



**Hnutí DUHA**  
Friends of the Earth Czech Republic

# **Operační program Životní prostředí 2014-2020:**

**návrh prioritní osy „Odpady  
a materiálové toky“**

Vydalo Hnutí DUHA  
Ivo Kropáček, červenec 2013



**Hnutí DUHA**  
Friends of the Earth Czech Republic

**A** › Údolní 33, 602 00 Brno  
**T** › 545 214 431  
**E** › [info@hnutiduha.cz](mailto:info@hnutiduha.cz)  
[www.hnutiduha.cz](http://www.hnutiduha.cz)



Publikace vznikla díky laskavé finanční podpoře organizace  
Visegrad Fund.

**Hnutí DUHA prosazuje zdravé prostředí pro život, pestrou přírodu a chytrou ekonomiku. Dokážeme rozhýbat politiky a úřady, jednáme s firmami a pomáháme domácnostem. Našich výsledků bychom nedosáhli bez podpory tisíců lidí, jako jste vy.**

## Úvod

Česká ekonomika trpí vysokou, nechtěnou závislostí na přírodních surovinách.

Zbytečně proto vznikají enormní ekologické škody – těžba surovin za sebou zanechává ještě podstatně více toxického odpadu, více poškozené krajiny a více emisí než skládkování odpadu, který vznikne poté, co zboží doslouží. A zbytečně také importujeme velké množství materiálů z ciziny.

Potřebujeme proto lépe využívat druhotné suroviny, které máme. Evropské fondy jsou dobrou příležitostí, jak trend k chytré ekonomice podpořit. Mezi důležité priority operačních programů by proto měla patřit opatření, jež sníží spotřebu přírodních zdrojů a naši závislost na dovozu surovin.

Klíčové proto budou peníze, které v evropských fondech vyčleníme na komunální odpady. Současná míra recyklace a kompostování komunálního odpadu činí pouze kolem 31 %, takže dvě třetiny jej končí na skládkách a ve spalovnách [1] – včetně statisíců tun kvalitních, recyklovatelných materiálů. Musí je proto zbytečně nahrazovat přírodní suroviny, často z dovozu. Přitom Německo nebo Belgie recyklují dvakrát více.

Hnutí DUHA proto sestavilo vlastní návrh, jak by mohla být formulována příslušná prioritní osa Operačního programu Životní prostředí, a předkládá jej zde k diskusi.

Hlavní příčinou nízké recyklace je komplikované třídění. Zatímco popelnice stojí před každým domem, ke kontejnerům na tříděný odpad to průměrná česká domácnost má 100 metrů daleko. Největší část – biologicky rozložitelný komunální odpad – nelze ve většině českých měst třídít vůbec. Stát by měl proto podporovat lepší recyklační služby ve městech a obcích, aby třídít odpad bylo nejen správné, ale také snadné, stejně jako v úspěšných evropských zemích.

Výhodou takových projektů je, že se na nich snadno dohodneme s Evropskou komisí, takže nehrozí problémy s čerpáním fondů. Evropská komise ve své pozici k přípravě Partnerské smlouvy s Českou republikou a programování z listopadu 2012 uvedla, že očekává podporu „*investic v odpadovém hospodářství v souladu s odpadovou hierarchií*“ [2], tj. nejprve prevence a recyklace s tím, že energie bude vyráběna pouze ze zbytkového, nerecyklovatelného odpadu. Komise už také rozhodla, že „*energetické využití bude akceptováno pouze pro nerecyklovatelné materiály*“ [3].

Rovněž evropská Strategie Evropa 2020 klade důraz na „*ekonomiku méně náročnou na [přírodní] zdroje*“ [4]. Evropské fondy by podle ní měly být v letech 2014–20 využity především k investicím do lepší recyklace, která sníží evropskou – i českou – závislost na dovozu surovin.

Evropská komise i metodika MMR také požadují, aby součástí operačních programů bylo rovněž vyhodnocení úspěchů a problémů předchozího programového období. Proto v kapitole 1.1 krátce diskutujeme také využití prioritní osy 4.1 v OPŽP na roky 2007–2013.

# Operační program Životní prostředí

## Prioritní osa: Odpady a materiálové toky

Návrh Hnutí DUHA, červenec 2013

### INVESTIČNÍ PRIORITA 1 prioritní osy:

Ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů řešením významných potřeb investic v odpadovém hospodářství s cílem splnit požadavky acquis Unie.

#### 1.1. Specifické cíle odpovídající dané investiční prioritě a předpokládané výsledky:

Na úrovni Evropské unie jsou priority pro oblast odpadového hospodářství dány především Plánem pro Evropu účinněji využívající zdroje (KOM(2011) 571), jež je součástí Strategie Evropa 2020. Hlavním cílem Plánu pro Evropu účinněji využívající zdroje jsou „pokles absolutního množství odpadu na obyvatele“; co se nakládání se vzniklým odpadem týče, mají se „energeticky znovu používat již jen nerecyklovatelné materiály, na skládky se nebude odkládat prakticky žádný odpad a bude zajištěna vysoce kvalitní recyklace“. Obdobně jsou priority stanoveny v rámcové směrnici o odpadech č. 98/2008, kde jsou priority v odpadovém hospodářství dány závaznou pětistupňovou hierarchií nakládání s odpady (čl. 4) a požadavkem na zvýšení míry recyklace komunálních a stavebních odpadů (čl. 11).

Priority pro nakládání s odpady v České republice jsou stanoveny Plánem odpadového hospodářství ČR [5] (POH ČR). Z každoročních vyhodnocení POH ČR, které sestavilo MŽP, vyplývá, že se sice daří zvyšovat recyklaci komunálního odpadu, nicméně prozatím se nepodařilo dosáhnout 50% míry recyklace ani snížit podíl skládkovaných biologicky rozložitelných odpadů. Nyní (v letech 2013/2014) probíhá aktualizace POH ČR, která by měla konkretizovat investiční priority vycházející z potřeb na regionální a národní úrovni.

Schváleným základním koncepčním dokumentem v oblasti regionálního rozvoje je Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020. Stejně jako v případě strategických dokumentů na úrovni EU rovněž Strategie regionálního rozvoje stanovila jako jeden ze svých cílů: „Snížení produkce komunálních odpadů a zvýšení jejich materiálového využití“ (cíl 6.2.). Také Národní plán reform, který byl vytvořen k naplnění Strategie Evropa 2020 na úrovni České republiky, vyzdvihuje prevenci vzniku odpadů jako důležité řešení [6]: „V oblasti nakládání s materiály je cílem snížení měrné produkce odpadů nezávisle na úrovni ekonomického růstu.“

Efektivnější nakládání s komunálními odpady bylo už součástí OPŽP v programovém období 2007–2013 (prioritní osa 4.1.). Lze se tedy při přípravě nového OPŽP poučit z úspěchů i nedostatků předchozího období tak, aby nový operační program zajistil efektivní nakládání s veřejnými prostředky i účinné snižování závislosti české ekonomiky na přírodních surovinách.

OPŽP na programové období 2007–2013 celkem úspěšně rozdělával prostředky určené na prioritní osu 4.1. Z počátku dokonce panoval značný převis poptávky nad nabídkou a SFŽP musel dávat do zásobníku projektů i kvalitní, dobře připravené projekty. Problémy s plynulým čerpáním nastaly až poté, co byl POH ČR pozměněn tak, aby část prostředků z OPŽP mohla být investována do několika velkých projektů. Tyto velké projekty na energetické využití komunálních odpadů však narazily na nesouhlas místních obyvatel i námitky Evropské komise [7]. Je otázkou, zda se podaří nějaké realizovat.

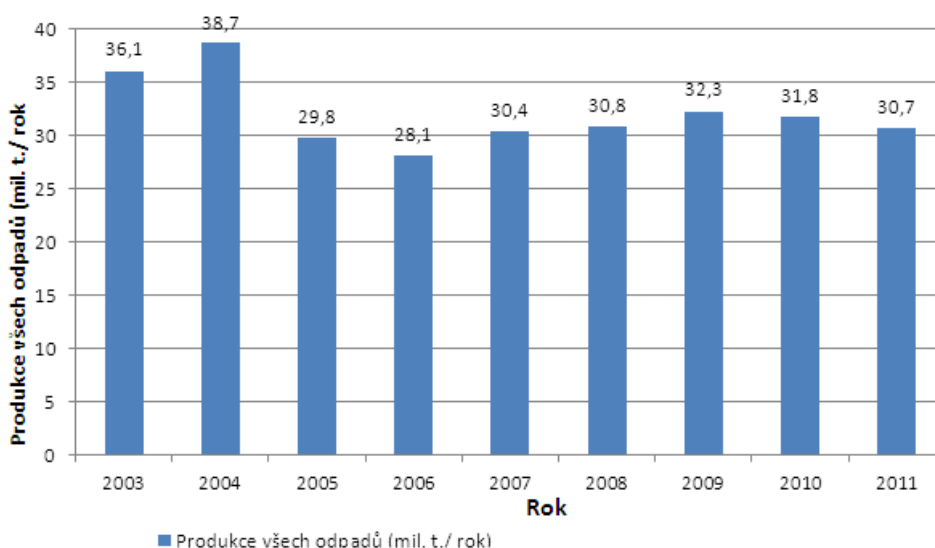
V OPŽP však nebyly zvoleny vhodné indikátory, které by měřily zvýšení recyklace komunálních odpadů nebo snížení produkce odpadů, jak by odpovídalo cílům Národního strategického referenčního rámce nebo POH ČR [8]. Již v roce 2006 ex-ante hodnotitel uvedl, že „*indikátor je nejasně formulovaný, cílová hodnota je vyšší než ta za rok 2004, což není v souladu s cílem prioritní osy.*“ Výsledkem bylo, že projekty v rámci prioritní osy 4.1. OPŽP nebyly vybírány podle jejich přínosu ke zvýšení recyklace nebo ke snížení produkce odpadů. Ostatně NKÚ konstatoval, že podpořené projekty nevedly ke snížení množství skládkovaných bioodpadů, nevedly k naplnění POH ČR a „*[p]ro vyčíslení očekávaného cílového stavu podílu recyklovaných odpadů na celkovém množství odpadu navíc [byla] použita hodnota (75 %), která již v roce 2007, tj. v době zahájení OPŽP, byla splněna (81 %)*“ [9].

Například do roku 2010 bylo z osy 4.1. podpořeno 748 projektů, z nichž pouze třetina vedla k nějakému evidovanému zvýšení recyklace. Kolik z projektů vedlo ke snížení produkce odpadů nebo k opakovanému použití, úřady dokonce vůbec neevidovaly [10]. Daňovým poplatníkům a zainteresované veřejnosti především zcela chybí záruky, že prioritou odpadového hospodářství bude recyklace a prevence vzniku odpadů, jak vyplývá z POH ČR a evropských politik.

V souladu s prioritami stanovenými v relevantních strategiích EU i ČR, vzhledem k požadavku na prioritizaci a tématickou koncentraci i ke zkušenostem z programového období 2007-2014 se specifické cíle této prioritní osy budou věnovat především snižování produkce odpadů, jejich opakovanému použití a zvýšení materiálového využití surovin v odpadu [11].

### 1.1.1. Specifický cíl 1: Snižit množství odpadů

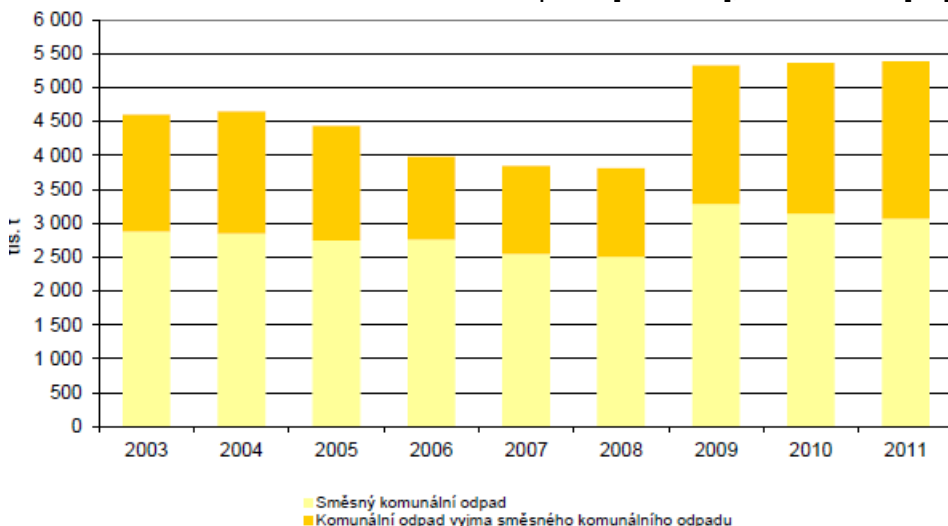
Obrázek č. 1: Produkce všech odpadů [mil. t/rok], 2003–2011



Ve srovnání s rokem 2003 došlo v roce 2011 k poklesu celkové produkce odpadů o 15 %. Významný pokles od roku 2003 je ovlivněn především změnami struktury v průmyslové výrobě: rozvojem průmyslových technologií a technologií pro úpravu, které zvyšují efektivitu výroby. Důležitý je také ekonomický vliv rostoucích cen primárních surovin. Počínaje rokem 2007 celková produkce odpadů osciluje mírně nad hodnotou 30 milionů tun ročně. Kolísání je zapříčiněno především výkyvy souvisejícími s ekonomickou situací, která se projevuje mimo jiné také poklesem či nárůstem stavební činnosti, jež je jedním ze sektorů produkujících velké množství odpadů. V roce 2011 bylo recyklováno a využito jako druhotná surovina celkem 78 % všech odpadů. Podíl odstraněných odpadů z celkové produkce odpadů v letech 2003 až 2011 setrvale klesal na 13 %, takže v roce 2011 byla dosažena nejnižší hodnota za celé sledované období [12]. Trendy ve změně struktury nakládání s odpady jsou příznivé. Chybí však motivace k dalšímu snižování produkce odpadů, a proto je od roku 2007 produkce víceméně stabilní.

Problematická je však především kategorie komunálních odpadů, kde se mezi roky 2004–2008 rovněž postupně snižovala jejich celková produkce, a to o 18 % za celé období. Ačkoli od roku 2009 došlo k mírnému nárůstu celkové produkce komunálních odpadů, v posledním meziročním srovnání produkce komunálních odpadů prakticky stagnovala (nárůst o 0,5 %). Počínaje rokem 2008 připadalo na jednoho obyvatele více než 500 kg komunálních odpadů, konkrétně v roce 2011 tak bylo dosaženo hodnoty 513 kg. [13]

Obrázek č. 2.: Produkce komunálních odpadů [tis. t/rok], 2003–2011 [14]



Tabulka č. 1: Specifické indikátory programu výsledků pro specifický cíl č. 1

Specifický cíl č. 1:	Snížení produkce odpadů
Indikátor:	Produkce odpadů
Cílový rok:	2022
Měrná jednotka:	Tis. tun
Kategorie regionu:	Celá ČR
Výchozí hodnota pro rok 2011:	30 672
Cílová hodnota pro rok 2022:	27 000
Zdroj údajů:	CENIA
Frekvence sledování:	Rok

Indikátor:	Produkce komunálních odpadů
Cílový rok:	2022
Měrná jednotka:	Tis. tun
Kategorie regionu:	celá ČR
Výchozí hodnota pro rok 2011:	5 400
Cílová hodnota pro rok 2022:	4 900
Zdroj údajů:	CENIA
Frekvence sledování:	Rok

Cílem indikátorů je monitorovat, zda dochází k plnění specifického cíle, tedy snížit množství odpadů obecně a v kategorii komunálních odpadů.

## 1.1.2. Specifický cíl 2: Zvýšení míry materiálového využití komunálních odpadů

Nedostatečná pozornost je dosud věnována sběru tříděného odpadu, především biologicky rozložitelné složky komunálních odpadů, a materiálovému využití komunálních odpadů. Česká republika zbytečně zaostává v materiálovém využití komunálního odpadu, což zvyšuje její závislost na čerpání a dovozu přírodních surovin. Podíl materiálového využití komunálních odpadů v roce 2011 činil pouhých 31 % [15], zatímco průměr EU-27 přesahoval 40 % [16].

V rámci OPŽP v programovém období 2007–2013 byly v oblasti podpory 4.1 – Zkvalitnění nakládání s odpady – podporovány projekty na výstavbu sběrných dvorů a systémy odděleného sběru a svozu odpadů. Dochází tak k postupnému rozšiřování a zahušťování sběrné sítě v České republice. Přesto stále není dostatek recyklačních a zpracovatelských kapacit pro zvýšení materiálového využití a zpracování bioodpadů.

Tabulka č. 2: Specifické indikátory programu výsledků pro specifický cíl č. 2

Specifický cíl 2:	Zvýšení míry materiálového využití komunálních odpadů
Indikátor:	Podíl materiálově využitých komunálních odpadů
Cílový rok:	2022
Měrná jednotka:	%
Kategorie regionu:	Celá ČR
Výchozí hodnota pro rok 2011:	31
Cílová hodnota pro rok 2022:	50 [17]
Zdroj údajů:	CENIA
Frekvence sledování:	Rok

Cílem indikátoru je monitorovat, zda dochází k plnění specifického cíle, tedy k růstu separovaného sběru, recyklace a jiného materiálového využití komunálních odpadů.

## Forma a výše podpory

Podpora v rámci této prioritní osy bude poskytována formou dotace, přičemž konkrétní výše podpory bude stanovena na základě finanční analýzy u projektů generujících příjmy, nebo v závislosti na charakteru projektu z hlediska veřejné podpory, kde je tato relevantní. Podpora bude poskytována z prostředků Fondu soudržnosti s maximální hranicí do 85 % celkových způsobilých veřejných výdajů u projektů předkládaných veřejnými subjekty.

V případě, že je žadatelem podnikatelský subjekt nebo jiný subjekt, jehož vlastní zdroje nemají povahu veřejných zdrojů, maximální výše podpory z Fondu soudržnosti nepřesáhne takové procento z celkových způsobilých výdajů, které umožní zachovat stanovenou míru spolufinancování, jež je pro program dána ve výši maximálně 85 % z celkových veřejných výdajů.

## Podporované projekty

V rámci oblasti podpory je možné podporovat následující projekty nebo jejich kombinaci:

- Změna systému (inovace) sběru odpadů / platby za odpad s výsledkem snížení produkce odpadů
- Změna systému (inovace) sběru odpadů / platby za odpad s výsledkem snížení produkce odpadů
- Výstavba nebo zvýšení kapacity (inovace) místa opakovaného použití (bazar, oprava) s výsledkem snížení produkce komunálních odpadů

- Komplexní systém nakládání s biologicky rozložitelnými odpady sestávající ze všech nebo některých z těchto součástí:
  - domácí a komunitní kompostování
  - oddělený sběr kuchařských a/nebo zahradních odpadů
  - kompostárny
  - bioplynové stanice zpracovávající bioodpady
- Systémy odděleného sběru, skladování a manipulace s odpady:
  - a) systémy pro třídění a svoz odpadů,
  - b) systémy pro třídění a svoz bioodpadů,
  - c) sběrné dvory (nejlépe umožňující opakované použití odpadů),
  - d) překladiště a sklady komunálních odpadů,
- Zařízení na úpravu nebo využívání odpadů, zejména na třídění, úpravu a recyklaci odpadů:
  - a) třídačky odpadů i s navazujícími technologiemi,
  - b) zařízení na úpravu nebo využívání „ostatních“ odpadů,
  - f) kompostárny,
  - g) bioplynové a biofermentační stanice pro zpracování bioodpadů (minimálně 20 % vsázky do zařízení), pokud zahrnují další systémové prvky svozu a/nebo třídění komunálních bioodpadů nebo ostatních bioodpadů (kromě zemědělských), nebo doplňují-li již existující takový systém svozu a/nebo třídění
- Zařízení na energetické využití směšného komunálního odpadu pro kraj nebo mikroregion, který dosáhl 50% míry materiálového a biologického využití komunálních odpadů [18]
- Regionální systém pro mechanicko-biologickou úpravu (MBÚ) směšných komunálních odpadů pro kraj nebo mikroregion, který dosáhl 50% míry materiálového a biologického využití komunálních odpadů [19]

## Specifikace územního zařazení

Podpora z OPŽP poskytovaná v rámci prioritní osy bude realizována na celém území České republiky.

## Příjemci podpory

Příjemci podpory v rámci oblasti podpory „Odpady a materiálové toky“ mohou být:

- Státní organizace
- Státní podniky
- Kraje,
- Příspěvkové organizace a organizační složky krajů
- Svazky obcí
- Obce a města
- Příspěvkové organizace a organizační složky obcí a měst
- Spolky, ústavy, sociální družstva a obecně prospěšné společnosti
- Círky a náboženské společnosti
- Vysoké školy
- Obchodní společnosti a družstva vlastněné z více než 50 % majetku obcemi či jinými veřejnoprávními subjekty

U projektů v této oblasti podpory musí být žadatel vlastníkem předmětu podpory a zároveň musí mít vyřešený majetkoprávní vztah k pozemku, na kterém bude předmět podpory realizován. Trvání tohoto vztahu musí být smluvně zajištěno po dobu 5 let po dokončení projektu. Podmínka vyřešeného majetkoprávního vztahu k pozemku neplatí v případě podpory síťového rozmístění sběrných nádob odděleného sběru nebo komunitních kompostérů.



## Indikátory výstupu

Tabulka č. 3: Indikátory výstupu

ID	Indikátor	Měrná jednotka	Fond	Kategorie regionu	Cílová hodnota (2022)	Zdroj údajů
	Předpokládané množství odpadů, které nevznikly [20]	Tis. t	FS	Celá ČR	3 672	SFŽP Rok
	Předpokládané množství komunálních odpadů, které nevznikly [21]	Tis. t	FS	Celá ČR	540	SFŽP Rok
	Kapacita nově vybudovaných a modernizovaných zařízení pro materiálové využití odpadů	Tis. t	FS	Celá ČR	1 100	SFŽP Rok
	Kapacita nově vybudovaných a modernizovaných zařízení pro biologické využití odpadů	Tis. t	FS	Celá ČR	700	SFŽP Rok
	Kapacita nově vybudovaných a modernizovaných zařízení pro opětovné použití	Tis. t	FS	Celá ČR	200	SFŽP Rok

## Poznámky

- [1] Zpráva o životním prostředí 2011, MŽP, Praha 2012
- [2] Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in the Czech Republic for the period 2014-2020:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/cz\\_position\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/cz_position_paper.pdf)
- [3] Plán pro Evropu účinněji využívající zdroje, KOM(2011) 571, strana 9,  
[http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/pdf/com2011\\_571.pdf](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/com2011_571.pdf)
- [4] Sdělení Evropské komise KOM(2010) 2020: Evropa 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_CS\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_CS_ACT_part1_v1.pdf)
- [5] Nařízení vlády č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky
- [6] Str. 65 Národního plánu reform, viz: [www.vlada.cz/scripts/file.php?id=92896](http://www.vlada.cz/scripts/file.php?id=92896)
- [7] "Plánované předkládání velkých projektů Evropské komisi ke schválení se zpožďuje (v případě OP Doprava), na což Komise reaguje zpřísněním pravidel (např. nutnou podmínkou způsobilosti bude stavební povolení) nebo negativním postojem k realizaci velkých projektů (příklad OP Životní prostředí – projekty spaloven)," stojí na straně 4 materiálu nazvaného "Vyhodnocení řízení rizikových operačních programů" zpracovaného v březnu 2013 Ministerstvem pro místní rozvoj.
- [8] Tuto skutečnost kritizoval ex-ante hodnotitel, Nejvyšší kontrolní úřad v kontrolních závěrech 10/14 a byla projednávána několik let na Monitorovacím výboru OPŽP
- [9] Informace z kontrolní akce č. 10/14: Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady, NKÚ 2011, [www.nku.cz/assets/media/informace-10-14.pdf](http://www.nku.cz/assets/media/informace-10-14.pdf)
- [10] Výsledky dotazníkového šetření Hnutí DUHA na SFŽP
- [11] Tématickou koncentraci při přípravě operačních programů Evropská komise požaduje od počátku příprav dokumentů pro programové období 2014-2020. Pravděpodobná je také obsahová shoda s Evropskou Komisí, protože v jejím pozičním dokumentu k Partnerské smlouvě z 29.10.2012 stojí: „The waste hierarchy of the Waste Framework Directive and 2020 waste targets should constitute the main criteria for prioritisation of future investments in this area.“
- [12] Zpráva o životním prostředí za rok 2011, MŽP, Praha 2012, str. 149
- [13] Zpráva o životním prostředí za rok 2011, MŽP, Praha 2012, str. 153
- [14] Kvůli zvyšujícímu se rozdílu mezi evidovanou a skutečnou produkcí odpadů provádí MŽP od roku 2009 při zpracování konečných dat, která jsou sbírána podle zákona o odpadech, dopočet množství odpadů podlimitních původců k celkovému množství produkováných odpadů.
- [15] Zpráva o životním prostředí za rok 2011, MŽP, Praha 2012

---

[16] Viz data Eurostatu

[17] Velice neambiciózní cíl – požadavek POH ČR, aby Česká republika do roku 2010 dosáhla míry recyklace, jakou Německo mělo někdy kolem roku 2000 – by byl splněn až v roce 2022.

[18] Vychází z Plánu pro Evropu účinněji využívající zdroje, jehož cílem je „*energeticky znovu používat již jen nerecyklovatelné materiály, na skládky se nebude odkládat prakticky žádný odpad a bude zajištěna vysoce kvalitní recyklace*“. Roční kapacita zařízení nesmí přesáhnout polovinu roční produkce komunálních odpadů v regionu zahrnujícím katastrální území obcí, z nichž bude zařízení odebírat komunální odpad.

[19] Vychází z Plánu pro Evropu účinněji využívající zdroje, jehož cílem je „*energeticky znovu používat již jen nerecyklovatelné materiály, na skládky se nebude odkládat prakticky žádný odpad a bude zajištěna vysoce kvalitní recyklace*“. Roční kapacita zařízení nesmí přesáhnout polovinu roční produkce komunálních odpadů v regionu zahrnujícím katastrální území obcí, z nichž bude zařízení odebírat komunální odpad.

[20] Řídící orgán vydá metodiku pro kalkulaci „množství odpadů, které nevznikly“,

[21] Řídící orgán vydá metodiku pro kalkulaci „množství komunálních odpadů, které nevznikly“.