsnaese na základě společného přesvědčení ku prospěchu všeobecného blaha, a ne za účelem vlastního prospěchu.

Tabulka 5: Motivace nestátních aktérů

Motivace: Vlastní prospěch	Motivace: Všeobecné blaho
MNCs	NGOs
Lobbistické skupiny	Advokační síť
Zákonnodárci a administrativní aparáty	Epistemické skupiny

Zdroj: vlastní na základě Carlsnaes (2002)

Pro další účely práce budou vybrány pouze někteří nestátní aktéři, a to už z důvodů samotného limitu rozsahu práce. Mezi vybrané nestátní aktéry budou patřit (1) advokační skupiny², (2)

² Diplomová práce bude vycházet z předpokladu Keck a Sikkink (1998), Cross (2011), že NGOs jsou jedním z aktérů advokačních sítí. Proto nebude pro NGOs vymezena samostatná kategorie aktérů.

epistemické komunity, (3) zákonodárci a administrativní aparáty, (4) zástupci soukromého sektoru (MNCs, TNCs, zájmové skupiny).

2.3 Moc nestátních aktérů

Ačkoliv většina nestátních aktérů nedisponuje politickou mocí, tudíž nemá exekutivní ani legislativní moc, určitou mocí přeci jenom disponuje. (Nasiritousi, 2014) Mezi různé zdroje moci nestátních aktérů patří (1) znalosti a informace, (2) ekonomické zdroje a postavení ve světové ekonomice, (3) organizační kapacita, transnacionální networking a mobilizační schopnost, (4) legitimita. (Nasiritousi, 2014) Se zdroji moci se potom pojí i výsledná moc nestátních aktérů, kterou mohou uplatnit při získání autority ve globální vládě (global governance), kterou dále Nasiritousi (2014) dělí na kognitivní, leverage (vliv), materiální, sociální a symbolickou. Kognitivní moc spočívá především ve znalostech a expertíze, leverage (vliv) v přístupu ke klíčovým aktérům a rozhodujícím procesům, materiální moc je charakteristická přístupem ke zdrojům a pozici ve světové ekonomice, sociální přístupem k sítím (networks), symbolická moc je charakterizována legitimitou neboli schopností vznášet morální nároky (moral claims).

Tabulka 6: Typy moci nestátních aktérů

Nestátní aktéři	Typ moci
Advokační skupiny	Kognitivní a sociální moc, výjimečně symbolická moc
Epistemické komunity	Kognitivní moc, výjimečně leverage
Zákonodárci a administrativní aparáty	Leverage (vliv)
Zástupci soukromého sektoru	Materiální moc a leverage

Zdroj: vlastní na základě Nasiritousi, (2014)

Morální nároky lze chápat jako přesvědčení o správnosti, či nesprávnosti dané věci (Sayre, 2005) a vznášet je mají příležitost především advokační skupiny. Ovšem jenom za předpokladu, že takové morální nároky reprezentují veřejný názor, který by jinak neměl zastoupení, jako tomu může být v případě environmentální politiky. (Nasiritousi, 2014) Environmentální politika je charakterizována procesem, kdy: „*environmental authority first determines a set of environmental*

standards or targets and then establishes a regulatory framework to attain these standards.“
(Baumol, 1988).

3 Postup 2018/0172/COD

Životní prostředí je jednou z oblastí, v nichž EU a členské státy sdílejí pravomoci a v průběhu existence EU se dokázal vyvinout společný rámec pokrývající širokou škálu oblastí environmentální politiky. Jedním z témat je i nakládání s odpady, včetně plastového odpadu. Návrh Evropské komise na směrnici COM/2018/340 evropského parlamentu a rady o omezení dopadu některých plastů na životní prostředí staví na závazku Evropské komise z roku 2015. V rámci Akčního plánu EU na cirkulární ekonomiku³ si tehdy Evropská komise vytyčila za cíl podniknout kroky k výraznému snížení odpadů v mořích. (Evropská komise, 2015) Snížení odpadu v mořích bylo součástí i Všeobecného akčního plánu EU z roku 2013. (Bourguignon, 2019) Odpad v mořích je v neposlední řadě jedním z hlavních témat i v Evropské strategii pro plasty v oběhovém hospodářství z počátku roku 2018. (Evropská komise, 2018a) Společnou charakteristikou předchozí činnosti EU v boji proti plastu je zdůraznění řešení problematiky v průběhu celého životního cyklu plastů. To nasvědčuje faktu, že se jedná o komplexní problém, který vyžaduje zapojení různorodých aktérů jak při sestavování řešení, tak při samotné implementaci. Vytvoření efektivního řešení zároveň vyžaduje odborné znalosti a spolehlivé podklady, aby mohly být podniknuty příslušné politické kroky. Se souvisejícími iniciativami v globálním měřítku se můžeme setkat např. v kontextu Cílů udržitelného rozvoje (SDGs, Sustainable Development Goals) Organizace spojených národů (OSN) či v rámci G7 a G20. (Bourguignon, 2019)

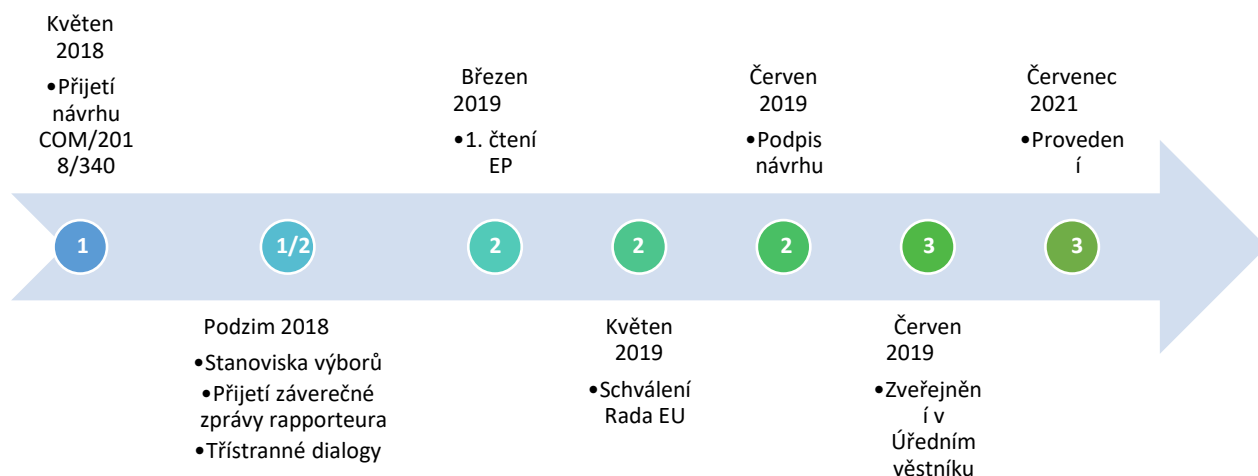
V životním cyklu normy lze zdůraznit tři události: objevení problému, bod zvratu a promítnutí normy do právně závazného dokumentu. V rámci EU je v první životní fázi klíčová především Evropská komise, protože se stává platformou pro iniciátory norem (norm entrepreneurs), kteří přispívají k sestavení kognitivního rámce a následné institucionalizaci norem. Proto se diplomová práce bude v první fázi životního cyklu norem dále zabývat pouze aktivitou Evropské komise a iniciátory norem, kteří ji využili jako platformu pro přesvědčování o nutnosti řešení problematiky. V další životní fázi norem je klíčový především Evropský parlament, protože zpravidla projednává legislativní návrhy jako první, přičemž Rada EU již pouze vyjadřuje souhlas či nesouhlas, případně vznáší požadavky na dodatky. Zároveň existuje v Evropském parlamentu větší prostor pro zapojení nestátních aktérů v podobě možných veřejných slyšení, ovlivňování jednotlivých poslanců díky

³ Cirkulární ekonomika je založena na upřednostňování výrobků a materiálů, které mohou být na konci svého životního cyklu použity k výrobě jiných produktů či materiálů. (Evropská komise, 2020c)

lobbying či možnosti sdílení informací a podkladů se zpravodaji, kteří mají na starost vypracování zpráv pro plenum Evropského parlamentu. Diplomová práce se proto v druhé fázi životního cyklu bude zabývat pouze Evropským parlamentem a nestátními aktéry, kteří ho využili jako platformu pro možné ovlivnění rozhodovacího procesu.

Řádný legislativní proces je zahájen přednesením legislativního návrhu Evropskou komisí Evropskému parlamentu a Radě EU a jinak tomu není ani u 2018/0172/COD. Nejdříve ale musí dojít k samotnému objevení problému, institucionalizaci jeho řešení a schválení Evropskou komisí (1). Ve chvíli, kdy dojde ke schválení Evropskou komisí, návrh je postoupen následnému vyjádření stanovisek relevantních výborů a členských států EU. Jelikož se negativně nevyjádřil ani jeden ze členských států, lze předpokládat, že norma získala potřebnou kritickou podporu a dochází k bodu zvratu. V případě návrhu COM/2018/340 se k návrhu měl možnost vyjádřit Evropský výbor regionů a Evropský hospodářský a sociální výbor. Dalšími aktéry druhé životní fáze normy jsou Evropský parlament a Rada EU (2). Po schválení legislativního aktu se norma přesouvá do třetí fáze životního cyklu, kdy je postupně internalizována členskými státy EU (3).

Obrázek 3: Klíčové události postupu 2018/0172/COD a životní cyklus normy



Zdroj 6: Vlastní na základě na Eur-Lex(2020a)

3.1 Objevení problému a vznik normy

K objevení problému existence odpadů v mořích došlo již dříve, jak je patrné z již existujících iniciativ a směrnic v kontextu EU, např. směrnice o odpadech (2008, upravena 2018) nebo Rámec pro společnou aktivitu v oblasti mořské environmentální politiky (MSFD). Faktem ovšem zůstává,

že až doposud neexistovala platná legislativa na unijní úrovni, která by se zaměřovala přímo na plastové odpady. (Bourguignon, 2019) Dalším problémem dosavadní legislativy je podle Evropské komise (2018b) problém s implementací a vynucováním dané legislativy. Neposlední problém představuje podle Evropské komise i nekonzistence a nízká úroveň dat, která poskytují jednotlivé členské státy ve svých hlášeních o plnění cílů zmíněného Rámce pro společnou aktivitu v oblasti mořské environmentální politiky.

Shrnutí návrhu směrnice COM/2018/340

Jako hlavní cíl směrnice je v návrhu definováno předcházení a omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí a ve výsledku na lidské zdraví. Zároveň má směrnice pomoci přechodu z jednorázových plastů (SUP, Single Use Plastics) na recyklovatelné alternativy a přispět tak k celkovému přechodu na cirkulární ekonomiku. Hlavním problémem SUP je právě jejich jednorázové požití v kombinaci s jejich rychloobrátkovým spotřebním charakterem. Tyto faktory vedou ve výsledku k existenci velkého množství odpadu, který nemůže být dále recyklován a negativním způsobem při úniku do životního prostředí zatěžuje mořskou faunu a flóru. Návrh směrnice se proto zaměřuje na snížení množství či úplný zákaz 10 nejčastějších SUP výrobků. Navrhovanými nástroji na snížení dopadu některých plastů mají být opatření v následujících oblastech:

- Snížení spotřeby
- Omezení uvádění výrobků na trh
- Požadavky týkající se výrobků
- Požadavky týkající se označování
- Rozšiřování odpovědnosti výrobce
- Tříděný sběr
- Osvětová opatření

Evropská komise se v návrhu rovněž snaží adresovat problémy dosavadního unijního rámce, které byly zmíněny výše. Proto zakládá členským státům povinnost na roční bázi poskytovat data o prodaných SUP výrobcích uvedených v návrhu⁴ společně s informacemi o přijatých opatřeních.

⁴ 10 nejčastějších SUP výrobků

K datům má mít přístup jak Evropská komise, tak Evropská agentura pro životní prostředí. Sběr dat má sloužit především k monitorování (ne)úspěšného snížení spotřeby vybraných SUP. V případě potřeby může Komise zadat jednotný formát požadovaných dat, kterým se budou muset řídit všechny členské státy. Tímto krokem se snaží Komise vyřešit problém nízké kvality a nekonzistence dat z jednotlivých členských států. Členské státy musí v neposlední řadě stanovit přiměřené, odrazující a účinné sankce za porušení provedeného vnitrostátního práva. (Návrh směrnice COM/2018/340, 2018)

Výzvam spojeným s plasty byla věnována pozornost mimo jiné díky tomu, že byly Evropskou komisí označeny za klíčovou prioritu ve zmíněném Akčním plánu pro cirkulární ekonomiku v roce 2015. Ovšem na zavedení potřebných opatření, které by výzvy adresovaly bylo potřeba získat spolehlivé a celistvé informace, které by umožnily řešit problematiku komplexně a s jistotou. Za klíčovou událost a současně symbolický bod objevení problému proto lze označit vypracování studie Společným výzkumným centrem (JRC) ve spolupráci s technickou skupinou MSFD v roce 2017, která poskytla základní data ohledně nejčastějších typů mořského odpadu vyplaveného na evropské pláže. Podle vypracované studie tvoří plastový odpad 84 % veškerého mořského odpadu vyplaveného na evropské pláže, přičemž 50 % z veškerého nalezeného odpadu je tvořeno právě jednorázovými plasty. (Addamo, 2017) Obsah studie sám o sobě neobsahuje pouze nové a překvapivé informace, které by nebyly zmíněné v předchozích provedených studiích. Na regionálních či národních úrovních EU se totiž již objevila snaha o monitorování obsahu a původu mořského odpadu. Především díky aktivitě přímořských členských států v souladu s MSFD. Studie JRC proto staví na předchozích datech jak od členských států, tak od organizací, které se dlouhodobě zabývají monitoringem mořského odpadu. Objevení problému v celistvé studii JRC spočívá v identifikování SUP jako hlavního prvku vyplaveného mořského odpadu na evropských plážích a současné výzvě na zavedení opatření pro adresování těchto nejčastějších typů mořského odpadu.

Problematika SUP a řešení v návrhu směrnice COM/2018/340

V rámci studie JRC byly identifikovány nejčastější SUP, které dohromady představují 27 % celkového mořského odpadu. Seznam byl později převzat konzultantskými společnostmi ICF a Eunomia, které pro Evropskou komisi vypracovaly vyhodnocení dopadu (Impact assesment) a

seznam byl v malé míře upraven. (viz Obrázek 4) Studie se zaměřuje i na lovná zařízení obsahující plasty a přispívající ke znečištění moří. Studie je pro pozdější návrh Evropské komise významná především tím, že poskytla spolehlivá kvantitativní data nutná pro přijetí konkrétních opatření. Zároveň je dokument zásadní i z hlediska doporučení pro prioritizaci nejčastěji nalezených SUP a zohlednění nejen jejich ekologické, ale i ekonomické a sociální škody. Jedině tak může být dle doporučení dosaženo efektivních opatření. Tento přístup se prosazuje později i ve vyhodnocení dopadu navrhovaných opatření návrhu směrnice COM/2018/340. Studie ovšem nenavrhuje žádné konkrétní opatření či postupy, ale poskytuje čistě statické údaje o nejčastějších typech mořského odpadu na evropských plážích a identifikuje SUP jako hlavní problém.

Obrázek 4: Top 10 SUP výrobků

Table 3.1 Top Ten Single Use Plastic Items, by Item Count as reported on Beaches in the EU

Ranking	Item	Total Number on sample of beaches monitored in 2016	% as proportion of general plastic items ¹	Cumulative % of items in scope as a proportion of general plastic items ¹	% as proportion of single use plastic items ²	Cumulative % of items in scope as a proportion of single use plastic items ²
1	Drinks bottles, caps and lids	24,541	19%	19%	23%	23%
2	Cigarette filters	21,854	17%	36%	21%	44%
3	Cotton bud sticks	13,616	11%	47%	13%	56%
4	Crisp packets/ sweet wrappers	10,952	9%	55%	10%	67%
5	Sanitary applications	9,493	7%	63%	9%	76%
6	Plastic bags (CBD ³ & non-CBD)	6,410	5%	68%	6%	82%
7	Cutlery, straws and stirrers	4,769	4%	71%	4%	86%
8	Drinks cups and cup lids	3,232	3%	74%	3%	89%
9	Balloons and balloon sticks	2,706	2%	76%	3%	92%
10	Food containers including fast food packaging	2,602	2%	78%	2%	94%

Zdroj 7: Eunomia (2018)

Definování konkrétních opatření vychází z vyhodnocení dopadu (impact assesment) primárně vypracovaného společností Eunomia (2018) pro Generální ředitelství pro životní prostředí⁵. V rámci této studie bylo identifikováno 10 nejčastějších SUP a zároveň navržena konkrétní opatření. Doporučená opatření byla Evropskou komisí implementována do návrhu směrnice COM/2018/340. (viz Příloha 2) Dokument bere v potaz originální plán Evropské komise, který byl

⁵ Generální ředitelství jsou administrativní jednotky v rámci Evropské komise zodpovědné za návrhy a implementaci specifických politik EU.

nastíněn v počátečním vyhodnocení dopadu (roadmap) a to, že bude potřeba přijmout odlišná opatření pro různé typy SUP. Mezi různé kategorie SUP výrobků patří:

- Výrobky, které by mohly být nahrazeny vhodnějšími alternativami
- Výrobky, pro které v současnosti neexistují vhodné alternativy nebo jsou méně časté
- Výrobky, které jsou už nyní recyklovatelné a probíhá jejich sběr

Pro každou z kategorií výrobků je vhodnější odlišný typ opatření. Pro výrobky s existujícími alternativami se jedná především o lepší zpracování vzniklého odpadu či úplné nahrazení SUP. Ve výsledném návrhu na směrnici se jedná konkrétně o vatové tyčinky, příbory, talíře, míchátko, brčka a tyčky k balonkům vyrobené z SUP. Spotřeba výrobků bez současné alternativy by měla být výrazně omezena díky osvětovým kampaním, rozšířené odpovědnosti výrobce či požadavkům na informační označení výrobku. Snížení spotřeby se v návrhu týká nádob na potraviny a nápojových kelímků. U výrobků s existujícím způsobem sběru by měla být zvýšena úroveň vybraného odpadu. V kontextu návrhu se jedná především o nápojové láhve a doporučovaný systém zálohovaných plastových lahví. Odlišné vyhodnocení dopadu bylo vypracováno separátně pro lovná zařízení obsahující plast a zaměřovalo se především na mezery v dosavadní legislativě a možné způsoby recyklace. Na jeho základě komise dospěla k závěru, že neexistuje iniciativa, která by motivovala rybáře přivázat lovná zařízení zpět na pevninu a místo nahlášení zařízení jako ztraceného. Za další slabinu je označen heterogenní přístup členských států k motivaci rybářů pro sběr použitých lovných zařízení a souvisejícího odpadu. Proto ve finálním návrhu Komise zmiňuje rozšíření odpovědnosti výrobce a následné zmírnění finančních nákladů pro přístavy, které slouží jako sběrná místa použitých lovných zařízení a souvisejícího odpadu.

Prostor pro nestátní aktéry v první fázi životního cyklu normy

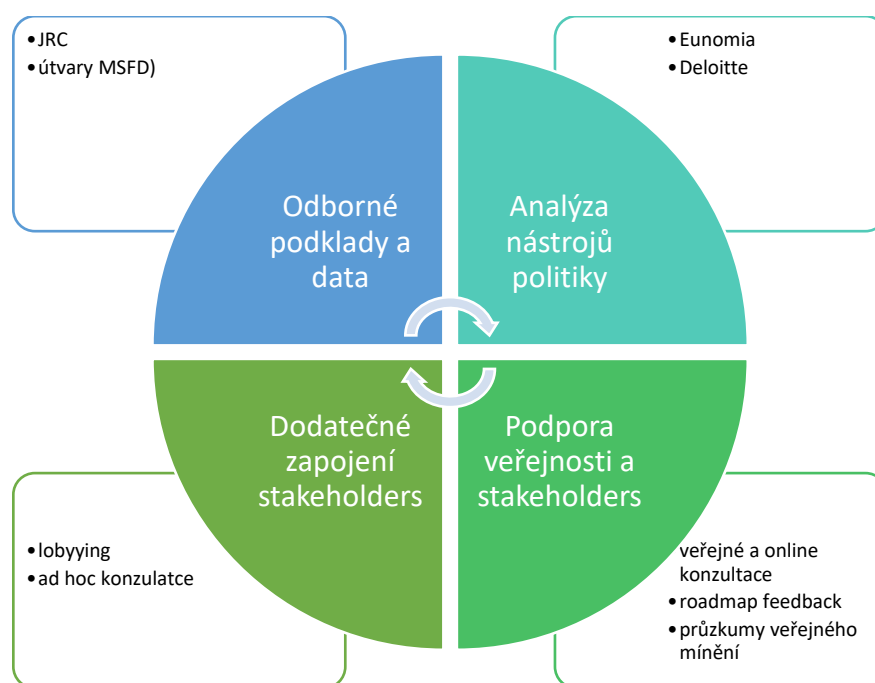
Z Commission Staff working document SWD/2018/254 (Evropská komise, 2018c) vyplývá, že příležitostí pro zapojení různých typů nestátních aktérů bylo během první fáze životního cyklu normy několik. Především díky existujícím mechanismům Komise na zapojení relevantních zainteresovaných subjektů (stakeholders). V případě COM/2018/340 se jedná především o:

- Workshopy se zainteresovanými subjekty (stakeholder workshops)
- Konference s odborníky a zástupci průmyslu

- Otevřené konzultace počátečního návrhu (Inception Impact Assessment)
- Online otevřené veřejné konzultace
- Ad/hoc rozhovory a konzultace se stakeholders
- Průzkumy Eurobarometr

Kromě výše zmíněných oficiálních konzultačních aktivit měli možnost ovlivnit první životní fázi normy další aktéři skrze poskytování odborných dat, jako tomu bylo v případě JRC. Nelze zapomenout ani na společnosti Eunomia a Deloitte, které poskytly studie navrhovaných opatření.

Obrázek 5: Způsoby zapojení nestátních aktérů



Zdroj 8: Vlastní na základě Evropská komise (2018c)

Je tedy patrné, že se Evropská komise vědomě snaží poskytnout prostor všem relativním nestátním aktérům. Veřejnými konzultacemi a průzkumy mínění dává prostor široké veřejnosti vyjádřit svůj názor na danou problematiku a zároveň zjišťuje, zda existuje mezi veřejností podpora pro určitá politická rozhodnutí. V průběhu celé první životní fáze normy mají možnost zapojit se do rozhodovacího procesu i lobbisté a další stakeholders, přičemž je cíleno na transparentnost tohoto mechanismu. Potřebný odborný vhled a spolehlivá data poskytují speciální útvary zodpovídající komisi jako je JRC ve spolupráci s technickou skupinou MSFD. Tyto odborné podklady slouží příslušné administrativní jednotce Evropské komise, v tomto případě Generálnímu ředitelství pro

Životní prostředí, pro další účely. Získaná data mohou být touto cestou zapracována do návrhu a dále komunikována.

3.2 Široké přijetí normy

Po přijetí návrhu COM/2018/340 Evropskou komisí byl návrh dále doplněn o názor relevantních výborů a následně předán Evropskému parlamentu a Radě EU s možností s možností vyjádření národních parlamentů v mezičase. Krátce po předání Evropskému parlamentu byl Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin (ENVI) pověřen sestavením zprávy k návrhu. Další podpůrnou funkcí institucí Evropského parlamentu, která se návrhem zabývala, je European Parliamentary Service. Tato administrativní jednotka Evropského parlamentu se zaměřuje na analýzu legislativních návrhů a zároveň mapuje aktuální legislativní procesy v EU. European Parliamentary Service (Bourguignon, 2019) se své zprávě o návrhu COM/2018/340 se zaměřuje na doprovodný dokument SWD/2018/254 o vyhodnocení dopadu navrhovaným opatření. Ve zprávě je poznamenáno, že navrhovaná specifická opatření nekorespondují s identifikovanými jádry problému (problém drivers). Dokument dále zmiňuje nevyvážená prezentaci opatření pro jednorázové plasty a lovná zařízení. Opatření pro SUP jsou mnohem detailněji rozpracována oproti lovným zařízením. Návrh podle zprávy neřeší důsledky nařízení pro SMEs (Small and medium-sized enterprises, malé a střední podniky), ačkoliv 500 000 výrobců plastů jsou SMEs. SMEs jsou zároveň početnými představiteli maloobchodníků s potravinami. Návrh dále podle zprávy neobsahuje konkrétní cíle pro snížení spotřeby vlhčených ubrousků, nápojových kelímků a obalů na potraviny, ačkoliv byly obsaženy v preferované variantě. Oproti tomu jsou v návrhu navíc zmíněny opatření na specifickou kategorii plastových tašek a cíl pro oblast tříděného sběru plastových lahví.

ENVI, plénum Evropského parlamentu a navrhované dodatky k návrhu směrnice

Jako výbor zodpovědný vypravováním zprávy k návrhu na směrnici COM/2018/340 byl Evropským parlamentem označen ENVI v čele se zpravodajkou (rapporteur) Frédérique Ries. Závěrečná zpráva byla výborem schválena na začátku října 2018 a o několik dní později zpravodajka prezentovala obsah zprávy v plénu Evropského parlamentu. Ze závěrečné zprávy

(ENVI, 2018) vyplývá, že hlavními návrhy změn jsou dle zájmu zpravodajky Frédérique Ries následující body:

- Potřeba vytyčit konkrétní cíle pro snížení spotřeby obalů na jídlo a nápojové kelímky
- Zavedení zálohového systému na plastové lahve by nemělo být povinným, ale doporučovaným prostředkem pro dosažení cíle tříděného sběru
- Zavedení požadavku na minimální obsah recyklovaných složek pro víčka a uzávěry nápojových lahví na úroveň 25 %
- Zavedení cíle na snížení spotřeby plastových filtrů do cigaret o 50 % do roku 2025 a o 80 % do roku 2030
- Změna schématu rozšířené odpovědnosti výrobce, které by mělo být více proporční a brát v úvahu existující legislativu
- Návrh na rozšíření zákazu uvedení na trh na plastové tašky s tloušťkou 15 mikronů a méně
- Zavedení 15 % recyklačního cíle u lovných zařízení

Zásadní změnou obsahu zprávy oproti původnímu návrhu je, že se opatření kromě SUP a lovných zařízení obsahující plasty zaměřují i na konkrétní typy plastu. Ze zprávy výboru ENVI (2018) vyplývá, že je nutné přijmout opatření pro omezení trhu (zákaz) i pro oxo-rozložitelné plasty a výrobky ze zpěnovatelného polystyrenu. Hlavním argumentem pro zákaz oxo-rozložitelných plastů je podle zprávy fakt, že se nejedná o biologicky rozložitelný materiál. Oxo-rozložitelné plasty se pouze rozpadají na menší části, tím přispívají k vytváření mikroplastů a nemají původně očekávaný environmentální benefit.

Zákaz některých výrobků ze zpěnovatelného polystyrenu (kelímky a jejich víčka, boxy na potraviny) je argumentován vypracovanou předchozí studií JRC (2017), podle níž je polystyren různých velikostí jedním z nejčastěji nacházených předmětů na evropských plážích. Zpráva se dále snaží vyřešit problém absence konkrétních a kvantifikovatelných cílů navrhovaných opatření. Proto je navrženo do roku 2025 zavedení 35 % povinného minimálního obsahu recyklovaných plastů pro veškeré plastové lahve uvedené na trh. Dalším opatřením s kvantifikovatelným cílem je návrh na nastavení 50 % cíle v oblasti tříděného sběru lovných zařízení. V souvislosti s lovným zařízením byl dále přidán dodatek s požadavkem na cirkulární design lovných zařízení jako je např. využití recyklovaných materiálů pro výrobu lovných zařízení či navýšení jejich recyklovatelnosti.

Navrhované dodatky se týkaly i požadavků na označení některých výrobků, jako je tomu u cigaretových filtrů. Dle návrhu mají být výrobky obsahující plastové filtry označeny informací o možnosti recyklace tohoto výrobku. Celkově je ve zprávě věnována značná pozornost cigaretovým filtrům a nedopalkům. Tato zvýšená pozornost se odvolává na studii JRC (2017), podle které byly cigaretové nedopalky nejčastěji vyplaveným předmětem mořského odpadu na evropských plážích. Původní návrh Komise tuto problematiku podle zprávy ENVI adresoval nedostatečně v poměru k její závažnosti.

Ve srovnání s cigaretovými nedopalky je poměrně malá pozornost věnována hygienickým vložkám, tampónům a aplikátorům. Zpráva se omezuje na zakázání přítomnosti škodlivých látek v těchto produktech, které by mohly mít negativní dopad jak na spotřebitele, tak na životní prostředí. V neposlední řadě zpráva požaduje po Evropské komisi vytvoření pokynů pro zavedení zálohového systému a vyhodnocení provedení směrnice po pěti namísto po šesti letech po datu transpozice do národního práva. Po představení zprávy a následné debatě v plénu Evropského parlamentu byl přidán dodatek o nastavení konkrétního cíle ve spotřebě nápojových kelímků a boxů na potraviny. Do roku 2025 by členské státy měly snížit spotřebu těchto produktů o 25 %, přičemž návrh byl tento podán z iniciativy Evropské lidové strany. (Evropský parlament, 2018)

Výše zmíněné dodatky se prosadily do obecného postoje, který Evropský parlament po přechozí debatě přijal 24. října 2018. Obecný postoj se stal základem pro vyjednávání Evropského parlamentu v trojstranných jednáních s Evropskou komisí a Radou EU. Tato trojstranná jednání začala 6. listopadu 2018 a skončila 19. prosince 2018 přijetím kompromisu v podobě prozatímní dohody. Evropský parlament formálně přijal text 27. března 2019 a Rada EU 21. května 2019. K podpisu samotného právního aktu došlo prezidentem Rady EU a Evropského parlamentu 5. června 2019. Tento právní akt byl následně byl zveřejněn v Úředním věstníku 12. června 2019 jako Směrnice (EU) 2019/904 a vešel v platnost o 20 dní později. Prostor pro zapojení nestátních aktérů v druhé životní fázi normy a na platformě Evropského parlamentu byl především pro byrokratické aparáty jako je ENVI či European Parliamentary Service. Oproti první životní fázi zde neprobíhalo zapojení široké tak širokého a početného spektra aktérů, jako tomu bylo na platformě Evropské komise. Prostor pro nestátní aktéry v druhé životní fázi normy spočívá především v podobě

možnosti dodávání podkladů výboru ENVI či přímém ovlivňování jednotlivých poslanců zájmovými skupinami.

3.3 Internalizace normy

Právo má být podle modelu životního cyklu norem jedním z hlavních aktérů třetí životní fáze cyklu norem. V tomto případě představuje směrnice (EU) 2019/904 právně vymahatelnou podobu normy, v jejíž implementaci do národního práva budou hrát hlavní roli především národní vlády členských států EU a příslušné byrokratické aparáty. Finální podoba textu směrnice vychází z původního přístupu Komise, kdy musí být pro různé typy SUP výrobků přijata odlišná opatření.

SUP výrobky s existující a méně častou alternativou

Po vstoupení směrnice v platnost mají členské státy dle článku 17 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 2 roky na to, aby uvedly v účinnost opatření nutná pro soulad s touto směrnicí. Implementační doba se v průběhu životního cyklu normy nezměnila, ani nebyly podávány návrhy na její změnu. Členské státy mají zároveň povinnost neprodleně uvědomit o provedených opatřeních Evropskou komisi. V rámci článku 17 této směrnice jsou potom členské státy povinny zavést opatření pro omezení trhu (zákaz) do 3. července 2021 pro následující SUP výrobky, pro které již nyní existují vhodné alternativy:

- Brčka
- Kelímky na nápoje a boxy na jídlo ze zpěnovatelného polystyrenu
- Míchátka
- Oxo-rozložitelné plasty
- Příbory (vidličky, nože, lžíce, hůlky)
- Talíře
- Tyčky k balónkům
- Vatové tyčinky

Pro SUP výrobky, k nimž existují alternativy v menší míře, mají být přijata opatření na dosažení ambiciózního a udržitelného cíle snížení spotřeby. Jedná se především o SUP nápojové kelímky a boxy na potraviny. Povinná označení mají spotřebitele informovat o pravidlech (ne)správného nakládání s daným typem odpadu, o přítomnosti plastu ve výrobku a jeho negativním dopadu na

životní prostředí v případě nesprávného nakládání s odpadem. Aby bylo zamezeno paralelnímu vytvoření různých typů označení, musí Komise dle článku 7 do 3. července 2020 přijmout harmonizované specifikace označení pro veškeré členské státy EU. Pro SUP výrobky s méně častými alternativami byla přijata následující opatření.

Tabulka 7: SUP produkty s méně častými alternativami a navrhovaná opatření

Produkt	Opatření	Lhůta
Nápojové kelímky	cíl snížení spotřeby	2026
	povinné označení	3.července 2021
	osvětová opatření	3.července 2021
	EPR ⁶	31. prosince 2024
Boxy na potraviny	EPR	31. prosince 2024
	cíl snížení spotřeby	2026
	osvětová opatření	3.července 2021

Zdroj 9: vlastní na základě směrnice EU 2019/904

Členské státy mají dle článku 10 povinnost přijmout opatření k informování spotřebitelů. Tato opatření by zároveň měla zavést pozitivní incentivy pro změnu spotřebitelského chování. Členské státy se zavazují informovat spotřebitele o dostupných alternativách SUP výrobku, o vhodném nakládání s daným typem odpadu a důsledcích nedodržování těchto pravidel na životní prostředí a kanalizační síť. Schémata zavedení rozšířené odpovědnosti výrobců SUP se liší dle úrovně rozsahu EPR. Pro lovná zařízení obsahující plasty směrnice počítá se zavedením EPR v rozsahu pokrytí nákladů na osvětová opatření, nákladů na tříděný sběr těchto zařízení, jejich přepravu a další zpracování.

⁶ EPR: rozšířená odpovědnost výrobce (Extended Producer Responsibility)

V rámci článku 8 jsou definovány následující typy nákladů, které mají být pokryty ze zavedení EPR:

- a) Náklady spojené s výše specifikovanými osvětovými opatřeními
- b) Náklady spojené se sběrem dat a podáváním hlášení
- c) Náklady na sběr odpadu v rámci veřejného sběru opadu, jeho následnou přepravu a další zpracování, včetně potřebné infrastruktury a jejího provozu
- d) Náklady na sběr odpadků mimo veřejný sběr odpadu, jeho následnou přepravu a další zpracování

Tabulka 8: EPR a navrhovaná opatření

SUP Výrobky	a	b	c	d
balónky	x	x		x
lehké nákupní tašky	x		x	x
nádoby a boxy na potraviny k okamžité spotřebě	x		x	x
nádoby na nápoje do objemu 3 l včetně víček	x		x	x
nápojové kelímky včetně víček	x		x	x
pružné sáčky a obaly potravin k okamžité spotřebě	x		x	x
tabákové výrobky s filtry a filtry			x	
vlhčené ubrousky	x	x		x

Zdroj 10: vlastní dle směrnice EU 2019/904

SUP výrobky, které jsou recyklovatelné a probíhá jejich sběr

Podle článku 9 směrnice 2019/904 musí členské státy přijmou taková opatření, aby do roku 2025 došlo k dosažení výběru 77 % plastových lahví⁷ (dle hmotnosti) uvedených na trh v tomto roce. Pro další roky je směrnice ještě ambicióznější a do roku 2030 by měly být členské státy schopné vybrat 90 % plastových lahví uvedených na trh v daném roce. Pro dosažení těchto cílů mohou státy mimo jiné použít zavedení zálohového systému PET lahví nebo nastavení cílů pro tříděný sběr dle příslušných systémů EPR. Směrnice zároveň klade požadavek na design PET lahví a určuje minimální povinný podíl recyklovaných složek v PET lahvích na úroveň 25 % do roku 2025 a 30 % do roku 2030. I u plastových lahví počítá směrnice se zavedením ERP, jak je vidět z přehledové tabulky opatření pro výrobky, které jsou recyklovatelné a probíhá jejich tříděný sběr.

⁷ Oproti původnímu návrhu a zprávě ENVI jsou ve směrnici 2019/904 blíže specifikovány plastové lahve jako PET lahve, tedy lahve vyrobené z polyethylentereftalátu., což je materiál s vysokým potenciálem pro další recyklaci.

Tabulka 9: SUP výrobky, u kterých probíhá sběr

Produkt	Opatření	Lhůta
nádoby na nápoje do objemu 3 l včetně víček	požadavky na design	2025 a 2030
	cíl pro oblast tříděného odpadu	2025 a 2029
	EPR	31. prosince 2024
	osvětová opatření	3. července 2021
lovná zařízení	EPR	31. prosince 2024
	osvětová opatření	3. července 2021

Zdroj 11: vlastní dle směrnice EU 2019/904

Pro lovná zařízení počítá směrnice se zavedením EPR do konce roku 2024 v rozsahu pokrytí nákladů tříděného sběru, jeho přepravy a dalšího zpracování. Rozsah EPR by měl zároveň pokrýt i náklady spojené s osvětovými opatřeními. V neposlední řadě směrnice připravuje prostor pro zavedení harmonizovaného cirkulárního designu lovných zařízení a zakládá povinnost přímořským členským státům stanovit minimální cíl výběru lovných zařízení pro jejich další zpracování. Pro ostatní SUP se jedná především o kombinaci EPR a osvětových opatření, jak je vidět v tabulce č. 10.

Tabulka 10: Ostatní SUP výrobky a navrhovaná opatření

Produkt	Opatření	Lhůta
pružné sáčky a balení potravin k okamžité spotřebě	EPR	5. ledna 2023
	osvětová opatření	3. července 2021
lehké nákupní tašky	EPR	31. prosince 2024
	osvětová opatření	3. července 2021
balónky	EPR	31. prosince 2024
	osvětová opatření	3. července 2021
tabákové výrobky s filtrem a filtry	EPR	5. ledna 2023
	osvětová opatření	3. července 2021
	požadavky na označení	3. července 2021
vlhčené ubrousky	EPR	31. prosince 2024
	osvětová opatření	3. července 2021

	požadavky na označení	3. července 2021
hygienické potřeby (vločky, tampony a aplikátory)	požadavky na označení	3. července 2021
	osvětová opatření	3. července 2021

Zdroj 12:vlastní dle směrnice EU 2019/904

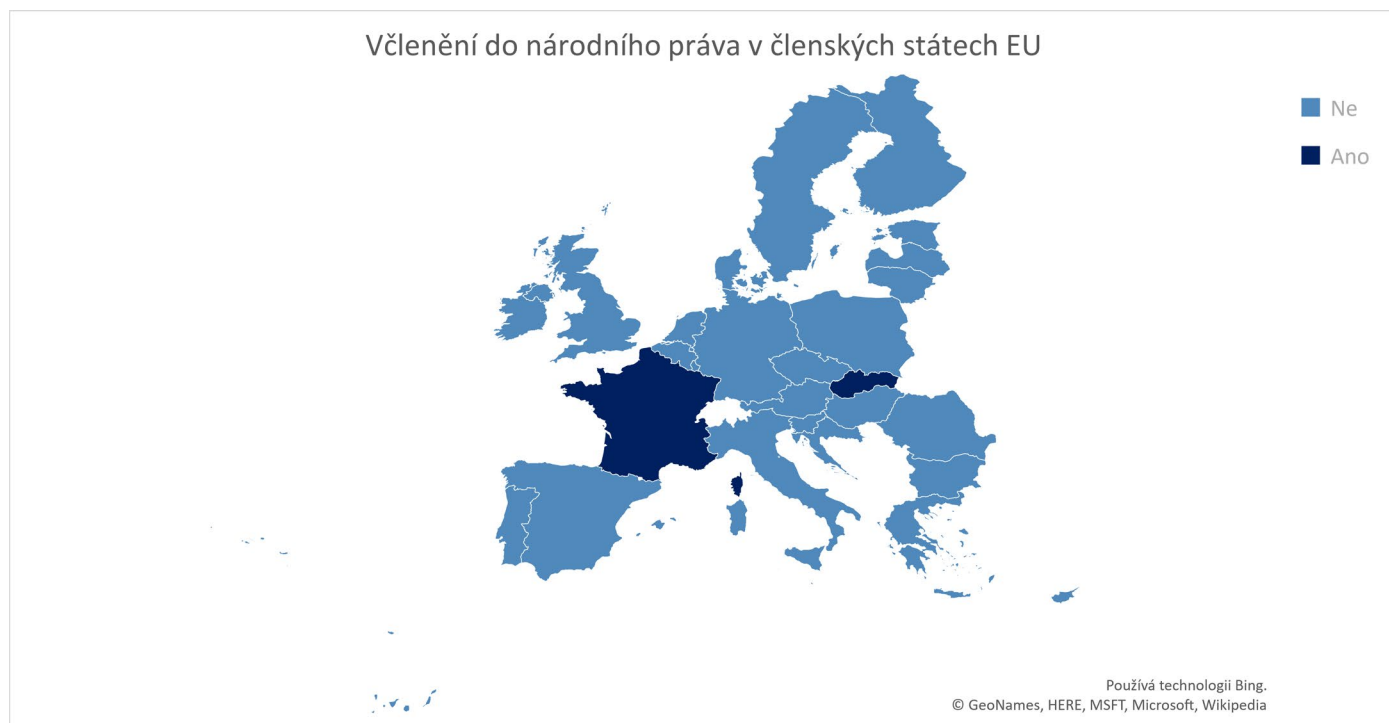
Směrnice dále dle článku 13 zakládá členským státům povinnost podávat hlášení Evropské komisi na roční bázi (od roku 2022). Tato hlášení musí mít obsah a formu, která bude blíže specifikována Evropskou komisí. Tímto opatřením se snaží směrnice vyřešit problém adresovaný již v původním návrhu směrnice COM/2018/340 o nízké kvalitě a nekonzistenci dat. Hlášení musí obsahovat následující informace o:

- Data o spotřebě SUP výrobků, u nichž jsou opatření cílena na snížení spotřeby (Nápojové kelímky a boxy na potraviny) pro sledování snížení spotřeby
- Informace o opatřeních, které členské státy přijaly pro snížení spotřeby výše zmíněných výrobků
- Data o výrobcích, jejichž sběr probíhá tříděným sběrem (plastové lahve, lovná zařízení obsahující plast) pro sledování minimálního cíle úrovně výběru výrobků ve tříděném sběru
- Data o lovných zařízeních obsahujících plast, která byla umístěna na trh v daném roce a data o sběru odpadků z lovných zařízení
- Data o opatřeních, která provedou dosažení minimálního povinného obsahu recyklovaných složek v plastových lahvích za účelem sledování splnění tohoto cíle
- Data o odpadech vzniklých z tabákových výrobků obsahujících SUP filtr a z SUP filtrů a jejich sběru

Členské státy musí využít dvouletou implementační dobu a do 3. července 2021 uvést v účinnost opatření nutná pro soulad s touto směrnicí. V době psaní diplomové práce došlo ke transpozici směrnice EU 2019/904 o omezení dopadu některých jednorázových plastů do národního práva pouze ve dvou členských státech EU, a to na Slovensku a ve Francii. (Eur-Lex, 2020b)⁸

⁸ Eur-Lex uvádí, že nemůže ručit za správnost dat o včlenění do národního práva díky tomu, že identifikování propojení s korespondující směrnicí závisí na správném zadání identifikačního kódu směrnice členskými státy. Data o včlenění zároveň nejsou hodnotící, tedy nehodnotí do jaké míry k včlenění ve skutečnosti došlo.

Obrázek 6: Včlenění do národního práva v členských státech EU



Zdroj 13: Vlastní na základě Eur-Lex (2020b)

Ačkoliv transpozice normy do národního práva je závislá především na samotných členských státech a příslušných administrativních aparátech, internalizace normy bude vyžadovat zapojení více aktérů. Prostor pro nestátní aktéry zde vzniká především při snaze změnit spotřebitelské chování, které by vedlo ke snížení spotřeby SUP a správnému nakládání s odpady vzniklými z SUP výrobků. Lze předpokládat, že např. NGOs s orientací na vzdělávání veřejnosti a s environmentálním advokačním charakterem budou jedním z aktérů, kteří budou pomáhat s osvětovými opatřeními a vzděláváním veřejnosti v této problematice.

4 Nestátní aktéři v postupu 2018/0172/COD

4.1 Objevení problému a vznik normy

Zapojení širokého spektra nestátních aktérů a zmíněné požadavky

Z Commission Staff working document SWD/2018/254 (Evropská komise, 2018c) vyplývá, že proběhly celkem dva workshopy se zainteresovanými subjekty, přičemž mezi účastníky byli zástupci NGOs, průmyslových asociací a výrobců, místní samosprávy a členských států. Jako hlavní problém zástupci shodně označili nízkou úroveň možnosti opakovaného použití a recyklace SUP. Účastníci se zároveň shodli na nutnosti zavedení unijních standardů, co se týče zákazů a povinností v oblasti designu SUP produktů, podávání hlášení o nakládání s odpadem a incentív jak pro výrobce, tak pro spotřebitele. V neposlední řadě se účastníci shodli, že k dosažení cíle snížení SUP odpadu bude potřeba zavést legislativní opatření v celé EU, a nikoliv pouze v některých členských státech.

Dokument dále zmiňuje dvě relevantní konference, na kterých byla diskutována problematika SUP a možná řešení pro omezení vzniklého odpadu. První z konferencí je Circular Economy Stakeholder Platform Conference, jež se uskutečnila v únoru roku 2018. Mezi účastníky byli zástupci Evropské asociace výrobců plastů (European Plastics Converters), evropských měst (Eurocities), Mezinárodního svazu ochrany přírody (International Union for Conservation of Nature), mezinárodní maloobchodní sítě Auchan a výrobce nápojů United Soft Drinks. Druhá konference Reinventing Plastics Stakeholders Conference (Eunomia, 2017) se uskutečnila v září 2017 za účasti zástupců Generálního ředitelství pro Životní prostředí, technické skupiny MSFD pro mořský odpad, NGO Seas at Risk a mezinárodní asociace výrobců obalů potravin Pack2Go Europe. Jak je vidět z tabulky č. 11, jednalo se o zástupce širokého spektra nestátních aktérů, včetně zástupců NGOs, administrativních aparátů místních samospráv, či MNCs.

Tabulka 11: Nestátní aktéři na konferencích

Název	Typ	Zdůvodnění
Auchan	MNC	nadnárodní maloobchodní řetězec
Directorate-General for the Environment	administrativní aparát	administrativní jednotka Evropské komise
Eurocities	administrativní aparát	sdružení místních samospráv na úrovni evropských měst
European Plastics Converters	zájmová skupina	sdružení evropských výrobců plastů
International Union for Conservation of Nature	mezinárodní organizace s environmentálním charakterem	zaměření na ochranu životního prostředí a udržitelného využití přírodních zdrojů
Pack2Go Europe	zájmová skupina	evropské sdružení výrobců plastů
Seas at Risk	NGO	NGO s orientací na členství a zájmy členů (bezplatné služby), advokační charakter, zaměřeno na networking, mezinárodní úroveň
Technická skupina MSFD pro mořský odpad	epistemická komunita	skupina expertů se znalostní základnou
United Soft Drinks	MNC (soukromá firma)	výrobce nápojů z Nizozemska

Zdroj 14: vlastní na základě (Evropská komise, 208c)

Účastníci této konference se shodli na naléhavosti problému díky prokazatelnému negativnímu vlivu SUP na životní prostředí v kombinaci s jejich vysokou spotřebou v členských zemích EU. Byla proto zdůrazněna nutnost přijetí specifických opatření v závislosti na úrovni dostupnosti alternativ daných SUP. Taková opatření jsou podle účastníků nevyhnutelná díky rostoucímu tlaku, především mimo Evropu, na zákaz některých SUP. Zástupci zainteresovaných subjektů se zároveň shodli na důležitosti nastavení reálných a závazných cílů snížení spotřeby SUP, které by měly být podpořeny incentivami. Podobně jako u zmíněných workshopů je i zde patrná skepse vůči osvětovým kampaním spotřebitelů, u nichž je těžko prokazatelný reálný dopad na plnění nastavených cílů. Osvětové kampaně samy o sobě nestačí k provedení velkých změn a vždy musí

být aplikovány v souvislosti s dalšími opatřeními. Proto nejsou osvětové kampaně zcela zatracovány, ale je doporučeno je vždy používat v kombinaci s jinými nařízeními. Mezi další návrhy opatření patří:

- Rozšířená odpovědnost výrobce
- Zavedení systému na zálohování některých SUP
- Opatření na podporu infrastruktury pro recyklaci materiálů

V rámci konzultací počátečního vyhodnocení dopadu (Inception Impact Assessment) uspořádaných na přelomu roku 2017 a 2018 odeslalo odpověď celkem 28 různých subjektů, přičemž 9 respondentů představovali zástupci NGOs⁹. Mezi dalšími zainteresovanými subjekty byli zástupci vládních organizací (3), zájmové skupiny a zástupci soukromého sektoru (7), občané EU a blíže nespécifikované subjekty (8), epistemické komunity (1). Celkově se pouze jedna NGO (Client Earth) vyhradila jasně proti návrhu, a to z toho důvodu, že navrhovaná opatření podle nich nebudou efektivní a neřeší jádro problému. Proto NGO navrhuje zaměření na regulaci rozvoje výrobců polymerových plastů. Polská komora chemického průmyslu vyjádřila skeptický názor vůči opatření z toho důvodu, že legislativa nebude mít reálný dopad na mořský odpad. Důvodem je podle této NGO zaměření se na vyplavený odpad na evropských plážích, jehož obsah není shodný s mořským odpadem. Zároveň poukazují na fakt, že členské státy EU nejsou hlavním přispěvatelem mořského odpadu a dopad proto bude minimální. Mezi dalšími návrhy NGOs a ostatních respondentů se opakovaně objevovaly následující názory:

- Souhlas se specifickými opatřeními dle dostupných alternativ SUP
- Zavedení zálohového systému pro SUP výrobky, včetně lovných zařízení
- Není vhodné doporučovat konkrétní alternativní materiály, ale je nutné charakterizovat klíčovou vlastnost, kterou by tyto alternativní materiály měly mít
- Příliš vágní definice a opatření pro lovná zařízení ve srovnání s SUP, potřeba dále rozpracovat
- Požadavky na design či označení výrobků
- Unijní legislativa se specifickými cíli
- Rozšířená odpovědnost výrobce a incentivy

⁹ Kompletní seznam zapojených NGOs včetně jejich specifických charakteristik viz Příloha 2.

- Nutné snížit zdroje SUP: úprava dosavadní legislativy pro nakládání s odpady
- Lepší přístupnost sběrných centrech lovných zařízení v přístavech, kritika poplatků za odevzdání lovných zařízení ve sběrných centrech
- Zaměření na mikroplasty
- Adresování dalších plastových výrobků jako jsou např. balónky

Mimo výše zmíněné připomínky se objevil i návrh na zaměření se na ekonomickou životaschopnost recyklace, která je podle Polské komory chemického průmyslu hlavním překážkou pokroku ve směru k cirkulární ekonomice. Z řad občanů zazněl skeptický názor, že nahrazení jednoho typu jednorázového materiálu jiným typem neřeší nadměrnou spotřebu jednorázových materiálů. Tento názor doplňují především sdružení místních samospráv, která volají po osvětových kampaních jako součásti komplexního řešení a změny chování spotřebitele. (Evropská komise, 2017)

Na základě otevřených veřejných konzultací Evropské komise z přelomu roku 2017 a 2018 bylo obdrženo necelých 2 000 odpovědí od širokého spektra respondentů, včetně NGOs, místních samospráv, MNCs, zájmových skupin v podobě sdružení zástupců průmyslu či odborníků a dalších. 95 % dotázaných napříč všemi kategoriemi respondentů se vyjádřilo v tom smyslu, že činnost na snížení dopadu SUP je nutná a zároveň urgentní. (Evropská komise, 2018c) Většinová shoda panovala v otázce nutnosti zavedení nástrojů na alespoň evropské úrovni a ochotě zaplatit malou částku navíc při zavedení zálohového systému plastových lahví. 93 % respondentů se vyjádřilo ve prospěch zákazu nádobí z jednorázového plastu a jeho nahrazení alternativními materiály, ačkoliv to může vést ke zvýšení nákladů pro spotřebitele. 91 % dotázaných souhlasí se zavedením rozšířené odpovědnosti výrobců tabákových výrobků a cigaret, z které by měly být částečně financovány náklady spojené s úklidem nedopalků cigaret. Proti tomuto opatření byli především zástupci průmyslu. Podobný výsledek byl dosažen i v otázce zavedení rozšířené odpovědnosti výrobců hygienických potřeb.

Za nejvhodnější nástroj pro snížení dopadu SUP bylo respondenty označeno zavedení zálohového systému (44 %), stanovení konkrétního cíle ve snížení SUP odpadu (33 %) a zavedení minimálních požadavků na SUP výrobky (62 %). V rámci veřejné konzultace byli účastníci požádáni, aby identifikovali klíčové stakehodlers pro další posun v řešení problematiky mořského odpadu. Podle

respondentů je klíčovým aktérem EU, členské státy EU, místní a regionální autority, rybáři a rybářské společnosti. Menší význam dotázaní přisoudili jiným mezinárodním orgánům, NGOs a soukromému sektoru. (Evropská komise, 2018c)

Názory širokého spektra nestátních aktérů ve finálním návrhu COM/2018/340

Po identifikování prostoru pro nestátní aktéry, typu aktérů a jejich názorů lze hodnotit, zda se tyto názory a připomínky objevují ve finálním návrhu Komise na směrnici COM/2018/340. Požadavek na unijní legislativu se naplnil již samotným charakterem návrhu směrnice, která byla následně s úpravami schválena a členské státy mají povinnost ji včlenit do vnitrostátního práva. Požadavek na unijní standardizaci zákazů a povinností je naplněn částečně. Z právní povahy směrnice totiž mají členské státy sice povinnost provést opatření na zákaz, snížení spotřeby či zvýšení úrovně sběru a recyklace konkrétních SUP, ovšem prostředky pro dosažení těchto cílů jsou plně v kompetenci jednotlivých členských států. Závěrečný návrh tedy sice obsahuje konkrétní cíle, ale tyto cíle mohou být dosaženy různými prostředky. Stanovené cíle zároveň neobsahují, až na několik výjimek, cíle vyjádřené v absolutních číslech např. stanovením procentních změn pro jednotlivá opatření.

Evropská komise do návrhu dále začlenila požadavek na pravidelné reportování o provedených nařízeních a úrovni spotřeby konkrétních SUP. V souladu s názorem většiny stakeholders byla navrhována specifická opatření v závislosti na existujících alternativách konkrétních SUP. Rozšířená odpovědnost výrobce je často opakovaným pojmem v návrhu směrnice, a to jak v kontextu SUP, tak lovných zařízení. Podle směrnice by členské státy měly aplikovat rozšířenou odpovědnost výrobce u všech specifikovaných nejčastějších SUP. Podpora infrastruktury sběrných a recyklačních zařízení by měla být pokryta právě ze získaných financí z rozšířené odpovědnosti výrobce. Ze stejných zdrojů by měla být financována i osvětová opatření vůči spotřebitelům. U lovných zařízení by měli jejich výrobci nést větší finanční odpovědnost a v návrhu jsou zmiňovány i finanční incentivy pro rybáře a rybářské společnosti za účelem zvýšení úrovně vybraných lovných zařízení k další recyklaci. Lovná zařízení mají totiž podle Komise vysoký potenciál pro další využití.

Zavedení zálohového systému pro některé SUP se prosadil pouze u nápojových lahví. Členské státy totiž musí dle směrnice podniknout kroky k dosažení 90 % úrovně zpětného výběru nápojových lahví. Mezi doporučovanými, avšak nikoliv závaznými prostředky, Evropská komise uvádí zavedení zálohového systému či zavedení separátních cílů pro relevantní schémata rozšířené odpovědnosti spotřebitele. Pro ostatní SUP ani lovná zařízení členské státy nemají povinnost zavedení opatření na tříděný sběr. Komise se v závěrečném návrhu vyvarovala zmiňování konkrétních alternativních materiálů, ale zdůraznila jejich klíčovou vlastnost, kterou má být možnost opakovaného použití materiálu. Kritika vágnosti opatření ve vztahu k lovným zařízením je částečně adresována navržením rozšířené odpovědnosti výrobců lovných zařízení, pro kterou se podle SWD/2018/254 (Evropská komise, 2018c) během konzultací vyjádřilo 53 % dotazovaných stakeholders. Zavedení zálohového systému lovných zařízení, jež získal téměř 60 % podporu zainteresovaných subjektů, se ovšem neprosadilo. Požadavky na design výrobků se prosadily u nápojových lahví a jiných nádob na nápoje a jejich víčka. Hlavní změnou je, že víčka musí zůstat připevněna k tělu lahve. Povinná označení výrobků ve smyslu správného nakládání s tímto typem odpadu, obsahu plastů ve výrobku a informace o škodlivosti nesprávného nakládání s odpadem se ve finálním návrhu týkají hygienických vložek, tamponů a aplikátorů tamponů, vlhčených ubrousků a balónků. Mikroplastům není v návrhu věnován prostor se zdůvodněním, že tuto problematiku pokrývají jiná opatření EU.

Zapojení nestátních aktérů se znalostní základnou a zmíněné požadavky

Neopomenutelnou roli v první životní fázi norem v tomto případě zastupuje JRC, jakožto představitel zdroje odborných informací nutných pro další politická rozhodnutí. Studie JRC pomohla vyřešit problém rozhodování za nejistoty poskytnutím ucelených dat o nalezeném odpadu na evropských plážích. Studie se zároveň stala nepřímým nástrojem nestátních aktérů pro ovlivnění rozhodovacího procesu. K tomu došlo díky poskytnutí dat některými nestátními aktéry pro vypracování studie. Z celkových 24 různých vstupů dat byly 4 vstupy získány od 5 různých typů nestátních aktérů, přičemž 2 aktéři byli označeni jako NGOs.

Tabulka 12: NGOs, které přispěly k výzkumu JRC

Orientace						Úroveň působnosti
Organizace	Prospěch	Rozvoj	Advokacie	Vzdělávání veřejnosti	Networking a výzkum	
Legambiente		Členská dobrovolná organizace, bezplatné služby	x	x	x	národní
MIO-ECSDE		Členská asociace, bezplatné služby	x	x	x	mezinárodní

Zdroj 15: vlastní dle webových stránek Legambiente a MIO-ECSDE

První ze zmíněných NGOs je italská nezisková nevládní organizace Legambiente se smíšenými prvky pevné organizační struktury (jasná vnitřní struktura, formální organizace, hierarchická struktura) a volné organizační struktury (dobrovolné členství, horizontální komunikace). Mezi sdílená přesvědčení Legambiente uvádí např. podpoření přechodu ekonomiky na cirkulární a zelenou ekonomiku, mobilizace občanské společnosti k environmentálně pozitivní aktivitě či snaha o zlepšení kvality života obyvatel. Díky členství v několika mezinárodních asociacích a organizacích Legambiente disponuje sociální mocí, díky níž má ve výsledku i možnost přispět do rozhodovacích procesů (leverage) v oblasti environmentální politiky. Legambiente se zabývá také monitorováním mořského odpadu při pobřeží Itálie, jeho zaznamenáváním a následnou analýzou na celonárodní úrovni, což ji propůjčuje kognitivní moc. Na základě získaných znalostí a zároveň schopnosti mobilizovat občanskou společnost skrze vzdělávací a dobrovolnické programy tato NGO disponuje i symbolickou mocí. (Legambiente, 2020)

Druhou zmíněnou organizací je MIO-ECSDE (Mediterranean Information Office for the Environment, Culture and Sustainable Development), jež představuje sdružení 130 středomořských environmentálních NGOs s jasnou vnitřní strukturou, formální organizací, plochou strukturou a horizontální komunikací. Hlavním sdíleným přesvědčením této NGO je potřeba ochrany přírodního a kulturního dědictví středomořských států společně s udržitelným rozvojem. Díky široké členské

základně disponuje organizace sociální, symbolickou mocí a schopností ovlivnit rozhodovací procesy. Ostatní nestátní aktéři jsou reprezentováni konkrétními národními nebo mezinárodními projekty, které se zaměřují na monitorování mořského odpadu na plážích. Posledním nestátním aktérem je soukromá konzultační společnost Isotech zaměřující se na poskytování služeb v oblasti nakládání s odpady a na environmentální výzkumy. (Isotech, 2020) Společným jmenovatelem těchto nestátních aktérů je schopnost vyplnit prostor, který není z nějakého důvodu pokryt národní vládou. Důkazem je fakt, že ostatní datové vstupy byly poskytnuty přímo členskými státy nebo skrze databázi mořského odpadu nalezeného na pláži pod záštitou komise OSPAR¹⁰.

Zástupci JRC se stali součástí sítě expertů členských států, odborníků z regionálních úmluv pro mořské prostředí a expertů z oboru po vytvoření technické skupiny MSFD. (MSFD Competence centre, 2020) Právě v rámci této technické skupiny byla JRC vytvořena studie o nejčastějších plastech na evropských plážích, která byla následně skupinou i zrevidována. Jak vyplývá z hlášení výročního zasedání technické skupiny MSFD z června 2017, identifikování nejčastějších předmětů vyplaveného mořského odpadu byla jedna z priorit stanovených pro rok 2017. (MFD, 2017) Společně s identifikováním nejčastějšího mořského odpadu bylo nutné vytvořit harmonizovanou klasifikaci, která by zaručovala konzistentní data pro vyhodnocení. Na základě vypracované studie lze definovat základní charakteristiky technické skupiny MSFD jako epistemické komunity:

- Sdílená principiální přesvědčení a normativní přesvědčení: je potřeba identifikovat nejčastější SUP a lovná zařízení
- kauzální přesvědčení: efektivní opatření se musí soustředit na nejčastější SUP a lovná zařízení
- politické přesvědčení: schválení efektivních opatření povede ke snížení mořského odpadu
- pojetí validity: je možné vytvořit harmonizovaný systém mořského odpadu, který umožní kvantifikaci výsledků a identifikaci jeho nejčastějších předmětů

Samotný fakt, že se jedná o síť expertů na problematiku mořského odpadu a nejedná se o administrativní pracovníky, přispívá k pojetí technické skupiny MSFD jako epistemické komunity. Motivací pro činnost této skupiny je zprostředkování oboustranné výměny informací mezi experty z oboru a příslušnými pracovníky Evropské komise, což ve výsledku vede k navyšování obecného

¹⁰ Konvence pro ochranu pro ochranu mořského životního prostředí v severovýchodním Atlantiku.

blaha. Technická skupina MSFD se schází pravidelně jednou do roka za účelem koordinace a připravování agendy, ale menší události a workshopy v průběhu roku nejsou výjimkou. Skupina má plochou strukturou s minimální hierarchizací a relativně volnou strukturou, v které nemá každý člen jasně vymezené pravomoci a soubory úkolů. Svojí činností skupina přispěla k sestavení kognitivního rámce, k němuž poskytla potřebné údaje o nejčastějších plastových výrobcích. Díky znalostnímu základu disponuje skupina kognitivní mocí a díky včlenění do administrativních struktur i možností ovlivnit rozhodovací proces (leverage) skrze poskytování expertízy.

Oproti tomu v případě společností Eunomia, ICF a Deloitte se jedná o nadnárodní společnosti, které nabízejí komerční konzultační servis. Motivací pro jejich činnost není tedy společné přesvědčení, ale především finanční zisk v podobě finanční odměny za poskytnuté služby. Tyto společnosti se vyznačují jasnou organizací s hierarchickým charakterem a vertikální komunikací. Nelze ovšem popřít, že i přesto mají tyto společnosti určitou míru znalostního základu a odborného vhledu, který je vyhledáván orgány EU ve veřejných tendrech. Zprávy společností Eunomia, ICF a Deloitte jsou totiž odpovědí na poptávku Evropské komise po odborných posouzeních dostupných nástrojů pro snížení odpadu SUP a lovných zařízení. Společnosti tedy disponují kognitivní mocí a možností přístupu k rozhodovacím procesům (leverage). Zároveň jim lze přiřknout i materiální moc díky silné pozici, kterou si vybudovaly na trhu konzultantských společností.

Společnosti Eunomia a ICF přispěly zprávou o Posouzení dopadů opatření na snížení SUP mořského odpadu k vytvoření kognitivního rámce. V rámci posouzení byla zpracována předchozí studie JRC a její vstupní data. Zásadním rozdílem je odlišná metodika při identifikování nejčastějších SUP předmětů. Především potom vytvoření odlišných kategorií tak, aby co nejlépe identifikovaly individuální SUP výrobky. Díky odlišnému přístupu a konkretizaci nejčastějších SUP výrobků v seznamu figurují, oproti původní studii JRC, výrobky jako jsou balónky a jejich tyčky, obaly od sladkostí a brambůrků nebo hygienické potřeby, včetně hygienických vložek, klasických a odličovacích tamponů. Eunomia dodává, že na základě konzultace s organizacemi v osmi členských státech by měla být tato skupina dále rozčleněna a speciální pozornost věnována vlhčeným ubrouskům. Vlhčené ubrousky podle konzultací s Marine Conservation Society (Velká Británie) a Clean Coasts (Irsko) představují nejčastější nalezené SUP předměty z kategorie hygienických potřeb. V obou případech se jedná o NGOs, které jednou do roka pořádají dobrovolné

úklidy pláží. Při těchto úklidech jsou veškeré nalezené předměty zaznamenány a následně kvantifikovány. (Clean Coasts, The Marine Conservation Society, 2020) Organizováním úklidu NGOs jednak usilují o vzdělávání veřejnosti a současně shromažďují data o vyplaveném odpadu. Vlhčené ubrousky zároveň působí škodu i předtím, než se díky nesprávnému nakládání s odpadem dostanou do kanalizačního systému, který následně často ucpávají.

Tabulka 13: NGOs, které přispěly ke zprávě od společnosti Eunomia

Orientace						Úroveň působnosti
Organizace	Prospěch	Rozvoj	Advokacie	Vzdělávání veřejnosti	Networking a výzkum	
The Marine Conservation Society		bezplatné služby	x	x	výzkum	národní
Clean Coasts		bezplatné služby	x	x	výzkum	národní

Zdroj 16: vlastní na základě webových stránek NGOs

Podle zprávy společnosti Eunomia (2018) by opatření mířená na identifikované nejčastější SUP vedla k adresování 94 % veškerého SUP a 78 % plastového odpadu vyplaveného na evropské pláže. Eunomia dále na základě konzultací a sestavení přehledu dostupných opatření ve světě i členských státech sestavila navrhovaná opatření. Klíčem pro výběr efektivního opatření je identifikování zdroje vzniku odpadu jako je např. nedostatek ekonomických incentív nebo nesprávná likvidace odpadu. Evropská komise se rozhodla přejmout opatření navrhovaná v modelu 2c, která by ve výsledku měla vést ke snížení SUP mořského odpadu o zhruba 50 %. (Evropská komise, 2018d) Avšak některá opatření z přijatého modelu 2c se neobjevují ve finálním návrhu COM/2018/340 jako je tomu v případě rozšířené odpovědnosti výrobců hygienických potřeb a vlhčených ubrousků a nastavení cíle na snížení spotřeby vlhčených ubrousků. Oproti tomu byla do finálního návrhu přidán cíl pro oblast tříděného sběru.

Studie Deloitte (2018) se zaměřovala na lovná zařízení (ALDFG, Abandoned, lost or discarded fishing gear) obsahující plasty. Jako hlavní problém společnost Deloitte identifikovala:

- vysoké náklady spojené s recyklací ALDFG, nízká úroveň recyklovatelnosti, nepřítomnost poptávky po recyklovaných produktech

- neexistence schématu na zaznamenávání ALDFG
- úmyslné ztráty lovných zařízení (snaha vyhnout se nákladům spojeným s jejich další recyklací)
- neefektivní systém sběru odpadu v přístavech

Deloitte sestavil několik modelů opatření mezi nimiž byla kombinace rozšířené zodpovědnosti se zálohovým systémem a nastavení recyklačního cíle. Evropská komise se ovšem rozhodla využít pouze zavedení rozšířené odpovědnosti výrobce. Díky financím získaným ze zavedení tohoto opatření má podle Komise dojít k podpoře systému sběru a dalšího zpracování ALDFG obsahující plasty. Zároveň by rozšířená odpovědnost výrobce měla transferovat část nákladů z přístavů, které slouží jako sběrná místa, na výrobce lovných zařízení. Zavedení zálohového systému by podle Komise vedlo k dodatečným nákladům pro rybářské společnosti díky častým neúmyslným ztrátám lovných zařízení. Zároveň by takové opatření bylo spojeno s vysokými dodatečnými a administrativními náklady. Stejně tak vytvoření recyklačního cíle a jeho následné monitorování by přineslo nepříjemně vysoké dodatečné náklady a administrativní zátěž. (Evropská komise, 2018d)

Společnost Deloitte v rámci studie konzultovala navrhovaná opatření s 16 různými stakeholders. (Deloitte, 2018) Ve třech případech se jednalo o zástupce zájmových skupin jako jsou sdružení výrobců lan a rybářských sítí, sdružení rybářů či rybářských společností. V sedmi případech se jednalo o zástupce administrativních aparátů např. zástupci ministerstva životního prostředí, zástupci sdružení místních samospráv či jednotliví úředníci generálních ředitelství Komise. Ve dvou případech se jednalo o soukromé firmy s národní působností, v jednom případě s mezinárodní působností. Mezi stakeholders se dále objevil jeden zástupce NGO a jeden zástupce mezinárodní organizace.¹¹ Konzultovaní aktéři s národní působností pocházeli především z Nizozemska, Dánska, Islandu, Norska, Polska.

4.2 Široké přijetí normy

Ačkoliv na úrovni Evropského parlamentu neproběhly početné veřejné konzultace, jako tomu bylo v případě Evropské komise, nestátní aktéři měli i tak možnost zapojit se rozhodovacího procesu. V první řadě se jedná především o administrativní aparáty EU, primárně výbor ENVI, který měl na

¹¹ Kompletní přehled stakeholders viz příloha 3

starosti vypracování zprávy k návrhu směrnice COM/2018/340. Mezi dalšími výbory, které přispěly názorem na návrh směrnice byl Hospodářský a měnový výbor (ECON), Výbor pro průmysl, výzkum a energetiku (ITRE), Výbor pro zemědělství a rozvoj venkova (AGRI) a Výbor pro rybolov (PECH). AGRI přispěl ke zprávě mimo jiné dodatky, v nichž navrhoval zákaz výrobků z oxo-rozložitelných plastů společně se zákazem kelímků, víček a boxů na jídlo ze zpěnovatelného polystyrenu. U oxo-rozložitelných plastů AGRI argumentoval především jejich negativním dopadem na půdu. Jako příklad uvedl mulčovací fólie, které po rozkladu na menší částice kontaminují půdu. PECH přispěl do výsledné zprávy mimo jiné požadavkem na vytvoření unijního rámce na uklizení plastového odpadu z moří. Výbory ECON a ITRE se shodly v požadavku na dřívějšího vyhodnocení směrnice Evropskou komisí z původních šesti let na pět let od data transpozice směrnice do národního práva.

Zájmové skupiny a jejich reakce na návrh směrnice COM/2018/340

Návrh směrnice COM/2018/340 vyvolal pozitivní i negativní ohlas napříč všemi kategoriemi stakeholders. Zástupci recyklačního průmyslu a zástupci odvětví pro nakládání s odpady vyjádřili podporu tomuto návrhu, ovšem s jistými výhradami. Ze společného prohlášení vyplývá (FEAD, 2018), že pokud má návrh najít podporu v tomto odvětví, bude muset dojít k jistým úpravám původního návrhu. Zástupci volají především po silnější vůdčí roli EU a požadují právní rámec, který vyšle jasný signál trhu. Ze společného prohlášení je jasné, že si je odvětví vědomé své klíčové role v přechodu na cirkulární ekonomiku. Zároveň je odvětví ochotné dále investovat do rozvoje technologií, které povedou k dalšímu rozvoji cirkulární ekonomiky. Podmínkou ale mají být legislativní opatření na jejichž základě bude pozitivně stimulována poptávka po recyklovaných plastech. Ta je v současné době nedostatečná a přispívá k nejistotě a neochotě firem v odvětví dále investovat do recyklačních technologií. Ke zvýšení poptávky může podle zástupců dojít pouze kombinací legislativních a ekonomických opatření, které povedou k vyrovnání cenového rozdílu mezi konvenčními a recyklovatelnými plasty. Ve společném prohlášení je zdůrazněno, že rozšířená odpovědnost výrobce by neměla být hlavním nástrojem pro boj s jednorázovými plasty. Zároveň je v prohlášení vyjádřena lítost nad nezavedením povinného minimálního obsahu recyklovaných složek v plastových lahvích.

Při pohledu na návrh směrnice v závěrečné zprávě zpravodajky Frédérique Ries (ENVI, 2018), konkrétně na dodatek 56, článek 6, odstavec 1, lze usoudit, že tento požadavek byl vyslyšen. Dle dodatku je navrženo do roku 2025 zavést 35 % povinný minimální obsah recyklovaných plastů v plastových lahvích. Veškeré plastové lahve uvedené na trh by měly být zároveň recyklovatelné. V případě tohoto dodatku se jedná o pokus stimulu poptávky po recyklovaných plastech tak, jak to žádali zástupci recyklačního odvětví. Ze závěrečné zprávy zároveň vyplývá, že z 29 různých stakeholders¹², od kterých obdržela v průběhu zpracování zpravodajka určité informace, bylo celkem 12 zástupci zájmových skupin. Jednalo se především o sdružení evropských či národních firem recyklačního odvětví a zpracovatelů odpadu. V drtivé většině se jedná o subjekty registrované v Transparenčním registru EU.

Transparenční registr má za účel poskytovat občanům EU transparentní informace o lobbujících zájmových skupinách a jejich sdílených zájmech, které se určitým legálním způsobem snaží ovlivnit rozhodnutí orgánů EU (především Evropské komise a Evropského parlamentu) a jejich členů. Při bližším pohledu na Transparenční registr (Transparency Register, 2020) mají zájmové skupiny ve většině případů uvedené jako cíle hájení sdílených zájmů členů, včetně aktivity na podporu výnosného a udržitelného rozvoje celého odvětví. Zavedení povinného minimálního obsahu recyklovaných plastů v plastových lahvích by bez pochyb bylo nástrojem takového rozvoje. Nutno podotknout, že velké množství zmiňovaných zájmových skupin pochází z přímo Belgie nebo mají jedno ze sídel v Bruselu. Stejně tak MNCs a soukromé firmy ze seznamu stakeholders většinou mají své reprezentanty přímo v Bruselu. Soukromý sektor a jeho zástupci díky tomu disponují přístupem k rozhodovacímu procesu (leverage), kdy mají možnost ovlivnit jednotlivé členy institucí EU. Zároveň tento typ nestátních aktérů disponuje materiální mocí, protože se většinou jedná o nadnárodní firmy nebo národní či nadnárodní sdružení zástupců odvětví. Díky svojí dominantní pozici na trhu či zastoupení celého odvětví mají tito nestátní aktéři ekonomické zdroje, které jim dodávají materiální moc.

Silnou negativní reakci vyvolal návrh především u Evropského sdružení výrobců Plastů (European Plastics Converters, 2018), které sneslo vlnu kritiky na zavedení rozšířené odpovědnosti výrobce. Takové opatření podle vyjádření sdružení ignoruje dosavadní opatření a spolupráci s odvětvím

¹² Kompletní seznam stakeholders dle Závěrečné zprávy viz Příloha 4

výrobce plastů. Rozšířená odpovědnost výrobce, v rozsahu, v jakém ji navrhuje Evropská komise, ignoruje fakt, že takové opatření nepovede ke změně spotřebitelského chování. Ve výsledku dochází k úniku jednorázových plastů nesprávným nakládáním s odpady, ze kterého nelze vinit výrobce, ale spotřebitele. Sdružení proto požaduje důslednější opatření na změnu chování spotřebitele a jeho vzdělávání v problematice. Rozšířená odpovědnost výrobce by proto měla být stanovena poměrně k tomuto faktu. (European Plastics Converters, 2018) V tomto bodu se sdružení shoduje se zpravodajkou Frédérique Rise, která ve Zprávě (ENVI, 2018) označuje navržené schéma rozšířené odpovědnosti výrobce za disproportční a doporučuje jeho zmírnění. Stojí za zmínku, že tato organizace byla jedním ze stakeholders, od nichž zpravodajka obdržela informaci při vypracovávání zprávy.

Ostatní nestátní aktéři a jejich reakce na návrh směrnice COM/2018/340

Návrh směrnice COM/2018/340 vyvolal smíšené reakce i mezi ostatními aktéry. Ačkoliv byla obecně myšlenka regulace SUP vítána, návrhu byly vyčítány různé nedostatky. Evropská environmentální kancelář (European Environmental Bureau) ve svém veřejném prohlášení v reakci na návrh Komise zveřejnila reakci Rethink Plastics¹³. Podle této organizace chybí v návrhu konkrétní cíle pro snížení spotřeby nápojových kelímků a boxů na potraviny. Problematika absence konkrétních cílů byla adresována v dodatku navrženém v plénu Evropského parlamentu Evropskou lidovou stranou. (Evropský parlament, 2018) Ačkoliv byla nutnost definování konkrétních cílů přiznána již ve Zprávě ENVI, konkrétní cíle v této zprávě nevřzeny nebyly. V prohlášení byla dále zmíněna problematika přítomnosti škodlivých látek v SUP. (European Environmental Bureau, 2018) Tato problematika je ve zprávě ENVI zmíněna velmi obecně, konkrétně pouze u zákazu obsahu škodlivých látek v hygienických vložkách, tampónech a jejich aplikátorech. Světový fond na ochranu přírody (World Wildlife Fund, WWF) ve své tiskové zprávě z 22. května 2018 přivítal návrh se smíšenými pocity. Ačkoliv iniciativu plně podporují, návrh směrnice podle nich postrádá konkrétní kvantifikovatelné cíle v oblasti snížení spotřeby SUP výrobků a lovným zařízením je věnována nedostatečná pozornost. WWF navrhuje dodatečná opatření na zvýšení povědomí spotřebitelů na správné zacházení s odpady z lovných zařízení a jejich možnosti recyklace. (World

¹³ Rethnik Plastics je jedním ze členů Evropská environmentální kanceláře a oba nestátní aktéři také figurovali na seznamu stakeholders, od nichž zpravodajka obdržela informace během vypracovávání zprávy. Více informací o charakteristice těchto aktérů viz Seznam stakeholders Zprávy ENVI (Příloha 4).

Wildlife Fund, 2018) Požadavek na kvantifikovatelné cíle snížení spotřeby byl následně splněn např. dodatkem u nápojových kelímků a boxů na jídlo v plénu Evropského parlamentu.

Filtry tabákových výrobků jako jeden z problémů

Pozornost věnovaná cigaretovým filtrům ve Zprávě ENVI (2017) se odvíjí od priorit samotné zpravodajky, jak sama v dokumentu uvádí. Co se týče podkladových dat a navrhovaných konkrétních opatření v problematice cigaretových filtrů, zpravodajka se odkazuje na doporučení WHO (World Health Organization, Světová zdravotnická organizace). WHO v roce 2017 vypracoval studii, v jejímž rámci zkoumala i negativní vliv cigaretových filtrů a nedopalků po ukončení jejich spotřebitelského cyklu. Podle zprávy (World Health Organization, 2017) nepředstavují nedopalky obsahující plastové filtry problém pouze z hlediska kvantity vygenerovaného odpadu, ale i hlediska toxických látek, které obsahují. Tyto toxické látky mohou nesprávným nakládáním s odpady unikat do životního prostředí, kontaminovat ho a negativně ovlivnit lidské zdraví. Proto WHO navrhuje zavedení rozšířené odpovědnosti pro výrobce tabákových výrobků. Ze získaných financí by potom měl být financován úklid nedopalků a prevence úniku do životního prostředí, který až doteď spoléhal na místní samosprávy. V kombinaci s osvětovými opatřeními o negativním dopadu cigaretových nedopalků na životní prostředí by podle WHO měla rozšířená odpovědnost výrobce vést ke snížení spotřeby cigaret. Ve zprávě ENVI (2018) se z iniciativy zpravodajky objevil konkrétní cíl na snížení spotřeby cigaretových filtrů. Druhým opatřením bylo povinné označení cigaretových filtrů obsahujících plasty.

V průběhu druhé životní fáze cyklu normy vstupovali na platformu Evropského parlamentu různí nestátní aktéři, ačkoliv jejich počet je ve srovnání s prvním životním cyklem normy výrazně nižší. Jednalo se především o zájmové skupiny reprezentující recyklační odvětví a další zpracovatele odpadu. Konkrétním příkladem byl požadavek tohoto odvětví na zavedení minimálního obsahu recyklovaných složek v plastových lahvích, který byl vyslyšen. Díky tomuto legislativnímu opatření dojde k růstu a stabilizaci poptávky po recyklovaných materiálech. Oproti tomu nebyl vyslyšen požadavek na zmírnění schématu EPR, kteří vznesli zástupci výrobců plastů. Jediným úspěchem pro toto odvětví může být definování obecných podmínek zavedení EPR, které by měly zaručit, že EPR bude zavedeno efektivně a v proporcionálním rozsahu.

4.3 Internalizace normy

Ačkoliv v samotné implementaci opatření obsažených ve směrnici EU 2019/904 budou mít vůdčí roli členské státy EU a jejich byrokratické aparáty, i v poslední fázi životního cyklu norem bude nejspíše existovat prostor pro nestátní aktéry jako jsou NGOs, advokační skupiny či zájmové skupiny. Konečně, směrnice sice určuje cíle, ale neurčuje prostředky, jakými jich má být dosaženo. Díky tomu zde vzniká prostor pro nestátní aktéry, kteří mohou rozhodnutí o konkrétních prostředcích ovlivnit na úrovni členských států. Pro jednotlivé kategorie SUP výrobků dle dostupnosti jejich alternativ lze v některých případech zpětně vypožorovat původ některých opatření.

SUP výrobky s existující alternativou a méně častou alternativou

Oproti původnímu návrhu Komise byly na seznam SUP výrobků, u nichž má dojít k omezení trhu (zákazu) do 3. července 2021, přidány oxo-rozložitelné plasty, nápojové kelímky a boxy na jídlo ze zpěnovatelného polystyrenu. Dodání těchto dvou výrobků na seznam lze vypožorovat ve zprávě ENVI, kdy byly zmíněné výrobky dodány na seznam na základě obdrženého názoru Výboru pro zemědělství a rozvoj venkova (AGRI). Do textu směrnice EU 2019/904 se oproti tomu neprosadilo nastavení konkrétního cíle na snížení spotřeby SUP nápojových kelímků a boxů na jídlo, ačkoliv tato opatření obsahovala vybraná opatření ze zprávy od společnosti Eunomia¹⁴. K vytyčení konkrétních cílů vyzývala např. i European Environmental Bureau a Zpráva ENVI. Konkrétní cíle byly stanoveny až v obecném postoji Evropského parlamentu z října 2018, když byl na základě iniciativy Evropské lidové strany schválen dodatek o nastavení 25 % cíle snížení spotřeby těchto výrobků. Po trojstranných vyjednáváních byl ovšem text zobecněn do současné podoby, podle které si mají členské státy nastavit ambiciózní a udržitelný cíl snížení spotřeby do roku 2026 oproti roku 2022. Směrnice ale nezmiňuje žádné konkrétní hodnoty.

Hlavní změny ve schématech EPR nepředstavují úrovně rozsahu, ale obecné podmínky, za kterých mají být schémata zavedena. Tyto podmínky byly v původním návrhu Komise adresovány minimálně nebo vůbec. Konkrétně definované obecné podmínky se objevily až ve Zprávě ENVI,

¹⁴ Podle doprovodného dokumentu původního návrhu Komise SWD/2018/254 part 2/3 je vybranou variantou kombinace opatření kombinace 2c, která obsahuje nastavení cílů snížení spotřeby pro dva zmíněné výrobky. V návrhu COM/2018/340 se ale žádné konkrétní cíle neobjevují.

nejspíše na základě připomínek zástupců výrobců plastů. Proti zavedení EPR v původním rozsahu se ohradilo především Evropské sdružení výrobců plastů, které ho považovalo za disproporční. Ve zprávě jsou proto zmíněny obecné podmínky zavedení EPR jako je proporzitost těchto opatření, zavedení EPR pouze do míry nutné pro pokrytí specifikovaných nezbytných nákladů. Služby hrazené z EPR by měly být poskytovány transparentně a měly by být nákladově efektivní, aby se zamezilo zbytečnému zatěžování výrobců SUP. Tyto obecné podmínky se prosadily i do finálního textu směrnice. Ovšem je nutné poznamenat, že rozsah schémat EPR se v porovnání s původním návrhem Komise ještě rozšířil o pokrytí nákladů spojených se shromažďováním dat a podáváním hlášení. V původním návrhu, ani zprávě ENVI zároveň nebyla zmínka o tom, že by zavedení EPR mělo pokrýt i potřebnou infrastrukturu a její provoz. Toto rozšíření lze proto přisoudit trojstranným vyjednáváním, které proběhlo na podzim 2018.

SUP výrobky, které jsou recyklovatelné a probíhá jejich sběr

Co se týče EPR pro výrobce lovných zařízení, proběhlo zde méně změn než u jiných SUP výrobků, protože rozsah EPR pro lovná zařízení obsahující plasty zůstal beze změny. Ovšem ve směrnice se oproti původnímu návrhu Komise objevily dvě zásadní změny. První z nich je povinnost členských států nastavit si minimální cíle pro úroveň vybraných lovných zařízení. Tato změna je odpovědí na požadavek ENVI, který stanovil 50 % cíl pro úroveň výběru lovných zařízení a 15 % cíl pro další recyklaci vybraných zařízení. K vymezení konkrétních cílů vyzýval např. WWF, který po zveřejnění návrhu COM/2018/340 v tiskové zprávě poznamenal, že návrh neadresuje problematiku lovných zařízení. Tyto konkrétní cíle byly přejaty Evropským parlamentem v obecném postoji. Avšak konkrétní cíle z textu směrnice zmizely a byly nahrazeny povinností přímořských členských států nastavit minimální cíl pro úroveň výběru lovných zařízení obsahující plasty. Druhou změnou oproti původnímu návrhu směrnice je aktivní role Komise v prozkoumání a následném zavedení harmonizovaných požadavků cirkulárního designu lovných zařízení. Opět se jedná o dodatek přijatý Evropským parlamentem na základě zprávy ENVI.

Finální text směrnice do jisté míry koresponduje se zprávou ENVI, co se týče zavedení minimálního obsahu recyklovatelných složek v plastových lahvích. Zatímco zpráva ENVI navrhovala zavedení 35 % povinného obsahu recyklovaných složek plastových lahví do roku 2025, článek 7 směrnice 2019/904 zakládá členským státům povinnost zavést opatření pro 25 % obsah

recyklovaných složek do roku 2025 a 30 % obsah do roku 2030. Došlo tedy k mírnému snížení původního návrhu. Směrnice se oproti Zprávě ENVI a původnímu návrhu Komise zaměřuje na další specifikaci plastových lahví a definuje je jako PET lahve, což je označené, kterého nebylo v dřívějších dokumentech použito. Oproti zprávě ENVI neobsahuje směrnice požadavek na minimální obsah recyklovaných složek pro víčka a uzávěry plastových lahví. Avšak z Annexu, konkrétně části F, vyplývá, že výše zmíněný požadavek na design PET lahví se vztahuje na lahev jako celek. Tím je rozuměna jak lahev samotná, tak i víčko či uzávěr. Dalším požadavkem na design plastových lahví je nutnost připevnění víčka či uzávěru k tělu lahve během celé spotřební fáze výrobku. Tento požadavek se ovšem objevil již v původním návrhu Evropské komise. Pokud plastové lahve nesplňují kteroukoliv ze dvou podmínek na design výrobku, nemohou být uvedeny na trh.

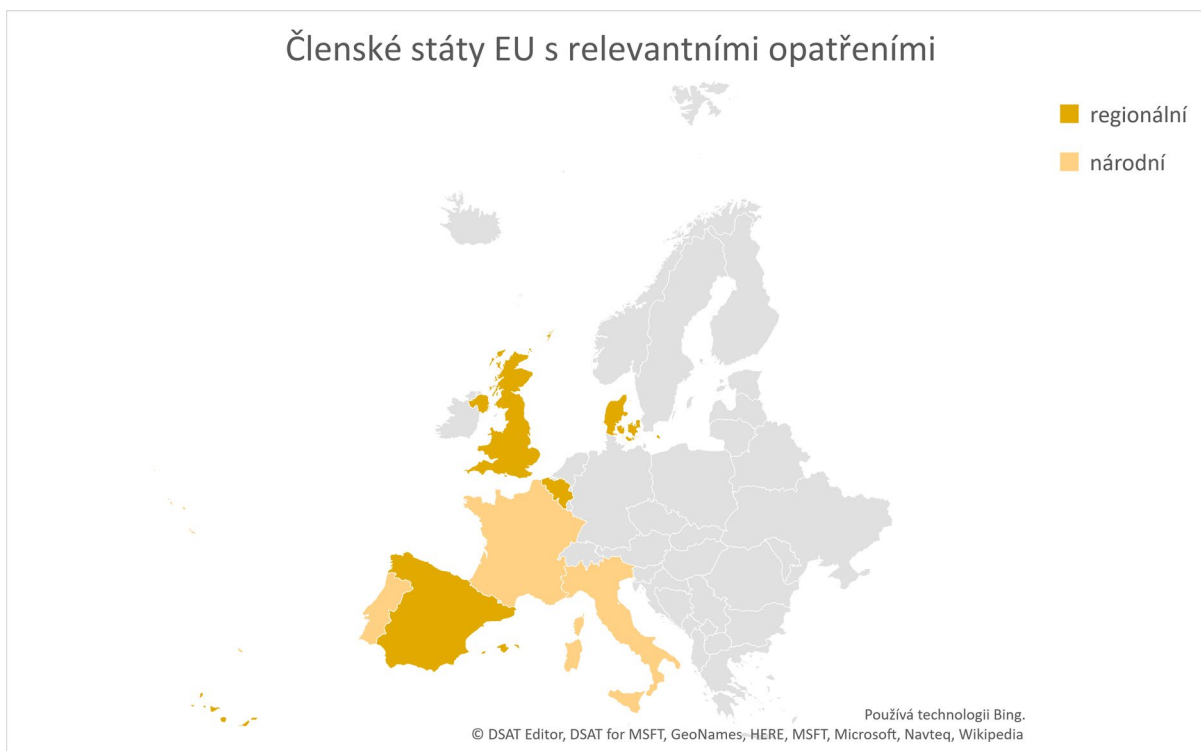
Ačkoliv by se mohlo zdát, že finální text směrnice neobsahuje oproti Zprávě ENVI příliš konkrétních cílů např. co se týče cílů snížení spotřeby specifických SUP, recyklačních cílů, je nutné si uvědomit, že pro každý kvantifikovatelný cíl musí zároveň existovat nástroj pro vynucování, zaznamenávání dat a jejich hlášení. Pokud tyto nástroje neexistují nebo není vůle je vytvořit, konkrétní kvantifikovatelné cíle postrádají smysl, protože nejsou naplnitelnými. Při srovnání původního návrhu Komise s finálním textem směrnice je jasné, že původní návrh obsahuje méně konkrétních kvantifikovatelných cílů. Vyšší přítomnost konkrétních cílů v textu směrnice je možná díky současnému rozpracování schématu EPR, v jehož přesné kalkulaci bude hrát Komise velkou roli. Zde se ukazuje, že zavádění kvantifikovatelných cílů má smysl pouze při současném identifikování financování takových opatření a vytvoření mechanismů pro dosažení těchto cílů.

Relevantní opatření v členských státech EU

Ačkoliv pro některé členské státy může včlenění směrnice EU 2019/904 představovat zavedení opatření, které nemají v národní legislativě žádné předchůdce, pro mnohé státy se bude jednat o známou problematiku. Francie, Portugalsko, Itálie, Španělsko, Belgie a Dánsko představují členské státy EU, v jejichž rámci existují na národní či regionální úrovni opatření na snížení dopadu

jednorázových plastů¹⁵. (Eunomie, 2018) Zatímco ve Velké Británii, Španělsku, Belgii a Dánsku se jedná o regionální opatření, v případě Francie, Itálie a Portugalska se jedná o opatření na národní úrovni.

Obrázek 7: Členské státy EU s relevantními opatřeními



Zdroj 17: vlastní dle Eunomia (2018)

Členským státem EU s nejvyšším počtem opatření na národní úrovni je Francie. Francie přijala celkem čtyři zákazy specifických SUP výrobků, mezi něž patří vatové tyčinky, lehké nákupní tašky, tašky vyrobené z oxo-rozložitelných plastů, plastové příbory, nádobí a nápojové kelímky. Nejvíce opatření na regionální úrovni lze nalézt ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska, konkrétně ve Skotsku. Je důležité povšimnout si, že ve všech případech se jedná o přímořské členské státy. Je jenom logické, že především přímořské státy budou přijímat opatření na zmírnění dopadu SUP a to díky přítomnosti mořského odpadu vyplaveného na pláže. SUP výrobky a lovná zařízení obsahující plasty jsou pro přímořské státy nejenom environmentálním problémem, ale také

¹⁵ Data vycházejí ze zprávy společnosti Eunomia z roku 2018. Lze předpokládat, že k dnešnímu dni může existovat více členských států EU, které také přijaly podobná opatření nezávisle na směrnici 2019/904.

ekonomickou zátěží v podobě nákladů na úklid odpadků z pláží, jeho přepravu a další zpracování. Větší zapojení entit z přímořských států je znatelné i při pohledu na seznam stakeholders v celém průběhu COD/2018/0172. O to překvapivější možná je, že Slovensko je společně s Francií reprezentantem členského státu, kde již proběhlo včlenění směrnice EU 2019/904 o dopadu některých jednorázových plastových výrobků na životní prostředí do národního práva.

Závěr

Ačkoliv se Evropská unie zajímá o různé aspekty dopadu plastů dlouhodobě, v posledních letech je její aktivita v této oblasti zvýšená. Především díky snaze implementovat komplexní strategii pro plasty na unijní úrovni v širším kontextu přechodu na cirkulární ekonomiku. Adresování problematiky jednorázových plastů bylo identifikováno jako hlavní priorita implementačního plánu již v roce 2015. Hlavním problémem bylo, že neexistovala unijní legislativa, která by se komplexně zabývala jednorázovými plasty.

Symbolickým bodem objevení problematiky jednorázových plastů bylo vypracování studie Joint Research (JRC), v jejímž bylo identifikováno 10 nejčastějších předmětů z jednorázových plastů. Studie zároveň doporučila zaměření veškerých opatření na těchto 10 identifikovaných výrobců za účelem efektivnosti opatření. Tato studie čerpala z dat od jednotlivých členských států a ve státech kde nebyla dostupná data od oficiálních autorit, byla získána data od neziskových organizací, které se zabývají monitoringem obsahu mořského odpadu. Studie tedy přispěla k vytvoření kognitivního rámce a další institucionalizaci normy v rámci platformy Evropské komise. V případě JRC se jednalo o síť expertů s odbornými znalostmi. Návrhy jednotlivých opatření potom vycházely z vypracovaných studií od soukromých konzultantských společností Eunomia a Deloitte. Ačkoliv jsou tyto společnosti zástupci soukromého sektoru, nelze jim odepřít jistou úroveň znalostí potřebnou pro vypracování komplexního návrhu opatření. Evropská komise přejala opatření navržená v studiích od společností Eunomia a Deloitte, přičemž především studie od společnosti Eunomia stavěla na předchozí studii JRC. Do institucionalizované normy v podobě návrhu COM/2018/340 se tedy dostaly jak podněty od expertů (epistemických komunit) v podobě 10 nejčastějších výrobců z jednorázových plastů, tak od soukromých subjektů jako byly konzultantské společnosti. Ty poskytly především konkrétní návrhy opatření. Dalšími možnostmi zapojení nestátních aktérů byly veřejné a ad hoc konzultace s různými zainteresovanými subjekty včetně NGOs, advokačních skupin, nadnárodních společností a zájmových skupin.

V další fázi životního cyklu norem byl hlavní platformou, na kterou mohli vstupovat nestátní aktéři především Evropský parlament. Primárně díky možnosti přímo ovlivňovat jednotlivé členy parlamentu a poskytovat jim podklady reprezentující jejich sdílené zájmy. Jinak tomu nebylo ani v případě zástupců recyklačního odvětví a jiných zpracovatelů odpadu. Ti v původním návrhu

Komise postrádali zavedení povinného minimálního obsahu recyklovaných složek v plastových lahvích. Takové legislativní opatření by totiž vedlo ke zvýšení poptávky po recyklovaných plastech a ke stabilizaci odvětví, které je viděno jako klíčové při přechodu na cirkulární ekonomiku. Toto legislativní opatření vychází z návrhu Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin (ENVI). ENVI mělo na starost vypracování zprávy k návrhu Komise a v rámci této zprávy zmíněné legislativní opatření i navrhl. Opatření získalo podporu Evropského parlamentu i Rady EU a společně s ostatními nařízení se objevuje ve finálním textu směrnice. Zavedení minimálního povinného obsahu recyklovaných složek v plastových lahvích je případem konkrétní požadavku nestátních aktérů, který se prosadil do finálního textu směrnice. Odpověď na výzkumnou otázku: „*Je možné identifikovat konkrétní požadavky nestátních aktérů, které byly zohledněny v procesu COD/2018/0172?*“ je tedy ano a konkrétním případem je zavedení povinného minimálního obsahu recyklovaných složek v plastových lahvích, které je spojeno se zájmy recyklačního odvětví. Nejdůležitějšími nestátními aktéry první životní fáze byly především skupiny odborníků, které poskytly kvantitativní data a soukromé konzultantské společnosti, které navrhly konkrétní opatření. V druhé životní fázi byli klíčovými aktéry především zájmové skupiny v podobě zástupců recyklačního odvětví. V poslední fázi životního cyklu jsou klíčové především administrativní aparáty, které budou implementovat směrnice do národního práva. NGOs a advokační skupiny vstupovaly do celého procesu formou konzultace v první fázi a formou dodávání podklad výboru ENVI v druhé životní fázi normy. Bylo tedy možné identifikovat konkrétní typy nestátních aktérů v průběhu životního cyklu normy a jejich spektrum je velmi široké.

Zdroje

ADDAMO, A. M., LAROCHE, P., HANKE, G. (2017). Top Marine Beach Litter Items in Europe, EUR 29249 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg,, ISBN 978-92-79-87711-7, doi:10.2760/496717, JRC108181

ADLER, E. (2013). *Constructivism in international relations: sources, contributions, and debates*. Handbook of international relations, 2, 112–144. [online]. Retrieved from: <https://bit.ly/2XboR9e>

ANASTASIO, M. (2018). European Commission steps forward to cut down on single-use plastics—But it's just the beginning. *EEB - The European Environmental Bureau*. [online]. Retrieved April 23, 2020, from <https://eeb.org/european-commission-steps-forward-to-cut-on-single-use-plastics-but-its-just-the-beginning/>

APA Dictionary of Psychology. (2019a). Motivation. [online]. Retrieved May 21, 2019, from <https://dictionary.apa.org/motivation>

APA Dictionary of Psychology. (2020b). Principle. [online]. Retrieved March 21, 2020, from <https://dictionary.apa.org/principle>

Association for the Protection of Rural Scotland. (2020). *About APRS*. [online]. Retrieved April 20, 2020, from <http://aprs.scot/about/>

ATIA ISWA. (2020). ATIA ISWA. [online]. Retrieved April 20, 2020, from <http://www.atiaiswa.it/en/the-association/>

BAUMOL, W. J., OATES, W. E., BAWA, V. S., & BRADFORD, D. F. (1988). *The theory of environmental policy*. Cambridge university press. 1–6. [online]. Retrieved April 06, 2020, from: <https://bit.ly/34eOO9u>

CARLSNAES, W., RISSE, T., & SIMMONS, B. A. (Eds.). (2002). *Handbook of international relations*. Sage.

BIRÓ, G., & MOTOD, A., Iulia. (2005). *Working paper on human rights and non-State actors*. [online]. Retrieved from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/149/02/PDF/G0514902.pdf?OpenElement>

BOURGUIGNON, D. (2019). *Single-use plastics and fishing gear: Reducing marine litter*. European Parliament. [online]. Retrieved April 7, 2020, from [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)625115](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)625115)

CARILLO SANTARELLI, N. (2016). Nonstate Actors - International Law - Oxford Bibliographies - obo. [online]. Retrieved May 19, 2019, from <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0085.xml>

Clean Coasts. (2020). *Clean Coasts – Protecting Ireland’s Beaches, Seas and Marine Life*. [online]. Retrieved April 20, 2020, from <https://cleancoasts.org/>

CROSS, M. (2011). *Security Integration in Europe: How Knowledge-Based Networks Are Transforming the European Union*. University of Michigan Press. [online]. Retrieved March 28, 2020, from: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/natl-ebooks/detail.action?docID=3415015>

Deloitte. (2018). *Final Report Plastics from Fishing Gear Delivered.pdf*. [online]. Retrieved April 21, 2020, from <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/en/system/files/Final%20Report%20Plastics%20from%20Fishing%20Gear%20Delivered.pdf>

Europskop. (2020). *Fáze legislativního procesu v EU*. [online]. Retrieved April 7, 2020, from: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>

ENVI. (2018). Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment. [online]. Retrieved April 10, 2020, from: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0317_EN.pdf

EUR-LEX. (2020a). Postup 2018/0172/COD. [online]. Retrieved April 10, 2020, from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/HIS/?uri=CELEX:52018PC0340&qid=1586850223990>

EUR-LEX. (2020b). National transposition. [online]. Retrieved April 12, 2020, from: <https://eur-lex.europa.eu/collection/n-law/mne.html>

Eunomia, European Commission, Directorate-General for Environment, & ICF. (2018). *Plastics: Reuse, recycling and marine litter : impact assessment of measures to reduce litter from single use plastics : final report and annex*. [online]. Retrieved April 12, 2020, from: http://publications.europa.eu/publication/manifestation_identifier/PUB_KH0318234ENN

Eunomia. (2017). *Stakeholder Conference: Reinventing Plastics Conference Report. – Closing the Circle* on 26th September 2017 in Brussels. [online]. Retrieved April 17, 2020, from: https://eu.eventscLOUD.com/file_uploads/d30d9f4bc4e86c5fd9267bc2a46524e6_ReinventingPlasticsConferenceReport011117.pdf

European Plastics Converters. (2018). *EuPC's first comments on the European Commission's directive proposal on the reduction of certain type of plastics*. [online]. Retrieved April 21, 2020, from <https://press.plasticsconverters.eu/eupc-preliminary-comments-on-the-european-commission-directive-proposal-on-the-reduction-of-certain-type-of-plastics>

Evropská komise. (2015). Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství [online]. [online]. Retrieved April 7, 2020, from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0614&from=EN>

Evropská komise. (2017). *Reducing marine litter: Action on single use plastics and fishing gear*. [online]. Retrieved April 15, 2020, from <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1502-Reducing-marine-litter-action-on-single-use-plastics-and-fishing-gear>

Evropská komise. (2018a). Evropská strategie pro plasty v oběhovém hospodářství. [online]. Retrieved April 7, 2020, from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52018DC0028>

Evropská komise. (2018b). Public consultation on marine litter. Background document. [online]. Retrieved April 7, 2020, from: https://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/background_marine.pdf

Evropská komise. (2018c). Commission Staff working document: Impact Assessment SWD/2018/254, part 2/3 (2018). [online]. Retrieved April 10, 2020 from: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-254-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF>

Evropská komise. (2018d). Commission Staff working document: Impact Assessment SWD/2018/254, part 1/3 (2018). [online]. Retrieved April 10, 2020 from: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-254-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF>

Evropská komise. (2020a). *Druhy právních předpisů EU*. [online]. Retrieved April 7, 2020, from: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_cs

Evropská komise. (2020b). How the Commission is organised?. Retrieved Retrieved April 7, 2020, from: [online]. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/how-commission-organised_en

Evropská komise. (2020c). *Circular economy*. [online]. Retrieved April 7, 2020, from: https://ec.europa.eu/growth/industry/sustainability/circular-economy_cs

Evropský parlament. (2018). *Debates—Reduction of the impact of certain plastic products on the environment (debate)—Monday, 22 October 2018*. [online]. Retrieved April 22, 2020, from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-10-22-ITM-017_EN.html

Evropská unie. (2020). *Jak orgány EU přijímají rozhodnutí*. [online]. Retrieved April 7, 2020, from: https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_cs

FANG, W.-T., Ng, E., WANG, C.-M., & HSU, M.-L. (2017). Normative Beliefs, Attitudes, and Social Norms: People Reduce Waste as an Index of Social Relationships When Spending Leisure Time. *Sustainability*, 9(10), 1696. [online]. Retrieved April 7, 2020, from: <https://doi.org/10.3390/su9101696>

FEAD, EuRIC. (2018). Joint Position FEAD and EuRIC on EC proposal on Single Use Plastics from 22 June 2018. [online]. Retrieved April 20, 2020, from: https://www.euric-aisbl.eu/images/PDF/Joint-Position-FEAD_EuRIC-on-EC-proposal-on-Single-Use-Plastics---June-2018.pdf

FINNEMORE, M., & SIKKINK, K. (1998). *International Norm Dynamics and Political Change*. International Organization, 52(4), 887-917. [online]. Retrieved April 5, 2020, from www.jstor.org/stable/2601361

GOLDSTEIN, J., & KEOHANE, R. O. (Eds.). (1993). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Cornell University Press. 8–10. [online]. Retrieved from: <https://bit.ly/2WVpZxF>

HAAS, P. (2016). *Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics*. Routledge

HAAS, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35.

HABERMAS, J. (1975). Legitimation crisis (Vol. 519). Beacon Press. 95–111. [online].

Retrieved April 5, 2020, from:

https://scholar.google.com/scholar?hl=en&as_sdt=0%2C5&q=legitimation&btnG=

HOFFMAN, M. L. (2001). *Empathy and Moral Development: Implications for Caring and Justice*. Cambridge University Press. . 29–31. [online]. Retrieved April 5, 2020, from:

<https://bit.ly/2xZyu0g>

HOFFMAN, M. (2017, December 22). *Norms and Social Constructivism in International Relations*. [online]. Oxford Research Encyclopedia of International Studies. Retrieved Apr 5, 2020, from

<https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-60>.

FINNEMORE, M., & SIKKINK, K. (1998). *International Norm Dynamics and Political Change*. *International Organization*, 52(4), 887-917. [online]. Retrieved April 5, 2020, from www.jstor.org/stable/2601361

ISOTECH LTD. (2020). *Solid Waste and Wastewater Management*. [online]. Retrieved April 19, 2020, from <http://www.isotech.com.cy/services/solid-waste-wastewater-management/>

KAN, H. (2004). *Actors in World Politics*. [online]. Retrieved from <https://www.eolss.net/Sample-Chapters/C04/E6-32-05-03.pdf>

KECK, M. E., & SIKKINK, K. (1998). *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Cornell University Press. [online]. Retrieved March 5, 2020, from <https://ebookcentral.proquest.com>

KUHN, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. The University of Chicago Press, 2, 1–10. [online]. Retrieved March 29, 2020, from: https://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs_5110/structure_of_scientific_revolutions.pdf

LANG, S. (2012). *NGOs, Civil Society, and the Public Sphere*. Cambridge University Press. 1–27. [online]. Retrieved March 29, 2020, from: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/natl-ebooks/detail.action?docID=1042514>

Legambiente. (2020). *Legambiente*. [online]. Retrieved April 19, 2020, from <https://www.legambiente.it/english-page/>

Marine Conservation Society Beachwatch. (2020) *Great British Beach Clean*. [online]. Retrieved April 20, 2020, from <https://www.mcsuk.org/beachwatch/greatbritishbeachclean>

MIO-ECSDE. (2020) *Mediterranean Information Office for Enviroment, Culture and Sustainable Development*. [online]. Retrieved April 19, 2020, from <http://mio-ecsde.org/>

MSFD Competence Centre. (2020). *MSFD Technical Group on Marine Litter*. [online]. Retrieved April 19, 2020, from https://mcc.jrc.ec.europa.eu/main/dev.py?N=41&O=434&titre_chap=TG%2520Marine%2520Litter

MSFD Competence Centre. (2017). *Meetings of the Technical Group on Marine Litter*. [online]. Retrieved April 19, 2020, from <https://mcc.jrc.ec.europa.eu/main/dev.py?N=41&O=433>

NASIRITOUSI, N., HJERPE, M., & LINNÉR, B. (2014). The roles of non-state actors in climate change governance: Understanding agency through governance profiles. *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics*; Dordrecht, 16(1), 109–126. [online]. Retrieved April 19, 2020, from <http://dx.doi.org.zdroje.vse.cz:2048/10.1007/s10784-014-9243-8>

Návrh směrnice COM(2018)340 ze dne 28. května 2018 Evropského parlamentu a rady o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí. (2018) . [online]. Retrieved March 29, 2020, from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A0340%3AFIN>

NYE, J. S., & KEOHANE, R. O. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, 25(3), 329–349.

OceanCare. (2020). Protecting oceans and marine mammals. [online]. Retrieved April 20, 2020, from <https://www.oceancare.org/en/startpage/>

Polish Chamber of Chemical Industry. (2020). *About us—PIPC*. [online]. Retrieved April 20, 2020, from <https://www.pipc.org.pl/en/about-us>

Reloop Platform. *Home*. (2020). [online]. Retrieved April 20, 2020, from <https://www.reloopplatform.org/>

SAVRE-MCCORD, G. (2005). *Moral realism*. Stanford Encyclopedia of Philosophy. [online]. Retrieved March 29, 2020, from: <https://seop.illc.uva.nl/entries/moral-realism/>

Směrnice Evropského Parlamentu A Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí. [online]. Retrieved April 23, 2020, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904&from=CS>

THIEL, M., & MaASLANIK, J. (2010). Transnational Actors. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. [online]. Retrieved April 15, 2020, from <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.105>

Transparency register. (2020). *Transparency Register—Homepage*. [online]. Retrieved April 23, 2020, from <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>

VAKIL, A. (1997). Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs. *World Development*, 25, 2057–2070. [online]. Retrieved April 15, 2020, from [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)00098-3](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)00098-3)

Waste Free Waters. (2020.). Waste Free Waters. [online]. Retrieved April 20, 2020, from <https://wastefreewaters.wordpress.com/>

WEILER, F., & BRÄNDLI, M. (2015). *Inside versus outside lobbying: How the institutional framework shapes the lobbying behavior of interest groups*. *European Journal of Political Research*, 54(4), 745–766. [online]. Retrieved from: https://kar.kent.ac.uk/54942/3/Main_Text_Weiler_Braendli_Final_With_Tables.pdf

WENDT, A. (1992). *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*. International Organization, 46(2), 391–425. [online]. Retrieved April 5, 2020, from www.jstor.org/stable/2706858

Whale & Dolphin Conservation UK. (2020). *Home—Whale and Dolphin Conservation*. [online]. Retrieved April 20, 2020, from <https://uk.whales.org/>

World Wildlife Fund. (2018). *WWF applauds European Commission plastics proposal*. [online]. Retrieved April 23, 2020, from <https://www.wwf.eu/?uNewsID=328371>

World Health Organization. (2017). *Tobacco and Its Environmental Impact: An Overview*. 2017. 24–28. [online]. Retrieved April 20, 2020, from: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255574/9789241512497-eng.pdf;jsessionid=0AEF98F14A876C5B7F8A32F297FFAEE5?sequence=1>

YOUNG, L., & EVERITT, J. (2011). *Advocacy groups*. UBC Press. 1–10. [online]. Retrieved April 5, 2020, from <https://bit.ly/2QU0Yit>

ZEHFUSS, M. (2004). *Constructivism in international relations: the politics of reality* ISBN 0-511-03045-2. Cambridge University Press.

ZEHFUSS, M. (2001). *Constructivism and identity: A dangerous liaison*. European Journal of International Relations, 7(3), 315–348.

Přílohy

Příloha 1: SUP a lovná zařízení (navrhovaná opatření Evropskou komisí)

	Snížení spotřeby	Omezení trhu	Požadavek na navrhování výrobků	Požadavky týkající se označování	Rozšířená odpovědnost výrobce	Cíl pro oblast tříděného sběru	Osvětová opatření
Nádoby na potravinu	X				X		X
Nápojové kelímky	X				X		X
Vatové tyčinky		X					
Přibory, talíře, míchátka, brčka		X					
Tyčky k balónkům		X					
Balónky				X	X		X
Sáčky a balení					X		X
Nádoby na nápoje, jejich uzávěry a víčka			X		X		X
– Nápojové lahve			X		X	X	X
Filtry tabákových výrobků					X		X
Hygienické potřeby:				X	X		X
– Vlhčené ubrousky				X			X
– Hygienické vločky							
Lehké plastové nákupní tašky					X		X
Lovná zařízení					X		X

Zdroj 18: Návrh směrnice COM(2018)340, Evropská komise (2018)

Příloha 2: Přehled NGOs zapojených do Initial Impact Assessment

Orientace						Úroveň působnosti
Organizace	Prospěch	Rozvoj	Advokacie	Vzdělávání veřejnosti	Networking a výzkum	
Association for the protection of Rural Scotland		Členská organizace, bezplatné služby	x	x	Networking a výzkum	komunitní
Client Earth	x	bezplatné služby	x			mezinárodní
Whale and Dolphin Conservation			x	x	Networking a výzkum	národní
Polish Chamber of Chemical Industry		členská organizace, zpoplatněné služby	x		Networking a výzkum	národní
Reloop platform		členská organizace, bezplatné služby	x	x	Networking	mezinárodní
Ocean Care			x	x	Networking a výzkum	národní
Atia-ISWA Italy		Členská organizace, bezplatné služby	x		Networking a výzkum	národní
Waste free water		bezplatné služby	x	x	výzkum	národní

Zdroj 19: vlastní na základě webových stránek jednotlivých NGOs

Příloha 3: Seznam stakeholders pro studii Deloitte

Název	Typ	Působnost	Zdůvodnění
Visned	zájmová skupina	Nizozemsko	sdužení nizozemských rybářů
Kimo International	administrativní aparát s environmentálním advokačním charakterem	evropská (Belgie, Dánsko, Faerské ostrovy, Německo, Nizozemsko, Švédsko, Velká Británie)	sdužení samospráv s cílem udržitelného rozvoje přímořských komunit
Eurocord	zájmová skupina	evropská	sdužení výrobců lan a rybářských sítí
DG Mobility and transport	administrativní aparát	evropská	administrativní jednotka EU
DG Environemt	administrativní aparát	evropská	administrativní jednotka EU
DG Environemnt	administrativní aparát	evropská	administrativní jednotka EU
Plastix	soukromá firma s environmentálním advokačním charakterem	Dánsko	firma, která se zaměřuje na udržitelné zpracování a recyklaci lovných zařízení
Icelandic Recycling Fund	administrativní aparát	Island	organizace spravující recyklační poplatky na Islandu
OSPAR	mezinárodní vládní organizace	evropská	
Dutch Ministry of Infrastrucutre and Water Management	administrativní aparát	Nizozemsko	administrativní jednotka dánské vlády
Rijkswaterstaat Zee en Delta	administrativní aparát	Nizozemsko	administrativní jednotka ministerstva pro infrastrukturu a vodu
MARE Foundation	NGO	Polsko	ochrana polských moří
Danish Fisherman PO	zájmová skupina	Dánsko	asociace dánských rybářů
Wireco	MNC	mezinárodní	korporace vyrábějící lana
Mediterranean AC	NGO	evropská	nezisková nevládní organizace s účelem hájit zájmy rybářského průmyslu
Mepex Consult AS	soukromá firma s environmentálním advokačním charakterem	Norsko	konzultantská firma v oboru waste management

Zdroj 20: vlastní dle Deloitte (2018)

Príloha 4: Seznam stakeholders Zprávy ENVI

Organizace	Typ	Zdůvodnění
European Environmental Bureau	NGO	NGO s orientací na členství a zájmy členů (bezplatné služby), advokační charakter, zaměřeno na networking, mezinárodní úroveň
ClientEarth	NGO	právníká NGO s orientací na prospěch a bezplatné služby, advokační charakter, mezinárodní úroveň
Edana	zájmová skupina	globální asociace výrobců netkaných textilií a spojených odvětví
Essenscia	zájmová skupina	asociace belgického chemického odvětví a life science
EurEau	zájmová skupina	evropská asociace dodavatelů pitné vody a zpracovatelů odpadních vod
European Plastics Converters (EuPC)	zájmová skupina	sdužení evropských výrobců plastů
Extended Producer Responsibility Alliance (EXPRA)	zájmová skupina	aliance recyklačního odvětví
FoodDrinkEurope	zájmová skupina	sdužení evropského průmyslu výrobců pití a jídla
Fostplus	zájmová skupina	sdužení belgických zástupců recyklačního odvětví
Frans Timmermans	administrativní aparát	First Vice-President of the European Commission for Better Regulation, Interinstitutional Relations, the Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights.
Friends of the Earth Europe	NGO	NGO s orientací na členství a zájmy členů (bezplatné služby), advokační charakter, zaměřeno na networking, mezinárodní úroveň
Go4Circle	zájmová skupina	belgické sdužení zástupců recyklačního odvětví
Belgian Packaging Institute	epistemická komunita	belgický výzkumný ústav pro racionální používání obalů
Jyrki Katainen	administrativní aparát	First Vice-President of the European Commission
Karmenu Vella	administrativní aparát	European Commissioner for Environment, Maritime Affairs and Fisheries
Nestlé S.A.	MNC	nadnárodní korporát a výrobce jídla a pití
Pack2Go Europe	zájmová skupina	evropské sdužení výrobců obalů
Petcore Europe	zájmová skupina	evropské sdužení PET odvětví
Philippe De Backer	administrativní aparát	Belgian State Secretary for the Prevention of Social Security Fraud, the Protection of Privacy and the North Sea
Plastics Europe	zájmová skupina	asociace výrobců plastů
Plastics Recyclers Europe	zájmová skupina	evropská asociace zástupců recyklačního odvětví

Permanent Representation of Austria to the European Union	n/a	
Rethink Plastic Alliance	NGO	NGO s orientací na členství a zájmy členů (bezplatné služby), advokační charakter, zaměřeno na networking, mezinárodní úroveň
Seas at risk	NGO	NGO s orientací na členství a zájmy členů (bezplatné služby), advokační charakter, zaměřeno na networking, mezinárodní úroveň
Sky	n/a	
Suez S.A.	MNC	největší dodavatel vody na světě
Surfrider Foundation Europe	NGO	NGO s orientací na členství a zájmy členů (bezplatné služby), advokační charakter, zaměřeno na networking, mezinárodní úroveň
Tetra Pack International S.A.	MNC	nadnárodní korporace vyrábějící obaly
Zero Waste Europe	advokační skupina	sdružení místních komunit, expertů, influencerů, volný organizační charakter

Zdroj 21: vlastní dle ENVI (2018)