



Hnutí DUHA
Friends of the Earth Czech Republic

Papírová recyklace:

Ministerstvo životního prostředí dva roky sabotuje vládní politiku, kterou samo navrhlo

Zpracovalo Hnutí DUHA
Ivo Kropáček, srpen 2005

Zpracování této analýzy umožnila laskavá finanční
podpora Nadace Partnerství a CEE Bankwatch Network



Hnutí DUHA
Friends of the Earth Czech Republic

- A**› Bratislavská 31, 602 00 Brno
- T**› 545 214 431
- F**› 545 214 429
- E**› info@hnutiduha.cz
www.hnutiduha.cz

Hnutí DUHA s úspěchem prosazuje ekologická řešení, která zajistí zdravé a čisté prostředí pro život každého z nás. Navrhujeme konkrétní opatření, jež sníží znečištění vzduchu a vody, pomohou omezit množství odpadu, chránit krajinu nebo zbavit potraviny toxických látek. Naše práce zahrnuje jednání s úřady a politiky, návrhy zákonů, kontrolu průmyslových firem, pomoc lidem, rady domácnostem a vzdělávání, výzkum, informování novinářů i spolupráci s obcemi. Hnutí DUHA působí celostátně, v jednotlivých městech a krajích i na mezinárodní úrovni. Je českým zástupcem Friends of the Earth International, největšího světového sdružení ekologických organizací.

1. Úvod

Plán nakládání s odpady na příštích deset let patřil mezi první velká rozhodnutí Libora Ambrozka coby ministra životního prostředí. Nová vláda v červnu 2003 na jeho návrh schválila koncepci, která počítala s rozvojem recyklaceⁱ namísto dosavadního skládkování a pálení odpadků. Vydala se progresivním směrem podle vzoru úspěšných evropských zemí.

Ovšem od té doby skutek utek'. Ambrozkovo vlastní ministerstvo klíčové body plánu v lepších případech nechává zapadávat prachem, v horších otevřeně sabotuje. Tato analýza shrnuje postup MŽP v této věci během posledních dvou let.

Hnutí DUHA v něm případ po případě dokumentuje, jak úředníci ministerstva opakovaně:

- prohlašují, že se o splnění vládních úkolů nehodlají starat;
- veřejně napadají schválený program své vlády;
- vydávají oficiální listiny, které jsou v přímém rozporu se schválenou vládní politikou;
- neustále tam a zpět mění stanoviska MŽP ke klíčovým otázkám, takže mezi jednotlivými rozhodnutími nebo vyjádřeními téhož úřadu panují zjevné rozpory.

ⁱ Na některých místech této analýzy používáme pro zjednodušení termín "recyklace" i tam, kde je míněno materiálové využití odpadu, tj. recyklace a kompostování.

2. Recyklace a kompostování komunálního odpadu

Česká republika recykluje nebo kompostuje zhruba 12 % komunálního odpadu. Zbytek se skládá nebo pálí [1]. Kulháme tedy daleko za úspěšnými evropskými státy – Německo, Rakousko, Nizozemsko i další země už recyklují v některých případech i více než polovinu odpadků [2].

Ztráty druhotných surovin

Na skládkách či ve spalovnách tedy končí statisíce tun kvalitních druhotných surovin: papíru, plastů, hliníku, dřeva nebo kompostu. Každý kilogram musí být někde znovu vytěžen nebo vykácen – a posléze zpracován, což způsobuje zbytečnou spotřebu energie a emise oxidu uhličitého. Recyklací tuny smíšeného odpadu lze ušetřit v průměru 0,8 miliónu tun uhlíkového ekvivalentu skleníkových plynů [3]. Emise jsou čtyř- až pětinasobně nižší, pokud se k výrobě používají recyklované materiály – ocel, měď, sklo či papír. Spotřeba energie při recyklaci kilogramu hliníku je dvacetkrát nižší než při jeho výrobě z přírodní suroviny.

Recyklace má i významné sociální a ekonomické přínosy. Přibude pracovních příležitostí pro nejméně sociální skupinu málo kvalifikovaných lidí. Zatímco recyklace miliónu tun odpadu vytvoří 400-590 pracovních míst, spálením stejného množství se jich vytvoří pouze 100-290 [4]. Pracovní příležitosti jsou navíc rovnoměrně rozprostřeny po městech a obcích, nikoli soustředěny v jednom místě.

Na rozdíl od spalovny, kterou obvykle provozují velké nadnárodní společnosti, peníze z recyklace zajišťované menšími místními firmami zůstanou v regionu. Využití domácích druhotných surovin namísto dovozu přírodních materiálů z ciziny vylepšuje českou obchodní bilanci.

Překážky vyšší recyklaci

Hlavní překážkou lepší recyklace jsou u nás špatné veřejné služby. Ministerstvo životního prostředí sice uvádí, že „do systému tříděného sběru odpadů bylo v roce 2004 zapojeno ... 96 % populace ČR“ [5]. Ovšem pouze teoreticky. Zatímco popelnice stojí před každým domem, k barevným kontejnerům na tříděný odpad se lidé musí táhnout v průměru 170 metrů od svého domu [6]. Kvůli tomu ve skutečnosti opravdu třídí jen 62 % občanů [6]. Novější výzkumy ukazují dokonce ještě horší výsledky [7].

Nezbytné je proto zajistit komfortnější recyklační služby. V západoevropských městech osvědčené a prakticky prověřené je zavádění takzvaného odvozného (čili pytlového) sběru tříděného odpadu. Lidé nenosí odpadky do vzdálených kontejnerů, ale dostávají několik barevných pytlů či krabic, které se svážejí přímo od domu.

Vážnou překážku by představovaly také nové spalovny. Kvůli splnění evropské směrnice musí v příštích letech podstatně klesnout skládkování tzv. biologicky rozložitelného odpadu, tj. největší složky komunálního odpadu. Stát a kraje tedy musí rozhodnout, čím skládky nahradí: recyklací a kompostováním, nebo výstavbou spaloven.

Dost dobře přitom nejde kombinovat obojí. Spalovny jsou mimořádně investičně náročné: jedna přijde zhruba na dvě miliardy korun. Aby splatily náklady, potřebují stálý a vysoký přísun co největšího množství odpadu. Proto obvykle doslova vyluxují celý region. Česká studie konstatuje, že:

„Ve spádových oblastech spaloven se třídění spalitelných složek omezuje a odděleně se sbírá především sklo, případně kovy.“ [8]

Spalovny proto představují důležitý ekonomický tlak proti rozvoji recyklačních programů. Přitom paradoxně jsou méně úspěšné při omezování skládkování. Spálením tuny odpadu vzniká asi 300 kilogramů toxického popela a škváry, jež se poté musí uložit na speciální skládce.

3. Plán odpadového hospodářství 2003

Vládou schválený Plán odpadového hospodářství (POH) z června 2003 [9] obsahuje tři klíčové body:

- Počítá se zvýšením recyklace komunálního odpadu na 50 % do roku 2010 (bod 6 závazné částí POH).
- Stanovil, že prioritou státního financování bude odvozný sběr tříděného odpadu, tedy zajištění lepších recyklačních služeb pro domy a byty (bod 4 e) závazné částí POH).
- Zamítá financování nových spaloven odpadu ze státního rozpočtu (bod 4 i) závazné částí POH).

Plán tedy znamená důležitý krok dopředu. Po letech přešlapování na místě se odpadové hospodářství má zaměřit na cílené zvyšování recyklace, lepší veřejné služby a menší plýtvání surovinami. Stejný záměr padesátiprocentní recyklace do roku 2010 byl zařazen také do Strategie udržitelného rozvoje, kterou vláda schválila v prosinci 2004.

Historie POH

Uskutečňování plánu ovšem komplikuje zmatečný postup ministerstva životního prostředí, nedostatek řízení a skepse některých úředníků. Příčinou je historický postup vzniku plánu.

Kořeny současného Plánu odpadového hospodářství sahají do roku 2001, kdy konzultační firma AEA Technology, kterou si najalo MŽP, předložila pracovní návrh. Doporučovala stavbu až 18 nových spaloven do roku 2010. Ekologické organizace dokument ostře kritizovaly. V březnu 2002 nechal tehdejší ministr Miloš Kužvar zpracovat doplňky k návrhu POH a vyzval ekologické organizace ke zpracování alternativních řešení.

Hnutí DUHA a další organizace v květnu předložily podrobnou studii, která v technických podrobnostech navrhla řešení plánu založené nikoli na stavbě spaloven, ale rozvoji recyklace [10].

Spočívala ve výrazném zvýšení míry recyklace a snížení množství odpadu. Nepočítala přitom s výstavbou nových skládek ani spaloven. Prezentovala i konkrétní technická opatření, která by bylo potřeba uskutečnit.

Ministerstvo posléze nechalo zpracovat ekonomickou analýzu obou návrhů [11]. Dospěla k závěru, že:

- recyklační varianta vyžaduje o 1,6-6,5 miliard korun nižší investiční náklady než návrh založený na výstavbě spaloven;
- recyklační varianta bude mít také nižší provozní náklady;
- v recyklační variantě se účinněji sníží skládkování odpadu – na skládkách bude každoročně končit o 1,24 milionů tun odpadků méně, než kdyby vláda vsadila na stavbu spaloven.

Zároveň Hnutí DUHA vyvolalo veřejný tlak na ministra. Liboru Ambrozkovi přišly stovky předtištěných korespondenčních lístků a emailů odeslaných z webové stránky Hnutí DUHA, kde občané požadovali lepší recyklační služby; na ministerstvo byla doručena řada připomínek k plánu. Ekologické organizace také lobbovaly u vedení ministerstva.

Kombinace přesvědčivých argumentů a mobilizace veřejnosti slavila úspěch. V únoru 2003 ministr rozhodl, že vládě předloží plán založený na lepší recyklaci. Kabinet jej o několik měsíců později schválil.

4. Neplnění POH

Ministerstvo životního prostředí ovšem od léta 2003 nepodniklo prakticky nic pro to, aby zvýšení recyklace opravdu dosáhlo.

MŽP se odmítá zabývat plněním POH

Padesátiprocentní míry recyklace a kompostování komunálního odpadu nelze dosáhnout bez nových opatření, která budou motivovat k třídění. MŽP samo konstatuje, že:

„Pokud vycházíme ze situace konce roku 2004, nemůže být tento požadavek splněn prostřednictvím současných nástrojů. Požadavek může být splněn pouze za předpokladu implementace dodatečných nástrojů, jenž by rychle změnil chování municipalit a firem poskytujících služby v odpadovém hospodářství. V současné době je nejlevnější metodou pro úpravu nebo odstranění K[omunálního]O[dpadu] skládkování. Pouze pokud skládkování prodraží (nebo se jinak omezí), uskuteční se investice do ostatních úprav odpadů, jako jsou recyklace a kompostování.“ [12]

Konkrétní opatření by měly obsahovat takzvané realizační programy k Plánu odpadového hospodářství. Pro několik oblastí (například kaly z čističek odpadních vod nebo toxické odpady) je vláda schválila v lednu 2005 [13]. Klíčový realizační program pro komunální odpady zatím ovšem nevznikl. Ministerstvo životního prostředí totiž doposud nepřipravilo ani jeho návrh.

Sedm a půl roku, které MŽP mělo ke splnění cíle POH, se vinou naprosté nečinnosti ministerstva zatím smrškló na pět a půl.

Sedm ekologických organizací v květnu 2005 v dopise ministrovi životního prostředí [14] doporučilo několik klíčových opatření, která jsou podle jejich názoru nutná ke zvýšení recyklace:

- reformu poplatků za likvidaci komunálního odpadu – která by motivovala k recyklaci namísto skládkování a pálení;
- vydání vyhlášky, jež by obcím usnadnila zakládání komunálních kompostovišť;
- zařazení povinnosti obcí nabídnout do roku 2010 občanům možnost třídění biologických odpadů (tedy kompostu) do zákona o odpadech – podobné ustanovení, které zajišťuje lepší recyklační služby, mají například na Slovensku;
- jasné stanovisko, že spalovny jsou zařízení na odstraňování odpadů, a tedy není možné za účelem pálení odpadů do České republiky odpady dovážet.

Ministerstvo však na svoji odpovědnost za vládní odpadovou politiku otevřeně rezignuje. Opakovaně dává najevo, že opatření, která by zajistila splnění jeho vlastní koncepce, nepovažuje za svůj úkol a že se o ně mají postarat obce.

Obce samozřejmě budou hrát klíčovou úlohu: jsou to ony, kdo zavádí konkrétní systémy třídění odpadu, recyklační infrastrukturu aj. Ale ministerstvo jim ke zvýšení recyklace musí zajistit podmínky. Mělo by například příslušné projekty zařadit mezi priority financování z evropských fondů. Musí navrhnout změny legislativy, která by recyklaci usnadnila. Může chtít zvýšení poplatků za skládkování, aby k recyklaci motivovalo a vytvořilo pro ni lepší ekonomické podmínky. Má nabídnout technickou asistenci, například poradenskou službu, která by zprostředkovala zkušenosti s úspěšnými recyklačními programy z ciziny, poskytovala vzory informačních kampaní pro občany a podobně. MŽP se tím však nehodlá zabývat.

Například Plán odpadového hospodářství požaduje ve vládním financování (Státní fond životního prostředí, Fond soudržnosti) upřednostňovat

„projekty infrastruktury pro odvozný systém sběru tříděného komunálního odpadu před ostatními projekty nakládání s odpady“ (bod 4 e) závazné částí POH).

Když ovšem ekologické organizace po ministrovi žádaly konkrétní opatření, která by zajistila splnění tohoto úkolu, dostaly odpověď, že

„vzhledem k tomu, že se v současnosti zpracovávají plány odpadového hospodářství obcí by bylo žádoucí, aby taková doporučení adresovalo Hnutí DUHA především obcím, jakožto původcům komunálních odpadů“ [5].

Podobně na dotaz, jaká konkrétní opatření, jež podpoří plnění cíle POH dosáhnout 50 % míry materiálového využití komunálních odpadů, hodlá MŽP navrhnout a kdy, ministerstvo v polovině dubna 2005 pouze odvětilo:

„Jedině obce, jako původci komunálního odpadu mají účinné nástroje, kterými mohou cíle stanovené POH ČR pro komunální odpad splnit a také to budou převážně obce, které budou tyto cíle finančně zajišťovat.“ [15]

Na návrh na zavedení legislativní úpravy, která by po vzoru slovenského zákona zajistila, že obce nejpozději v roce 2010 budou lidem umožňovat třídění papíru, plastů, skla, kovů a biologicky rozložitelného odpadu (kompostu), MŽP odpovídá:

„Obec může ve své samostatné působnosti (§ 17 odst.2 zákona) stanovit obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících v obci, tedy i pro biologicky rozložitelné komunální odpady.“ [5] (zvýraznění doplněno)

Ministerstvo tak své úkoly jednoduše svaluje na obce.

Ve svém vlastním dokumentu MŽP uvádí, že

„Pouze pokud skládkování prodraží...může být realistické dosažení cílů POH ČR.“ [12]

Ministr však Hnutí DUHA napsal, že:

„Sazba základního poplatku za ukládání komunálních odpadů se trvale zvyšuje, mezi roky 2002 – 2008 až o 100 %. Její progresse by měla pozitivně ovlivňovat množství odpadů, odstraňovaného v ČR skládkováním.“ [5]

Tyto sazby jsou stále poměrně nízké. V každém případě MŽP samo přiznává, že nepostačují.

Sabotované kompostování

Ministerstvo zároveň připravuje zvláštní realizační program pro biologicky rozložitelné odpady a sestavilo k tomu pracovní tým expertů.

Pracovní tým sestavil seznam dvaceti doporučení. Mezi nejdůležitější z nich patří vydání vyhlášky, která by stanovila pravidla pro nakládání s biologicky rozložitelnými odpady. Mimo jiné by měla umožnit obcím, aby za jasně daných podmínek bez byrokratických komplikací založily malou kompostárnu čistě pro odpad ze zahrad a parků. Formálně by také zavedla více kategorií kompostů určených k použití na nezemědělskou půdu, což by mělo stejně jako například v Rakousku napomoci k jejich dalšímu využití.

K vydání vyhlášky potřebuje MŽP zmocnění v zákoně. Potřebnou novelu zákona o odpadech ministerstvo již koncem roku 2004 připravilo a vláda schválila. Těsně před odesláním do Poslanecké sněmovny ji však ministr Ambrozek stáhl. Na jednání s ekologickými organizacemi v březnu 2005 pak hovořil o údajném nesouhlasu obcí a krajů, ale řekl, že důvody ke stažení byly technické a že obdobné legislativní řešení může:

„být buď připojeno k očekávané novele zákona o odpadech (týkající se baterií), nebo jako samostatná poslanecká iniciativa.“ [16]

Přesto od té doby MŽP v této věci nic nepodniklo. Vydání vyhlášky požadují desítky obcí, kterým významně usnadní život. Poslankyně Iva Šedivá (ČSSD) v srpnu novelu předložila coby poslanecký návrh ve sněmovně. Nyní se čeká, zda Libor Ambrozek poslaneckou iniciativu podpoří při přípravě vládního stanoviska k ní.

PVC: co také financují daňoví poplatníci

Lepší recyklace komunálního odpadu není jediná oblast, kde MŽP více než dva roky po schválení POH prakticky nic nedělá. Vysloveně pitoreskním případem je PVC.

Podle Plánu odpadového hospodářství mělo MŽP připravit realizační program pro omezování množství polyvinylchloridu v odpadu. Při spalování PVC vzniká toxický chlor, což činí problémy při spalování v domácnostech nebo při výrobě paliva ze zbytkového odpadu po třídění. Je proto potřeba se snažit, aby tohoto materiálu v popelnicích bylo co nejméně. Program by měl stanovit, pomocí jakých opatření bude stát podporovat postupné omezování rizikového PVC, kdo a do kdy který krok připraví a podobně.

První termín v červnu 2004 ministerstvo nestihlo a požádalo o půl roku navíc. V prodloužené lhůtě skutečně předložilo hotový program, který vláda v lednu 2005 opravdu schválila.

Co na první pohled vypadá jako poměrně rozumný výsledek, dostává úplně jiné kontury v okamžiku, kdy nahlédneme do obsahu schváleného programu. Takže co vlastně ministerstvo v prodlouženém termínu vytvořilo?

Takzvaný program se skládá z jedné věty, která zní: *„Připravit program pro řešení nakládání s odpady z plastů, včetně odpadů z PVC.“* Plus termín a odpovědná ministerstva. MŽP tedy strávilo asi dva roky, včetně půlročního prodloužení, tím, aby sestavilo program, jehož jediným obsahem je slib, že sestaví program.

5. Ataky MŽP proti POH

POH obsahuje pro komunální odpady jeden hlavní cíl: dosažení 50% míry materiálového využití (recyklace a kompostování) v roce 2010. Úředníci MŽP ovšem schválený vládní zá-
měr, který navíc navrhlo jejich vlastní ministerstvo, v oficiálních dokumentech veřejně napadají.

Návrh realizačního programu pro komunální odpady z ledna 2005 s dosažením 50% míry vůbec nepočítal. Ministerstvo sestavilo pracovní skupinu, která požadavek na dosažení padesátiprocentní recyklace hned v úvodu dokonce označila za ohrožení odpadového hospodářství:

„Za ohrožení dalšího žádoucího vývoje problematiky je označeno ustanovení POH ČR o 50% materiálovém využití komunálních odpadů do roku 2010.“ [17]

Zároveň prohlásila, že „je nereálné“ po technické stránce, protože v odpadu vůbec není takové množství využitelného materiálu [17].

Takový závěr je zarážející. Recyklační výsledky řady evropských zemí jsou s ním evidentně v rozporu: proč by v České republice nemělo být možné recyklovat a kompostovat polovinu odpadu, když například v Německu to lze? Nabízejí se čtyři možná vysvětlení:

- Rakousko, Německo, Nizozemsko, Belgie a další státy systematicky falšují své odpadové statistiky;
- složení komunálního odpadu v České republice je radikálně odlišné od těchto zemí;
- pracovní skupina použila chybné podklady;
- postup výpočtu je chybný.

Platí poslední varianta. Pracovní skupina totiž svůj závěr založila na propočtu, který vůbec nezahrnoval takzvaný biologicky rozložitelný odpad, tedy kuchyňské zbytky a zahradní odpad typu větví či pokosené trávy a další. Tato složka tvoří minimálně 41 % odpadků – je to procentuálně největší součást komunálního odpadu v českých městech a obcích [18]. Velkou většinu z ní lze kompostovat. Samozřejmě pokud z kalkulace vypadne nejobjemnější využitelná součást odpadu, dramaticky klesá také celkové procento využití. Práce MŽP tedy byla založena na podkladu, jehož klíčový bod je chybný vinou banálního metodického omylu ve výpočtu.

Výsledek pracovní skupiny ministerstvo v únoru 2005 zveřejnilo coby návrh realizačního programu pro komunální odpady: tedy klíčové koncepce, která má zajistit splnění POH v této oblasti.

Po upozornění Hnutí DUHA, že je v diametrálním rozporu s vládním Plánem odpadového hospodářství, jehož splnění má zajistit, MŽP v červnu 2005 dokument přejmenovalo z návrhu realizačního programu na situační zprávu k realizačnímu programu. Chybný výpočet v něm však zůstal.

Úředníci MŽP však o dosažení 50% cíle pochybovali ještě dříve, než byl zveřejněn návrh realizačního programu pro komunální odpady. Už v lednu 2005 ministerstvo napsalo, že:

„Z dnešního pohledu se nezdá být realistické dosažení těchto cílů.“ [19]

6. Prosazování spaloven

Kroky MŽP se ovšem neomezují na rezignaci na odpovědnost za splnění POH. Ministerstvo postupuje i proti němu. Sice se na papíře postavilo proti další výstavbě spaloven, v konkrétních krocích je však podporuje. Dokonce připravilo klíčový oficiální dokument, který je v několika klíčových bodech ve výslovném rozporu s POH – aby jej po několika měsících muselo stáhnout.

Podpora financování spaloven

Plán odpadového hospodářství v jednom z klíčových bodů požaduje

„nepodporovat výstavbu nových spaloven komunálních odpadů ze státních prostředků“.

MŽP připravovalo metodický pokyn a manuál, kterými se řídí příprava oficiálních doporučení k projektům žádajícím o podporu z Fondu soudržnosti.

Fond soudržnosti je klíčovým zdrojem pro financování odpadových projektů. Pokud má materiálové využití odpadu stoupnout na 50 %, musí města, obce a kraje investovat do lepších recyklačních služeb (stejně jako by jinak musely investovat do spaloven). Komunální a krajské rozpočty k tomu nepostačují; ve Státním fondu životního prostředí není dostatek peněz. Rozhodujícím zdrojem proto budou evropské fondy, především Fond soudržnosti. Úspěch vládního programu proto závisí na pravidlech pro rozdělování těchto prostředků.

Podpora z Fondu soudržnosti je určena pro záměry, které přispívají k dosažení cílů v oblasti životního prostředí, včetně nakládání s odpady a obaly. Vládní cíle v tomto oboru určil Plán odpadového hospodářství. Hnutí DUHA proto doporučovalo, aby metodický pokyn soustředil evropské peníze na projekty odpovídající prioritám POH [20].

Konečný návrh manuálu, který MŽP připravilo, ovšem požadavkům POH vůbec neodpovídal. Hnutí DUHA ministerstvo na evidentní rozpory mezi metodickým pokynem i manuálem a schválenou vládní politikou několikrát upozornilo [20] [21] [22] [23].

V květnovém čísle Věstníku MŽP přesto oficiálně vyšel metodický pokyn, který sice cituje cíl dosažení 50 % míry materiálového využití odpadů a uvádí, že:

„V případě...scénáře dle požadavků POH ČR mohou být cíle [snižování množství biologického odpadu na skládkách] od roku 2013 splněny bez dodatečné kapacity pro stabilizaci. Současná spalovací kapacita 650 000 t/rok by dostačovala do roku 2020“ [12],

tj. konstatuje, že v případě dosažení této míry recyklace nejsou potřeba žádné nové spalovny (nebo jiná zařízení na úpravu komunálního odpadu). Neobsahuje však vůbec žádná opatření, která by dosažení této míry recyklace zajišťovala.

Navíc metodický pokyn rozvoj recyklace vysloveně sabotuje. Vylučuje totiž takzvanou mechanicko-biologickou úpravu (MBÚ) zbytkového odpadu po třídění. MBÚ je technologie, která znovu protřídí zbytkový odpad, který i po intenzivním třídění skončí v popelnicích, vybere z něj další použitelné materiály a to, co zbude, dále zpracuje. Kombinuje přitom různé techniky. V MBÚ zařízeních se vyrábí například bioplyn, zemina používaná mimo jiné k rekultivaci skládek nebo také palivo pro cementárny.

Právě ve výrobě paliva je však problém. MŽP v metodice prohlašuje, že:

„Skládkování vysoce výhřevného výstupního materiálu ze zařízení MBÚ ... by bylo v rozporu s Rámcovou směrnicí o odpadech ES.“ [12]

Jinými slovy – podle ministerstva by bylo v rozporu se směrnicí aplikovat na skládky takové produkty MBÚ, které lze spálit. Potíž tkví v tom, že tentýž materiál v některých případech nelze ani spalovat. Komunální odpad totiž obsahuje značné množství PVC. Pokud by se tento materiál objevoval ve významnějších koncentracích také v produktu MBÚ, není možné jej pálit v cementárnách, protože by nesplnily limity na toxické emise chloru.

Provozovatel MBÚ by část odpadů nabídl na trhu k výrobě paliva a až pokud by nikdo neprojevil zájem, nevyužitelné zbytky (mimo jiné ty, které by šlo spalovat, ale obsahují příliš mnoho PVC) uložil na skládku. Obdobně postupují provozovatelé třídících linek nebo provozovatelé MBÚ v západní Evropě.

Pokud zbytkový odpad nelze pálit v cementárně a MŽP zároveň vyloučí jeho skládkování, prakticky tím nutí žadatele, aby si postavili spalovnu. Ovšem nikdo nebude investovat do spalovny a zároveň do recyklační infrastruktury a MBÚ.

Tlakem na spalování zbytkového odpadu ve spalovnách tak ministerstvo vytváří účinnou bariéru recyklaci.

Přitom vládní Plán odpadového hospodářství, který MŽP připravilo, požaduje se při výstavbě infrastruktury se zaměřovat zejména na kompostárny, zařízení pro anaerobní rozklad a MBÚ (bod 8 f) závazné částí POH).

MŽP tedy vytváří velmi závažnou překážku rozvoji recyklace. Kraje a města, která investují do recyklačních programů, potřebují nějak naložit se zbytkovým odpadem. Přirozeným řešením by bylo zahrnutí stavby MBÚ zařízení do připravovaného projektu. Pokud ovšem MŽP nedoporučí podporu těchto technologií z evropských fondů a naopak žadatele nutí ke stavbě spalovny, prakticky tak obchvatem zablokuje financování recyklačních programů.

Přitom v řadě evropských zemí se skládkování zbytků z MBÚ provádí. Hnutí DUHA není znám jediný případ, kdy by ve kterémkoli státě vznikly pochybnosti o rozporu se směrnicí. MŽP sice v metodickém pokynu autoritativně prohlašuje, že by šlo o střet se směrnicí, neuvádí však, proč a se kterým ustanovením.

Navíc pouhé tři odstavce po svém konstatování, že další spalovny nejsou potřeba, MŽP uvádí:

„Nicméně od roku 2013 budou potřeba dodatečné kapacity na úpravu zbytkového KO...nejméně 600 000 t/rok...Jedná se o konzervativní výpočet, a proto je nutno toto číslo vnímat jako minimum...Od roku 2020 budou zapotřebí kapacity pro úpravu zbytkového KO pokrývajících minimálně 1.100.000 t/rok...V případě vzrůstajícího podílu biologicky rozložitelného KO ... by bylo zapotřebí dodatečných kapacit pokrývajících 1,4 m. t/rok.“ [12]

Kapacitou pro stabilizaci zbytkového odpadu MŽP míní v zásadě spalovny. Vládou schválený Plán odpadového hospodářství požaduje:

„V zájmu dosažení cíle vytvořit integrované systémy nakládání s odpady...nepodporovat výstavbu nových spaloven komunálních odpadů ze státních prostředků“.

Metodický pokyn, který by měl plán respektovat – nejen kvůli elementární konzistenci vládní politiky, ale také protože Plán odpadového hospodářství je právně závazným nařízením vlády – však prohlašuje pravý opak:

„Vzhledem k cíli vytvořit integrované systémy ... tvoří spalovny ... klíčový prvek takovýchto integrovaných systémů.“ [12]

V závěru dokumentu MŽP uvádí:

„nepovažujeme za pravděpodobné, že současný vývoj odděleného sběru bude dostačující pro splnění cíle v roce 2013. Z toho důvodu se považuje za odůvodněnou výstavbu dodatečné kapacity pro stabilizaci zbytkového KO ve výši 100.000 až 200.000 t/rok od roku 2013 a nejméně 300.000 t/rok od roku 2020. Pro zajištění investic do těchto kapacit je zapotřebí 2 až 3 miliardy Kč do roku 2012 a 4 až 6 miliard Kč do roku 2020.“ [12]

MŽP tedy uznává, že současná opatření nepostačují k zajištění vládou schválené míry recyklace. Namísto aby doporučilo opatření nová, raději navrhlo peníze z Fondu soudržnosti investovat především tak, že:

- nezahrne mezi investice žádné recyklační programy,
- výslovně vyloučí technologii, která zajišťuje bezpečné odstranění zbytkového odpadu po intenzivní recyklaci, a je tedy důležitou součástí recyklačních programů;
- doporučí stavbu 2-6 spaloven do roku 2010, nebo 3-14 do roku 2020.

Ministerstvo zároveň v metodickém pokynu přiznává (viz graf č. 2), že stavba těchto spaloven by znamenala, že míra recyklace bude do roku 2020 zakonzervována na úrovni 20 % [12].

Kontroverzní metodický pokyn však neměl dlouhého trvání. Začátkem srpna ministr s okamžitou platností pozastavil jeho platnost právě s odkazem na rozpor s POH [24]. Tím více ovšemarází, že na ministerstvu takový dokument mohl vůbec vzniknout a navzdory opakovaným varováním být schválen a publikován.

Dovoz odpadu ke spalování

S dilematem, zda se nakládání s odpady má vydat cestou recyklace, nebo pálení, úzce souvisí také debata o dovozu odpadu do českých spaloven.

Poslanecká sněmovna v únoru 2005 shodila ze stolu návrh, aby byl zrušen zákaz dovozu komunálního odpadu z ciziny k pálení. Očividným cílem změny zákona bylo pomoci spalovně v Liberci, která se potýká s finančními problémy. Lukrativní zakázky z Německa by vylepšily její ekonomické výsledky. Poslanci plán zamítli velkou většinou 112 ku 45 hlasům. Šlo už o druhý pokus. V roce 2001 totéž neúspěšně prosazoval tehdejší poslanec a předseda představenstva liberecké spalovny Jiří Drda.

Diskuse tím ovšem neskončila, pouze se přesunula z parlamentu na úřady.

Zákon totiž umožňuje import odpadků k využití (tj. například k recyklaci). Zakazuje pouze dovoz k takzvanému odstranění – tedy k pálení nebo skládkování. Návrh, aby se toto ustanovení nevztahovalo na spalování, v Poslanecké sněmovně neprošel. Je však ještě jedna možnost, jak jej obejít: formálním překlasifikováním spaloven z „odstraňování“ na „využití“ odpadu.

Spalovací společnosti přitom využívají skutečnosti, že v některých zařízeních teplo vznikající při pálení odpadu prodávají k vytápění nebo využívají k malovýrobě elektřiny. Tvrdí proto, že hlavním účelem spalovny vlastně vůbec není likvidace odpadu, nýbrž výroba energie, a odstraňování odpadků je vlastně jen svého druhu vedlejší produkt této elektrárny.

Ministerstvo životního prostředí na papíře oponuje dovozu odpadu. Zároveň však odmítlo zavést pravidla do právního zmatku, kterého spalovací společnosti zneužívají. Navíc v některých případech jim úředníci MŽP vysloveně nahrávají a dělají přesný opak toho, co jejich úřad tvrdí.

Hnutí DUHA už při přípravě POH opakovaně doporučovalo, aby plán jasně řekl, že spalování smíšeného komunálního odpadu je jeho odstraňováním [25] [26]. MŽP se však rozhodlo takový bod do POH nezařadit.

Když v říjnu 2004 vypukl skandál s plánovaným dovozem odpadů k pálení v Liberci, který diskutujeme níže, ministerstvo řeklo, že

„MŽP.. již několikrát veřejně potvrdilo skutečnost, že podle české i evropské legislativy je spalování ve spalovnách komunálního odpadu (včetně spalování s využitím tepla) odstraňováním odpadu, nikoliv jeho využitím“ [27].

Ale ve skutečnosti úředníci ministerstva opakovaně postupují v rozporu s tímto stanoviskem.

Během roku 2003 zařadili ve statistice spalovny v Brně a Liberci mezi zařízení k výrobě energie, čímž je oproti předchozímu roku překlasifikovali [17]. Tehdy kvůli tomuto administrativnímu zákroku ve výkazech najednou z roku na rok narostl podíl využívaného odpadu.

V červenci 2004 se ředitel odboru odpadů MŽP v interním memorandu ministerstva vyjadřuje k projektu stavby spalovny v Opatovicích nad Labem:

„Záměr ...je v souladu s cíli Plánu odpadového hospodářství České republiky (POH ČR)... Energetické využívání odpadů lze chápat jako rozhodující a kapacitně dostačující opatření vedoucí ke snížení množství ukládaných odpadů do skládky...[proto] doporučuje odbor odpadů projekt ‚EVO – energetické využívání odpadů v regionu Pardubického a Královéhradeckého kraje‘ kofinancovat z Fondu soudržnosti – životní prostředí.“ [28]

MŽP tedy prohlašuje, že považuje spalovny za energetické využívání odpadů a že je považuje za rozhodující opatření vedoucí ke snížení množství ukládaných odpadů na skládky.

MŽP také stávající spalovny výslovně zařadilo mezi zařízení pro energetické využívání odpadu v manuálu pro přípravu odpadových projektů na Fond soudržnosti z roku 2004 (viz Obr. 1, 25 a 26) [29]. V návrhu metodického pokynu, kterým stanovilo minimální kritéria pro projekty v oblasti nakládání se zbytkovým komunálním odpadem žádající o podporu z Fondu soudržnosti, ministerstvo v říjnu 2004 přímo uvádělo (poznámka 11 na straně 10):

„spalování zbytkového K[omunálního]O[dpadu] a vysoce výhřevných frakcí KO s využitím energie se chápe jako energetické využití ve smyslu zákona o odpadech, § 23 (1)“ [12]

Tato poznámka zůstala v metodickém pokynu i přes připomínky Hnutí DUHA až do jeho publikování.

Na schůzce s ekologickými organizacemi začátkem března 2005 poté ministerstvo opět ujistilo, že podle stanoviska MŽP

„odpad, který se spaluje ve spalovnách, nelze brát jako energeticky využitelný.“ [16]

Ovšem o pouhý týden později Libor Ambrozek v odpovědi na interpelaci poslankyně Jitky Gruntové k plánované spalovně v Opatovicích (Pardubický kraj) napsal, že

„projekt E[nergetického]V[yužívání]O[dpadu] Opatovice nelze považovat za novou spalovnu komunálních odpadů, ale za zařízení k energetickému využívání odpadů“ [30].

Prakticky tak zopakoval stanovisko navrhovatele projektu, společnosti Elektrárny Opatovice.

Hnutí DUHA poté ministra varovalo, že tato klasifikace je věcně nesprávná a může mít závažné právní důsledky. Pokud bude opatovická spalovna oficiálně označena za zařízení

k energetickému využívání odpadu a ministerstvo to potvrdí, otevírá se tak cesta k dovozu odpadu k pálení [31]. Na stejný problém upozornilo také ve svém oficiálním vyjádření k projektu v rámci posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). Doporučilo v něm ministerstvu, aby v závěrečném stanovisku k záměru výslovně klasifikovalo spalovnu coby zařízení k odstraňování odpadu [32]. MŽP však ve stanovisku EIA z června 2005 akceptovalo zařazení spalovny coby zařízení k energetickému využívání [33].

Za stavu, kdy MŽP hovoří pokaždé jinak, jsou klíčová takzvaná integrovaná povolení, tedy ekologické souhlasy, které vydávají krajské úřady. Kraje v nich však akceptují klasifikaci navrženou provozovatelem. Liberecká spalovna požádala o povolení k provozu coby zařízení pro energetické využití odpadu v roce 2004 a úřad jej vydal. Ekologická organizace Arnika se proti povolení odvolala k ministerstvu životního prostředí, které po přezkoumání rozhodlo, že jde o zařízení k odstraňování odpadu. Brněnská spalovna dostala souhlas coby zařízení k energetickému využití 19.5. 2004. V tomto případě k přezkoumání nedošlo (MŽP projekt připomínkovalo, ale k jeho klasifikaci se vůbec nevyjádřilo [34]), takže klasifikace platí a do Brna v zásadě lze dovážet odpadky k pálení, například z Rakouska.

Všechny nově plánované projekty spaloven (Mydlovary, Opatovice, Plzeň, Ostrava) jsou prohlášovány za zařízení k energetickému využití.

Krajské úřady tedy nestudují účel zařízení. Pokud ministerstvo věc přezkoumává, dochází k nápravě. Ovšem problém je v první řadě způsoben tím, že neexistuje jednotný výklad, který by platil plošně, a zabránil tak rozličným ad hoc interpretacím i právnímu zmatku. Ekologické organizace požadovaly, aby jej vydalo MŽP, které to však odmítá. Ještě v létě 2005 tříletý právní chaos hájilo argumentem, že:

„Je plně v kompetenci příslušného krajského úřadu, aby přesně podle specifických podmínek provozu zařízení, posoudil jeho zařazení.“ [5]

Zmatku využila liberecká spalovna. Dohodla s německou společností import 6 000 tun odpadků z Mnichova. MŽP v listopadu 2004 dovoz zamítlo a ministr rozhodnutí po rozkladu (druh odvolání) v únoru 2005 potvrdil [35]. Věc nyní jde k soudu. Pozici ministerstva zde budou silně komplikovat protichůdná vyjádření. Pokud žadatel o dovoz potřebuje potvrzení, že spalování je energetickým využitím, a tudíž na dovoz odpadu ani nepotřebuje povolení, může si důkazní materiál vybrat z řady oficiálních stanovisek MŽP.

7. Doporučení

Ministerstvo životního prostředí musí přestat ztrácet čas a podniknout konkrétní kroky, které zajistí zvýšení recyklace komunálního odpadu.

Realizační program pro komunální odpad

Především by mělo urychleně zpracovat a předložit vládě ke schválení realizační program pro komunální odpady. Taková koncepce musí obsahovat konkrétní opatření, jež pomohou do roku 2010 zvýšit recyklaci a kompostování na 50 %. Určitě by měla zahrnovat:

- Reformu poplatků za odstraňování odpadu. Zvýšení poplatků za skládkování a jejich rozšíření na spalování odpadu. Poplatky by měly být závislé na množství druhů tříděných odpadů v obcích. Obce by měly být speciálním poplatkem motivovány k předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci.
- Legislativní úpravu, která obcím uloží, aby lidem nabídly možnost třídění odpadu: po vzoru Slovenska zavést do roku 2010 povinnost obcí umožnit občanům třídít papír, plasty, sklo, kovy a biologicky rozložitelný odpad.
- Vydání vyhlášky o podpoře kompostování (podrobněji viz níže).
- Konkrétní podporu (zařazení mezi finanční priority Fondu soudržnosti a Státního fondu životního prostředí, technická a organizační asistence) pytlového (odvozného) sběru vytříděných složek komunálního odpadu. Tento systém je pro menší obce ekonomicky výhodnější, občanům usnadňuje třídění a především: dosahuje vyšší míry vytřídění a lepší čistoty tříděných surovin.

Pravidla financování z Fondu soudržnosti

MŽP musí přepracovat manuál pro přípravu projektů odpadového hospodářství Fondu soudržnosti v letech 2007-2013 a odpovídající metodický pokyn. Prioritami financování by měly být: kompostárny, opravny, třídící a dotřídňovací linky a zařízení na mechanicko-biologickou úpravu zbytkového odpadu. Oba dokumenty musí také výslovně vylučovat financování dalších spaloven z prostředků Fondu soudržnosti. Ministerstvo by je mělo vydat nejpozději do konce dubna 2006, aby města či obce, kraje a mikroregiony mohly s předstihem začít s přípravou svých projektů.

Kompostovací vyhláška

Libor Ambrozek by měl vládě navrhnout souhlasné stanovisko k návrhu novely zákona o odpadech, jež MŽP zmocňuje k vydání takzvané kompostovací vyhlášky a kterou předložila poslankyně Iva Šedivá. Ministerstvo by zároveň mělo připravit znění vyhlášky tak, aby ji mohlo schválit – a také schválilo – do dvou měsíců poté, co novela případně vstoupí v platnost. Zároveň to umožní poslancům, aby vedle novely měli na stole i návrh vyhlášky a věděli tedy, o čem jednájí.

Vyhláška by měla obsahovat body, které doporučila odborná pracovní skupina MŽP pro biologicky rozložitelné odpady. Patří mezi ně snadnější zakládání malých kompostáren o kapacitě do 10 tun/rok (méně komplikovaná legislativní pravidla) a umožnění tvorby kompostů i pro jiné využití než k aplikaci na zemědělskou půdu. Taková opatření povedou k materiálovému využívání biologicky rozložitelných odpadů, které je k naplnění požadavků směrnice o skládkování levnější než jiná koncová opatření.

Stanovisko ke klasifikaci spaloven

Ministerstvo životního prostředí by mělo vydat oficiální, plošně platné stanovisko, že všechny spalovny jsou zařízení na odstraňování odpadů (kategorie D10) a nikoli zařízení k energetickému využívání odpadů (R1). Stanovisko by mělo publikovat ve Věstníku MŽP.

Angažmá v přípravě směrnice o kompostování

Libor Ambrozek by měl dopisem požádat Stavrose Dimase, evropského komisaře pro životní prostředí, aby Komise urychlila přípravu takzvané kompostovací směrnice.

8. Prameny

- [1] Statistická ročenka životního prostředí 2003, Ministerstvo životního prostředí/Český statistický úřad, Praha 2004
- [2] Municipal waste management in the European Union, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London 2004
- [3] Murray, R.: Creating wealth from waste, Demos, London 1999
- [4] Kotecký, V.: Čistá práce: Přínosy ekologických opatření a zelených odvětví pro zaměstnanost a ekonomiku, Hnutí DUHA, Praha 2003
- [5] MŽP: dopis Hnutí DUHA, 27.7.2005, na hlavičkovém papíře ministra, signovaný v.z. podpis nečitelný
- [6] tisková zpráva Eko-kom, 29.1.2004
- [7] CEUM 2005 - Spokojenost obyvatel České republiky s dodavateli a dodávkami energetických zdrojů, s komunálními službami a situace v oblasti třídění odpadů, Factum Invenio, Praha 2005
- [8] Slavík, J., et al.: Ekonomické modely hodnocení komplexních nákladů v odpadovém hospodářství, Institut pro strukturální politiku IREAS, Praha 2004
- [9] Nařízení vlády č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky
- [10] Kropáček, I. et al.: Environmentálně šetrné řešení Plánu odpadového hospodářství České republiky, Hnutí DUHA/ ARNIKA/ Děti Země/ CZ BIOM, Brno-Praha 2002
- [11] Ščasný, M.: Analýza financování nákladů v oblasti nakládání s odpady: Plán odpadového hospodářství ČR 2002, Ministerstvo životního prostředí, Praha 2002
- [12] Metodický pokyn stanovující minimální kritéria pro projekty v oblasti nakládání se zbytkovým komunálním odpadem žádající o podporu z Fondu soudržnosti, z 3.února 2005, Věstník MŽP č.5/2005
- [13] usnesení vlády č. 18/2005, o opatřeních k provedení nařízení vlády č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky, a o spoluúčasti jednotlivých ministerstev na jejich plnění
- [14] Hnutí DUHA/Zelený kruh/Arnika/CZ Biom/Lidé pro Liberec/ZO ČSOP Orlice/ZO ČSOP Čeperka: dopis Liboru Ambrozkovi, ministru životního prostředí, 27.5.2005
- [15] Leoš Křenek, ředitel odboru odpadů MŽP: dopis Hnutí DUHA, 12.4.2005
- [16] Drhová, Z., et Knappová, H.: Nevládní organizace se sešly s vedením MŽP – zápis, Zelený kruh/MŽP, Praha 3.3.2005
- [17] Realizační program Plánu odpadového hospodářství České republiky pro komunální odpady, situační zpráva, MŽP 2005
- [18] Kotoulová, Z.: Omezení skládkování biologicky rozložitelných odpadů, SLEEKO, Praha 2002
- [19] Připomínky k návrhu „Metodického pokynu stanovujícímu minimální kritéria pro projekty v oblasti zbytkového komunálního odpadu“, MŽP, Praha 2005
- [20] Připomínky k Metodickému pokynu stanovujícímu minimální kritéria pro projekty v oblasti nakládání se zbytkovým komunálním odpadem žádající o podporu z Fondu soudržnosti, Hnutí DUHA, Brno 2004
- [21] Odborné připomínky k Manuálu pro přípravu projektů odpadového hospodářství Fondu soudržnosti Verze 9.0 (konečná), Hnutí DUHA, leden 2005

- [22] Hnutí DUHA: email Ivaně Jiráskové, náměstkyni ministra, a Leoši Křenkovi, řediteli odboru odpadů MŽP, 8.2.2005
- [23] Hnutí DUHA: dopis Tomáši Olivovi, řediteli odboru integrovaného financování MŽP, 20.4.2005
- [24] MŽP: Aktuální informace, [www.env.cz/___C1256D3D006B1934.nsf/\\$pid/MZPJBFB57ZXM](http://www.env.cz/___C1256D3D006B1934.nsf/$pid/MZPJBFB57ZXM), 10.8.2005
- [25] Hnutí DUHA: Připomínkový list SEA POH ČR, Dokument: Návrh Plánu odpadového hospodářství České republiky (POH ČR) – verze 2.4, 14.12.2002
- [26] Hnutí DUHA: fax ministru Liboru Ambrozkovi, 12.2.2003
- [27] Tisková zpráva MŽP, 8. října 2004
- [28] Křenek, L.: Vyjádření odboru odpadů k záměru projektu „EVO – energetické využívání odpadů v regionu Pardubického a Královéhradeckého kraje“ – žádost o podporu z Fondu soudržnosti, interní sdělení, OODP/3203/04, 29.7.2004
- [29] Manuál pro přípravu projektů odpadového hospodářství Fondu soudržnosti, Verze 9.0 (konečná), 8. listopad 2004
- [30] Libor Ambrozek, ministr životního prostředí: dopis poslankyni Jitce Gruntové, www.snemovna.cz/cgi-bin/win/docs/tisky/tmp/t099000.pdf
- [31] Hnutí DUHA: dopis ministru Liboru Ambrozkovi, z 26.4.2005
- [32] Připomínky Hnutí DUHA z veřejného projednání dokumentace o hodnocení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí „Výstavba zařízení na energetické využívání odpadu EVO Opatovice“, Hnutí DUHA, Brno 2005
- [33] Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, MŽP, 24. června 2005
- [34] MŽP: stanovisko, 28.8.2003, č.j. 4169/OIP/03
- [35] MŽP: rozhodnutí, 11.11.2004, č.j. DDOP/26606/3695/3868/04