



Energetické využití odpadů

Informační podklad ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Úloha výroby energie z odpadů v oběhovém hospodářství



Podklad k dokumentu Rady č. 5801/17
květen 2017
zpracovala: Eva Balounová

Obsah:

- Hodnocení z hlediska principu subsidiarity: 3
- Odůvodnění a předmět: 3
- Obsah a dopad:..... 3
- Stanovisko vlády ČR: 6
- Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR: 7

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: DOKUMENTY EU
Název: Energetické využití odpadů	Typ řady: interní
Zpracovala: Balounová, E.	První vydání řady: říjen 2004
Číslo: Podklad k dokumentu č. 5801/17	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Datum: květen 2017	Zaměření: Informační podklady k dokumentům EU projednávaným VEZ
Klíčová slova:	Jazyk: CZ
Energetické využívání odpadů; oběhové hospodářství; odpady; skládkování; recyklace	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

SDĚLENÍ

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Úloha výroby energie z odpadů v oběhovém hospodářství

KOM(2017) 34 v konečném znění, kód Rady 5801/17

- **Právní základ:**

Dokument informační povahy.

- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**

01. 03. 2017

- **Procedura:**

Není projednáváno legislativním postupem, jedná se o dokument nelegislativní povahy, který nepodléhá schválení v Radě a Evropském parlamentu. Procedura je ukončena jeho přijetím a předložením těmto institucím.

- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**

Datované dnem 20. března 2017, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 24. března 2017 prostřednictvím systému ISAP.

- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**

Hodnocení z hlediska principu subsidiarity se neuplatní, jedná se o dokument informační povahy.

- **Odůvodnění a předmět:**

V prosinci 2014 se Evropská komise rozhodla stáhnout dosud neschválený legislativní návrh týkající se odpadů navržený předchozí Komisí. Nová Komise pod vedením předsedy Junckera se zavázala do konce roku 2015 předložit nový balíček, který by se týkal celého hospodářského cyklu. Nový balík týkající se oběhového hospodářství přijala Evropská komise 2. prosince 2015. Balík se skládal z akčního plánu EU pro oběhové hospodářství a legislativních návrhů směrnic týkajících se odpadů.¹ V příloze sdělení bylo deklarováno, že Komise v roce 2016 představí iniciativu týkající se využívání energie z odpadů v rámci energetické unie. ***Nyní je avizované sdělení předkládáno, zaměřuje se na energetické využívání odpadů a jejich místo v oběhovém hospodářství.***

- **Obsah a dopad:**

Hlavním cílem předkládaného sdělení má být zajistit, aby energetické využívání odpadů v EU podporovalo cíle akčního plánu pro oběhové hospodářství a aby důsledně dodržovalo hierarchii způsobů nakládání s odpady. Cílem je zároveň zkoumat možnosti optimalizace úlohy výroby energie z odpadů tak, aby tato výroba mohla přispět k plnění cílů stanovených jak ve strategii energetické unie, tak v Pařížské dohodě. Cílem je rovněž poskytovat pobídky pro inovace a pomoci při vytváření vysoce kvalitních pracovních míst. K dosažení těchto cílů toto sdělení: *objasňuje začlenění procesů výroby energie z odpadů do hierarchie způsobů nakládání s odpady a úlohu veřejné finanční podpory; poskytuje členským státům pokyny ohledně způsobu lepšího využívání ekonomických nástrojů a plánování kapacit s cílem vyhnout se případné nadměrné kapacitě*

¹ VEZ přijal k balíku usnesení č. 239 ze dne 18. února 2016; dostupné [zde](#).

v oblasti spalování odpadů; identifikuje technologie a procesy, které mají v současné době největší potenciál z hlediska optimalizace energetických a materiálových výstupů:

1. Začlenění procesů výroby energie z odpadů do hierarchie způsobů nakládání s odpady a úloha veřejné finanční podpory

Komise připomíná, že hierarchie způsobů nakládání s odpady je základním kamenem politiky EU a právních předpisů EU týkajících se odpadů a klíčem k přechodu na oběhové hospodářství. Sdělení zahrnuje tyto hlavní procesy výroby energie z odpadů²: *spoluspalování odpadu ve spalovacích zařízeních (např. elektrárny) a při výrobě cementu a vápna; spalování odpadu v zařízeních určených k tomuto účelu; anaerobní digesce biologicky rozložitelného odpadu; výroba pevných, kapalných nebo plyných paliv odvozených z odpadu a další procesy včetně nepřímého spalování následujícího po pyrolýze nebo zplyňování.* Tyto procesy mají různé dopady na životní prostředí a jsou zařazeny na různá místa hierarchie způsobů nakládání s odpady.³ Je třeba připomenout, že členské státy disponují při uplatňování této hierarchie určitou flexibilitou, protože jejím konečným cílem je podpořit ty možnosti nakládání s odpady, jež představují nejlepší celkový výsledek z hlediska životního prostředí. Pro podporu přechodu na oběhové hospodářství by mělo být veřejné financování nakládání s odpady, ať již na vnitrostátní úrovni, či na úrovni EU, v souladu s cílem posunu na vyšší úroveň při provádění hierarchie způsobů nakládání s odpady v EU. Na úrovni EU se přechodu k udržitelnějším systémům nakládání s odpady dostává finanční podpory zejména prostřednictvím spolufinancování z fondů politiky soudržnosti, roli hrají také investice prostřednictvím jiných mechanismů financování EU a další nástroje. Na vnitrostátní úrovni hrála veřejná finanční podpora také často klíčovou roli. Při posuzování veřejné finanční podpory procesů výroby energie z odpadů je dle Komise obzvláště důležité neohrožovat hierarchii způsobů nakládání s odpady odrazováním od těch možností nakládání s odpady, které mají z hlediska oběhového hospodářství vyšší potenciál.⁴ Veřejné financování by také mělo zabránit vytváření nadměrné kapacity pro zpracování nerecyklovatelného odpadu, jako jsou například spalovny. V této souvislosti Komise připomíná, že je očekáván pokles objemu směsného odpadu jako vstupní suroviny pro výrobu energie z odpadů v důsledku povinností tříděného sběru a ambicióznějších cílů EU v oblasti recyklace. Z těchto důvodů se doporučuje, aby členské státy postupně ukončovaly veřejnou podporu energetického využití směsného odpadu.

2. Výroba energie z odpadů při zpracovávání zbytkového odpadu: nalezení správné rovnováhy

Přechod na oběhové hospodářství vyžaduje dosažení správné rovnováhy v oblasti kapacity výroby energie z odpadů pro zpracování nerecyklovatelného odpadu. Komise uvádí výsledky studie⁵, podle které se zvýšila mezi lety 2010 – 2014 kapacita spalování v EU28 a toky odpadu mezi členskými státy zůstaly v některých případech významné. Studie rovněž ukázala rozdíly mezi členskými státy.⁶ Komise proto doporučení dělí do dvou skupin:

² Údaje pochází ze specializované studie Komise Směrem k lepšímu využívání technického potenciálu výroby energie z odpadů, Evropská unie, 2016, dostupné [zde](#).

³ Například procesy jako anaerobní digesce, při nichž vzniká bioplyn a digestát, považují právní předpisy EU o odpadech za recyklaci. Na druhé straně spalování odpadů s omezeným energetickým využitím je považováno za likvidaci.

⁴ To se jasně odráží ve stávajících pokynech ke státní podpoře na ochranu životního prostředí a energetiky, které uvádějí, že podpora energie z obnovitelných zdrojů s využitím odpadu nebo podpora kombinované výroby tepla a elektrické energie a zařízení na dálkové vytápění s využíváním odpadů může pozitivně přispět k ochraně životního prostředí za předpokladu, že neobchází hierarchii způsobů nakládání s odpady.

⁵ Posouzení kapacity spalování odpadů a přepravy odpadů v Evropě, WI et al, 2016. Evropské tematické středisko pro odpady a materiály v ekologickém hospodářství (ETC/WMGE), 2017, dostupné [zde](#).

⁶ V Německu, Francii, Nizozemsku, Švédsku, Itálii a ve Spojeném království se nacházejí tři čtvrtiny kapacity spalování v EU. Švédsko a Dánsko mají největší poměr kapacity spalování na obyvatele (Švédsko 591 kg/obyvatele, Dánsko 587

- *Možnosti států s nízkou nebo neexistující specializovanou kapacitou spalování a vysokou závislostí na skládkách:* Těmto státům je doporučen postupný odklon od skládkování zejména díky rozvoji systémů tříděného sběru a infrastruktury recyklace; zejména omezení skládkování biologicky rozložitelného odpadu.⁷ Při posuzování potřeby další kapacity pro výrobu energie z odpadů za účelem energetického využití nerecyklovatelného odpadu (např. spalování) by členské státy měly zohlednit dlouhodobou perspektivu a zvážit následující faktory: *dopad stávajících a navrhovaných povinností v oblasti tříděného sběru a cílů recyklace na dostupnost vstupních surovin, která umožní zachování provozu nových spaloven po celou dobu jejich životnosti (20–30 let), dostupnou kapacitu spoluspalování ve spalovacích zařízeních a v cementářských pecích a vápenkách nebo v jiných vhodných průmyslových procesech a plánovanou nebo již existující kapacitu v sousedních zemích.* Komise uvádí, že v odůvodněných případech by mohla napomoci přeshraniční přeprava odpadů. Komise rovněž udává doporučení pro případy, že se vytvoření nové kapacity na zpracování zbytkového odpadu jeví jako opodstatněné.
- *Možnosti států s vysokým podílem specializované kapacity spalování:* Studie ukazuje, že žádná nadměrná kapacita spalování v EU neexistuje. Ze statistiky však vyplývá, že některé státy jsou příliš závislé na spalování komunálního odpadu. Pro řešení tohoto problému je navrhováno: *zavedení nebo zvýšení daní ze spalování, při zajištění jejich kombinace s vyššími daněmi uvalenými na skládkování; ukončení režimů podpory spalování odpadů a popř. nasměrování na jiné procesy; zavedení moratoria na nová zařízení a vyřazování starších a méně efektivních zařízení z provozu.*

Výsledky statistiky:⁸

Komunální odpad, 2014						
	Vyprodukováno (kg na obyvatele)	Zpracováno (kg na obyvatele)	Zpracovaný komunální odpad, v %			
			Recyklováno	Kompostováno	Spáleno	Skládkováno
EU	475	465	28 %	16 %	27 %	28 %
Česká republika	310	310	23 %	3 %	19 %	56 %

3. Optimalizace přispívání procesů pro výrobu energie z odpadů ke klimatickým a energetickým cílům EU v oběhovém hospodářství

Dle studie Komise bylo v roce 2014 přibližně 1,5 % celkové konečné spotřeby energie v EU pokryto využíváním energie z odpadů formou spalování, spoluspalování v cementářských pecích a anaerobní digesce (tj. přibližně 676 PJ/rok). Toto procento by se mělo v budoucnu dle Komise výrazně zvyšovat, to může přispět k dekarbonizaci vytápění a chlazení, přepravy, atp.

kg/obyvatele), po nich následuje Nizozemsko, Rakousko, Finsko a Belgie. Naproti tomu jižní a východní části EU nemají prakticky žádnou specializovanou kapacitu spalování a jsou do značné míry závislé na skládkách.

⁷ Zde by mohl alternativu představovat rozvoj kombinované kapacity energetického využití a recyklace materiálu formou anaerobní digesce.

⁸ Přehled všech členských států je dostupný [zde](#).

Předpokládané změny vstupní suroviny při výrobě energie z odpadů:

Významnou část odpadu využívaného při procesech výroby energie z odpadů, zejména při spalování, dosud tvoří směsný odpad (52 %). Předpokládá se však, že díky pravidlům pro tříděný sběr a ambicióznější míře recyklace se sníží množství odpadu, které bude potenciálně k dispozici pro procesy výroby energie z odpadů, jako je například spalování a spoluspalování. U biologicky rozložitelného odpadu by provádění požadavků stanovených ve směrnici o skládkách v kombinaci s navrhovanými novými pravidly, jejichž cílem je zajistit tříděný sběr biologického odpadu, mělo vést k větší produkci bioplynu získávaného z odpadu za účelem využití v kombinované výrobě tepla a elektrické energie, zavádění do plynové sítě a používání do pohonných hmot a hnojiv prostřednictvím anaerobní digesce. Navrhované změny nařízení o hnojivech, které v současnosti projednává Evropský parlament a Rada, by měly tento trend podpořit otevřením jednotného trhu pro hnojiva získaná z odpadu. V případě odpadu z jedlých olejů a tuků existuje prostor pro zlepšení efektivity systémů sběru a zpracování při výrobě produktů, jako je například bionafta a hydrogenované rostlinné oleje. Likvidace a energetické využití jsou nejčastější možnosti nakládání s plastovým odpadem; je potřeba zvýšit recyklovatelnost a opětovné využití plastů a podpořit inovace v této oblasti. V tomto ohledu je zmiňována připravovaná strategie EU v oblasti problematiky plastů v rámci oběhového hospodářství. Dřevěný odpad se zpravidla užívá jako vstupní surovina pro spalování. Jak zdůraznil akční plán pro oběhové hospodářství, kaskádové využívání obnovitelných zdrojů, jako je dřevo, s několika cykly opětovného použití a recyklace by mělo být ve vhodných případech podporováno v souladu s hierarchií způsobů nakládání s odpady.⁹

Využívání energeticky nejúspěšnějších technik výroby energie z odpadů:

Pokud jsou zvoleny procesy výroby energie z odpadů, je třeba zajistit, že budou využity ty nejúčinnější techniky. Studie Komise odhaduje, že v případě řádného provádění osvědčených technik a podpůrných opatření by množství energie získané z odpadu mohlo vzrůst o 29 % na 872 PJ/rok při použití přesně stejného množství odpadu jako vstupní suroviny. Z toho důvodu Komise uvádí nejlepší osvědčené techniky pro zvýšení energetické účinnosti u čtyř uvedených procesů výroby energie z odpadů. Kromě toho Komise poukazuje na vynikající úroveň energetické účinnosti, jichž lze dosáhnout pomocí kombinovaných zařízení pro výrobu tepla a elektřiny v porovnání se zařízeními vyrábějícími buď jen teplo, nebo jen elektřinu. Jsou uvedena některá podpůrná opatření pro zlepšení energetické a/nebo materiálové účinnosti těchto procesů, je upozorněno na potřebu zabránění riziku úniku metanu ze zařízení na výrobu bioplynu.

Závěrem Komise konstatuje, že procesy výroby energie z odpadů mohou mít při přechodu na oběhové hospodářství význam za předpokladu, že se budou jako hlavní zásadou řídit hierarchií způsobů nakládání s odpady v EU a že zvolené alternativy nebudou bránit využívání vyšší úrovně předcházení vzniku odpadů, jejich opětovného použití a recyklace. Komise vyzývá členské státy, aby zohledňovaly pokyny obsažené v tomto sdělení, a ještě jednou vyzývá k přehodnocení úlohy spalování odpadů.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR v rámci své pozice ze dne 20. března 2017 definovala určité body sdělení, které považuje za pozitivní.¹⁰ Za negativní naopak považuje následující:

⁹ V této souvislosti Komise připomíná, že ve svém legislativním balíčku o odpadech mimo jiné navrhla vyšší závazný cíl na úrovni EU pro recyklaci obalového dřevěného odpadu. Pokud nejsou opětovné použití nebo recyklace možné, je žádoucí nahradit energetickým využitím dřevěného odpadu fosilní paliva a vyhnout se skládkování dřeva.

¹⁰ Např. konstatování, že celkově neexistuje žádná nadměrná kapacita energetického využití odpadů; konstatování, že nepřítomnost kapacit pro energetické využití odpadů může znamenat závislost na skládkování; vyjasnění přístupu

- Ohledně zařízení na energetické využití – nejsou zohledněny některé aspekty (zajištění energetické bezpečnosti, technologického potenciálu, náhrada primárních surovin), není uvedeno, že zpracovávají i jiné než komunální odpady; respektování hierarchie nakládání s odpady by se mělo projevit i v tom, že bude omezováno prosté spalování odpadů a naproti tomu bude podpořeno energetické využití odpadů.
- Není dostatečně řešena situace zemí, kde je vysoká míra skládkování a kde není kapacita pro energetické využití; odklon od podpory energetického využití dle vlády může vést k prodlužování závislosti některých zemí na skládkování.
- Není sledován princip blízkosti dle směrnice o odpadech a jsou zvýhodněny země, které v minulosti využily možnost dotovat kapacity pro energetické využití; není uvedeno, jak naložit s odpadem, který nelze recyklovat.
- Dle vlády si protiřečí snaha o kaskádové využívání dřeva a podpora pěstování a dovozu biomasy pro energetické účely.

- **Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR:**

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR projednal dokument dne 4. 5. 2017 a usnesením č. 390 přijal tyto závěry:

Výbor pro evropské záležitosti

1. **bere na vědomí** sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Úloha výroby energie z odpadů v oběhovém hospodářství;
2. **podporuje** rámcovou pozici vlády z 20. března 2017;
3. **sdílí** názor vlády, že je potřeba lépe řešit situaci zemí, kde je vysoká míra skládkování a kde není kapacita pro energetické využití odpadu;
4. **vyzývá vládu** k učinění opatření vedoucích (1) ke zvýšení energetického využití komunálního odpadu, zejména z hlediska náhrady primárních energetických surovin, (2) k využití biologicky rozložitelného odpadu způsoby, které mají z hlediska oběhového hospodářství vyšší potenciál než skládkování, zejména tedy ke zvýšení kompostování.

k oblasti bioplynových stanic; důležitost odklonu biologicky rozložitelného odpadu ze skládek; konstatování, že v některých případech je lepší energetické využití než recyklace.