

Gestor: *Ministerstvo životního prostředí*
Zpracoval: *Ing. Bc. Jan Maršák, Ph.D.*
E-mail, tel.: jan.marsak@mzp.cz

Schválil: *Ing. Jaromír Manhart*
Datum: *20. 3. 2017*
Verze: *2*

Rámcová pozice (Stanovisko pro Parlament ČR)

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

Přípravný orgán Rady: není určen (příp. pravděpodobně PS pro životní prostředí)

Identifikační čísla dokumentů: 5801/17; COM (2017) 34 final

Stupeň priority pro ČR: Národní priorita/Důležitá problematika/Sledovaná oblast*

1) Popis problematiky, včetně stadia projednávání:

Dne 2. prosince 2015 přijala Komise akční plán EU pro oběhové hospodářství - *Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství, COM(2015) 614 final*. Oběhové hospodářství (*circular economy*) se stává jednou z hlavních priorit Evropské komise. Balíček EK k oběhovému hospodářství obsahuje následující dokumenty:

- *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Uzavření cyklu – Akční plán EU pro oběhové hospodářství - COM(2015) 0614 final,*
- *Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech - COM(2015) 0596 final,*
- *Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů - COM(2015) 0594 final,*
- *Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních - COM(2015) 0593 final,*
- *Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech - COM(2015) 0595 final.*

Sdělení k energetickému využití odpadů

Jedním z dokumentů, které EK připravila v rámci provádění Akčního plánu, je i sdělení EK „**Úloha výroby energie z odpadů v oběhovém hospodářství**“ (*Role of Waste-to-Energy in a Circular Economy, dále jen „sdělení“*), které bylo zveřejněno dne 26. 1. 2017. **Sdělení se zaměřuje na energetické využívání odpadů a jejich místo v oběhovém hospodářství.**

Podle EK je výroba energie z odpadů široký pojem, pod který spadá mnohem více než jen spalování odpadů. Zahrnuje různé postupy zpracování odpadů, které slouží k výrobě energie (např. v podobě elektřiny nebo tepla, případně k produkci paliva vyrobeného z odpadu), z nichž každý má odlišné dopady na životní prostředí a na potenciál oběhového hospodářství.

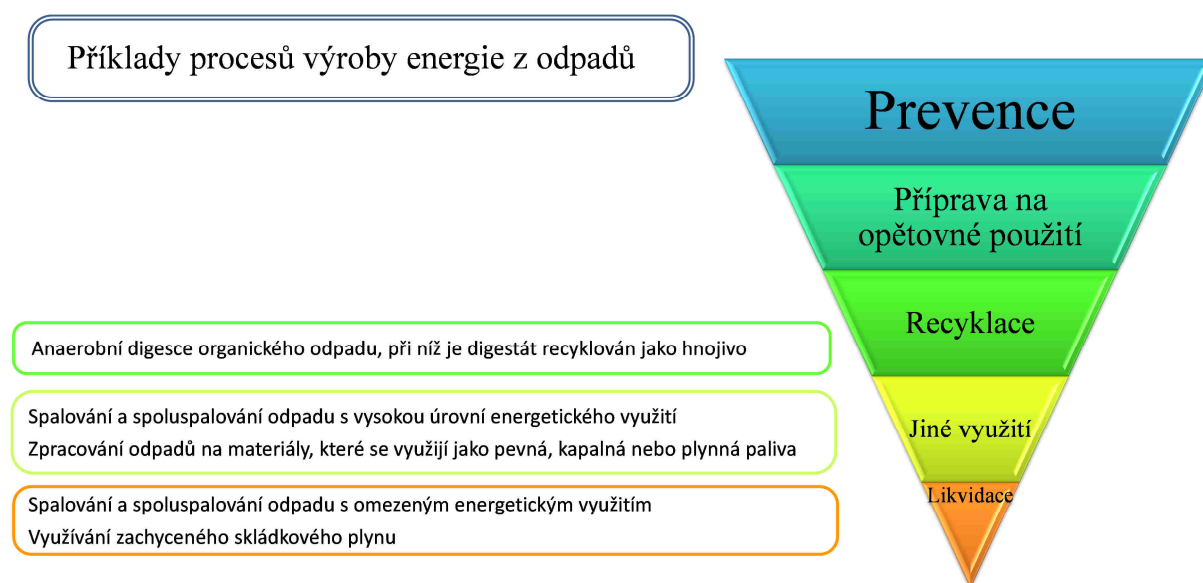
EK konstatuje, že hlavním cílem sdělení je **zajistit, aby energetické využívání odpadů v EU podporovalo cíle akčního plánu pro oběhové hospodářství a aby důsledně dodržovalo hierarchii způsobů nakládání s odpady v EU.**

Sdělení:

- objasňuje postavení jednotlivých procesů výroby energie z odpadů v hierarchii způsobů nakládání a odpady a co to s sebou přináší z hlediska veřejné finanční podpory (oddíl 2),
- poskytuje členským státům pokyny ohledně způsobu lepšího využívání ekonomických nástrojů a plánování kapacit s cílem vyhnout se případné nadměrné kapacitě v oblasti spalování odpadů, případně ji řešit (oddíl 3), a dále
- identifikuje technologie a procesy, které mají v současné době největší potenciál z hlediska optimalizace energetických a materiálových výstupů, přičemž zohledňuje očekávané změny vstupních surovin pro procesy výroby energie z odpadů (oddíl 4).

Začlenění procesů výroby energie z odpadů do hierarchie způsobů nakládání s odpady

- EK uvádí, že procesy výroby energie z odpadů zahrnují de facto velmi různorodé operace v oblasti zpracování odpadů, které se pohybují od „likvidace“ a „využití“ až po „recyklaci“. *Například procesy jako anaerobní digesce, při nichž vzniká bioplyn a digestát, považují právní předpisy EU o odpadech za recyklaci.* Na druhé straně spalování odpadů bez energetického využití je považováno za odstraňování.



Graf č. 1. Hierarchie způsobů nakládání s odpady a procesy výroby energie z odpadů

Financování projektů v odpadovém hospodářství

- Investice do zařízení na úpravu zbytkového odpadu, jako je například další kapacita spalování, budou poskytovány pouze v omezených a řádně odůvodněných případech, kdy neexistuje riziko nadměrné kapacity a jsou plně respektovány cíle hierarchie způsobů nakládání s odpady.
- Při posuzování veřejné finanční podpory procesů výroby energie z odpadů je obzvláště důležité neohrožovat hierarchii způsobů nakládání s odpady odrazováním od těch možností nakládání s odpady, které mají z hlediska oběhového hospodářství vyšší potenciál.
- Veřejné financování by také mělo zabránit vytváření nadměrné kapacity pro zpracování nerecyklovatelného odpadu, jako jsou například spalovny. Členské státy by měly postupně ukončovat veřejnou podporu energetického využití směsného odpadu.

Kapacity energetického využití v EU

- Nedávná studie,¹ kterou zadala Evropská agentura pro životní prostředí, mapuje stávající specializovanou kapacitu spalování komunálního odpadu v zemích EU-28 a toky komunálního odpadu a paliva z odpadů (RDF)² mezi členskými státy.
- Kapacita určená ke spalování komunálního odpadu je v EU rozmístěna nerovnoměrně. 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 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**.

Možnosti členských zemí

Členské státy s nízkou nebo neexistující specializovanou kapacitou spalování a vysokou závislostí na skládkách by měly 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),

¹ *Assessment of waste incineration capacity and waste shipments in Europe (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.

<http://forum.eionet.europa.eu/nrc-scp-waste/library/waste-incineration>

² RDF je palivo vyprodukované na základě zpracování (např. drcení a dehydratace) pevného komunálního odpadu.

- dostupnou kapacitu spalování ve spalovacích zařízeních a v cementářských pecích a vápenkách nebo v jiných vhodných průmyslových procesech a
- plánovanou nebo již existující kapacitu v sousedních zemích.

V odůvodněných případech by mohla k optimálnímu využívání kapacit pro výrobu energie z odpadů, které má řada členských států již nyní k dispozici, napomoci přeshraniční přeprava odpadů. Vývoz nerecyklovatelného odpadu do jiného členského státu za účelem energetického využití by neměl být nutně vnímán jako porušení takzvané zásady blízkosti (tj. využití nejbližšího vhodného zařízení), která tvoří základ právních předpisů EU o odpadech.

Závěry

- 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.
- Výroba energie z odpadů navíc může maximalizovat přispění oběhového hospodářství k dekarbonizaci jen tehdy, bude-li dodržovat hierarchii způsobů nakládání s odpady v souladu s budováním Energetické unie a s Pařížskou klimatickou dohodou.
- V budoucnu by měla být větší pozornost věnována například anaerobní digesti biologicky rozložitelného odpadu, při níž je recyklace materiálů spojena s energetickým využitím.
- Naopak úlohu spalování odpadů – která v současné době představuje převládající možnost výroby energie z odpadů – je nutno přehodnotit s cílem zajistit, že nebude brzdit zvyšování podílu recyklace a opětovného použití a že bude odvráceno riziko nadměrné kapacity pro nakládání se zbytkovým odpadem.
- Členské státy by při plánování budoucích investic do kapacit pro výrobu energie z odpadů měly přihlížet k riziku nevyužitých aktiv.
- Komise je i nadále odhodlána zajistit zaměření finančních prostředků EU i jiné veřejné finanční podpory na možnosti zpracování odpadů, které jsou v souladu s hierarchií způsobů nakládání s odpady, a aby bylo upřednostněno předcházení vzniku odpadu a jeho opětovné použití, tříděný sběr a recyklace.

2) Pozice ČR:

- **ČR považuje za pozitivní, že sdělení:**
 - o Konstatuje, že celkově žádná nadměrná kapacita energetického využití odpadů v Evropě jako celku neexistuje (nadkapacity spalování bez energetického využití jsou pouze v některých zemích).
 - o Konstatuje, že nepřítomnost kapacit pro energetické využití odpadů může znamenat zvýšenou závislost zemí na skládkování odpadů.

- o Vyjasňuje přístup EK k oblasti bioplynových stanic (některé procesy v bioplynových stanicích naplňují kritéria recyklace).
 - o Upozorňuje na důležitost odklonu biologicky rozložitelného odpadu ze skládek do anaerobní digesce.
 - o Uvádí, že v některých případech je energetické využití lepší než recyklace (v případě látek vzbuzujících mimořádné obavy – SVHC), nicméně není zřejmé, zda by projekty takovýchto zařízení mohly být financovány z fondů EU.
 - o Je zaměřeno i na oblast nejlepších dostupných technik a zlepšování energetické účinnosti zařízení na energetické využití odpadů.
- **ČR považuje za problematické, že sdělení:**
 - o Nezohledňuje pozici zařízení na energetické využití v kontextu oběhového hospodářství, zejména z hlediska náhrady primárních energetických surovin, zajištění energetické bezpečnosti a technologického potenciálu.
 - o Neuvádí, že zařízení na energetické využití zpracovávají běžně i jiné odpady než komunální.
 - o Řeší velmi vágně situaci zemí, kde je vysoká míra skládkování odpadů a které nemají kapacity pro energetické využití (EK chce zároveň omezit skládkování odpadů).
 - o Obsahuje zásadní koncepční problém: EK uvádí, že se mají brát v potaz kapacity „waste-to-energy“ v jiných členských zemích (přímo je ve sdělení uvedeno), když připravuje členská země svou odpadovou strategii. Sdělení tedy doporučuje, aby se odpad přesunul do zemí, kde jsou již kapacity vybudovány, což nemusí být v souladu s principem blízkosti podle směrnice o odpadech a může zvýhodňovat země, které v minulosti využily možnost dotovat kapacity pro energetické využití odpadu z veřejných zdrojů i z fondů EU.
 - o Neuvádí, jak naložit s odpadem, který nelze recyklovat. Podle sdělení se nemají již z rozpočtu EU, ani členských zemí, financovat projekty na „waste-to-energy“ v zemích, kde nedošlo k vybudování kapacit. Výjimku představují pouze omezené a řádně odůvodněné případy, kdy neexistuje riziko nadměrné kapacity a jsou plně respektovány cíle hierarchie způsobů nakládání s odpady. Tato situace může vést k prodlužování závislosti některých členských zemí na zvýšeném skládkování odpadů.
 - o Požaduje kaskádové využívání dřeva v situaci, kdy EU současně podporuje pěstování biomasy pro energetické účely a značné množství biomasy za účelem energetického využití dováží ze zahraničí. To vede k paradoxní situaci, kdy mají být na jedné straně vynakládány veřejné prostředky na zajištění odděleného sběru a lepší recyklace dřeva a na

druhé straně na pěstování nebo i dovoz biomasy (dřeva) pro energetické využití.

- o V úvodu správně identifikuje pozici energetického využití v hierarchii nakládání s odpadem, pak ovšem tento způsob neaplikuje na hodnocení situace v jednotlivých členských státech, když nerozlišuje mezi kapacitami pro energetické využití komunálního odpadu (R1) a kapacitami pro jeho pouhé spalování bez využití energie (D10). Respektování hierarchie nakládání odpady by se mělo projevit i v tom, že bude omezováno prosté spalování odpadů a naproti tomu bude podpořeno energetické využití odpadů.
- o Není terminologicky zcela přesné (v některých případech se nerozlišuje spalování odpadů bez energetického využití, což je operace odstraňování podle směrnice o odpadech a energetické využití odpadů s vysokou účinností, což je operace využívání podle směrnice o odpadech).

3) Dopad na právní řád ČR:

Nepředpokládá se.

4) Dopad na státní rozpočet:

Přímý dopad není předpokládán.

5) Další relevantní dopady (např. na život. prostředí, hospodářské, sociální apod.):

- Vzhledem k tomu, že projekty energetického využití odpadů nebudou podporovány, může docházet ke zvýšenému a prodlouženému skládkování komunálních odpadů.
- EK nebude podporovat projekty nových zařízení na energetické využití odpadů v rámci Operačního programu Životní prostředí 2014 – 2020.

6) Pozice zástupců sociálních a hospodářských partnerů, zástupců samosprávy, nevládních organizací a případně dalších osob:

K návrhu rámcové pozice se vyjádřilo Teplárenské sdružení ČR, připomínky byly zohledněny.

7) Pozice EK a EP:

Evropská komise je zpracovatelem sdělení. Pozice EP není známa.

8) Pozice členských států:

Pozice jiných ČS není známa.

9) Projednání v Parlamentu ČR:

Doposud neprojednáno. Výbor pro evropské záležitosti PS PČR si dokument vybral k projednání na své 61. schůzi dne 9. března 2017.

10) Procedurální otázky:

- a) Právní základ – nelegislativní akt
- b) Postup projednávání (např. *řádný/zvláštní legislativní postup*) – neprojednává se, jedná se o sdělení.
- c) Hlasovací procedura (např. *jednomyslnost, kvalifikovaná většina*) – nebude se hlasovat, jedná se o sdělení.