

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Znaczenie przetwarzania odpadów w energię w gospodarce o obiegu zamkniętym

(2018/C 164/12)

Sprawozdawczyni: Kata TÜTTŐ (HU/PES), członkini rady XII dzielnicy Budapesztu

Dokument źródłowy: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Komitetu Regionów „Znaczenie przetwarzania odpadów w energię w gospodarce o obiegu zamkniętym”

COM(2017) 34 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Potwierdza, że hierarchia postępowania z odpadami jest kluczową zasadą gospodarki o obiegu zamkniętym, i zgadza się, że procesy wytwarzania energii z odpadów mogą przyczynić się do przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, pod warunkiem że przyjmowane rozwiązania nie stanowią przeszkody w osiągnięciu wyższego poziomu zapobiegania powstawaniu odpadów, ich ponownego użycia i recyklingu.
2. Twierdzi, że dla osiągnięcia ambitnego celu gospodarki o obiegu w pełni zamkniętym niezbędna jest na wszystkich poziomach polityczna wola przedsięwzięcia koniecznych środków, jak również trzeba trwale zmienić nastawienie opinii publicznej i zachowania konsumentów oraz stworzyć stabilny rynek produktów i materiałów opartych na surowcach wtórnych.
3. Potwierdza, że wytwarzanie energii w wysokosprawnych spalarniach z odpadów, których nie da się uniknąć, a które nie nadają się do recyklingu, stanowi, pod pewnymi warunkami, nieodłączną część gospodarki o obiegu zamkniętym i odgrywa w wielu państwach członkowskich i regionach ważną rolę, jeśli chodzi o znaczące zmniejszenie skali składowania odpadów w nieodległej przyszłości. Ponadto odzysk energii przyczynia się także do zapewniania dostaw energii.
4. Podkreśla, że planowanie przetwarzania odpadów w energię powinno także opierać się na unijnej hierarchii postępowania z odpadami, na maksymalnej redukcji ilości odpadów i na myśleniu w kategoriach cyklu życia produktu oraz że w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym absolutnie nie należy oddalać się od modelu cechującego się wysokim wskaźnikiem recyklingu odpadów do celów wytwarzania energii, a więc należy unikać nadmiernego rozbudowywania zdolności instalacji. Trzeba jednak zaznaczyć, że do gospodarki o obiegu zamkniętym należy wprowadzać jedynie odpady nadające się do recyklingu, a składowanie odpadów resztkowych powinno być ostatecznością. W związku z tym odzysk energii powinien mieć pierwszeństwo nad składowaniem.
5. Ostrzega, że pełne i prawidłowe wdrożenie obowiązującego ustawodawstwa wspólnotowego o odpadach ma pierwszorzędne znaczenie dla stworzenia równych warunków działania w zakresie gospodarowania odpadami w całej Europie.
6. Wzywa wszystkie poziomy sprawowania rządów państw członkowskich, by podejmowały wszelkie działania na rzecz ograniczenia składowania i zmniejszenia ilości nienadających się do recyklingu odpadów przeznaczonych do spalania – zwłaszcza, gdy nie dochodzi przy tym do odzysku energii – zwracając szczególną uwagę na zapobieganie powstawaniu odpadów, rozwój selektywnego zbierania odpadów i inwestycje w działania plasujące się wyżej w hierarchii postępowania z odpadami.
7. Zwraca uwagę, że wśród regionów europejskich istnieją ogromne różnice dotyczące nie tylko ilości odpadów komunalnych, ale również gospodarowania nimi. Niektóre regiony wykraczają już poza cele Unii dotyczące odpadów, bez uciekania się do przetwarzania odpadów w energię, podczas gdy inne nie osiągają nawet ustalonych celów minimalnych. Pokazuje to, że wprowadzenie podobnych systemów może prowadzić do bardzo różnych wyników końcowych oraz że w związku z tym ogromne znaczenie dla osiągnięcia wyznaczonych celów ma zaangażowanie na szczeblu lokalnym.

8. Przypomina, że hierarchia postępowania z odpadami stanowi ważny fundament polityki i prawodawstwa UE w dziedzinie gospodarowania odpadami i jest głównym elementem w przechodzeniu ku gospodarce o obiegu zamkniętym. Zasadniczym celem jest ustalenie kolejności priorytetów, dzięki czemu do minimum ograniczy się negatywne skutki dla środowiska i zoptymalizuje efektywne użytkowanie zasobów – zarówno przy zapobieganiu powstawaniu odpadów, jak i przy gospodarowaniu nimi.

9. Podkreśla, że biorąc pod uwagę występujące między państwami członkowskimi i regionami bardzo znaczne różnice pod względem sytuacji i możliwości w zakresie odzysku energii z odpadów, nawet najodpowiedniejsze drogi do osiągnięcia ogólnych celów mogą być bardzo różne, wobec czego należy unikać jednolitego podejścia.

Selektywna zbiórka odpadów

10. Stwierdza, że bioodpady stanowią ilościowo znaczną część odpadów z gospodarstw domowych, i podkreśla, że należy zwrócić większą uwagę na powszechniejszy recykling bioodpadów przy wykorzystaniu np. takich procesów jak rozkład beztlenowy czystych, odpowiednio segregowanych odpadów ulegających biodegradacji, który łączy w sobie recykling materiałów i odzyskiwanie energii. Organizując zbiórkę bioodpadów, należy wyjść od lokalnych i regionalnych uwarunkowań i zapewnić pole manewru dla nowych rozwiązań i innowacji. Dlatego ważne jest, po pierwsze, zorganizowanie zbiórki w taki sposób, który najlepiej sprawdzi się na miejscu, aby umożliwić osiągnięcie celów wytyczonych w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów, a po drugie, nienakładanie na władze lokalne i regionalne żadnych wymogów co do stosowanych metod zbiórki.

11. Ze względu na różny poziom rozwoju regionów w UE oraz stosunkowo wysokie koszty finansowe wdrożenia coraz doskonalszych systemów recyklingu i odzysku energii wskazane jest poszukiwanie możliwości zwiększenia finansowania działań należących do tych kategorii. Leży to w interesie obywateli wszystkich państw członkowskich.

12. Zwraca uwagę, że w wielu regionach, choć odnotowuje się tam wysoki wskaźnik selektywnej zbiórki, recykling nie jest proporcjonalny do tej wartości, toteż należałoby przewidzieć konkretne instrumenty polityczne w celu skorygowania tej sprzeczności. Szczególnie istotne jest ustanowienie wymogów dotyczących promowania surowców wtórnych w odpowiednich ramach konkurencji cenowej w stosunku do surowców podstawowych.

13. Popiera rozwijanie mechanizmów segregacji i recyklingu odpadów prowadzących do powstawania wysokiej jakości odpadów o niskiej zawartości substancji szkodliwych. Możliwe jest zastosowanie również innych metod, takich jak zastępowanie paliw kopalnych powstałymi z nich odpadami w obiektach energetycznego spalania przeznaczonych do produkcji cementu i wapna, rozkład beztlenowy odpadów ulegających biodegradacji czy też produkcja paliw na bazie odpadów. Jednakże budowanie nowych zdolności produkcyjnych w zakresie spalania jest rozwiązaniem uzupełniającym, które powinno służyć uniknięciu powstawania nowych składowisk na obszarach o niewielkiej zdolności spalania. Ogólnie podejście takie jest korzystniejsze dla środowiska. Spalarnie odpadów muszą jednak iść w parze z odzyskiem energii.

Zdolności spalania

14. Przyznaje, że przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym wymaga, by przy planowaniu unieszkodliwiania odpadów nienadających się do recyklingu znaleźć odpowiednią równowagę w odniesieniu do możliwości odzyskiwania energii, tak aby uniknąć ryzyka ponoszenia strat gospodarczych i nie tworzyć przeszkód infrastrukturalnych w osiągnięciu wyższych wskaźników recyklingu.

15. Wskazuje, że z punktu widzenia gospodarki o obiegu zamkniętym, przy ocenie zdolności spalania odpadów należy uwzględniać odległość transportowania odpadów przeznaczonych do spalania oraz parametry takie jak: odległość od innych punktów (i ich stref oddziaływania) selekcji i przetwarzania odpadów, liczby ludności na badanym terenie oddziaływania, ilość produkowanych odpadów i prognozę dotyczącą zmian tych parametrów, tak by można było zminimalizować negatywny wpływ na środowisko.

16. Wskazuje, że przy ocenie i planowaniu zdolności spalania nie można brać pod uwagę wyłącznie odpadów komunalnych, gdyż znaczna część wkładu odpadów do celów odzyskiwania energii pochodzi z innych źródeł odpadów.

17. Uważa, że w swoich zaleceniach Komisja skupiła się niestety wyłącznie na nadwyżce zdolności produkcyjnych w zakresie spalania, podczas gdy wysoki poziom składowania odpadów w UE wskazuje, że niedobór zdolności również stanowi problem, którym należy się zająć. Jeśli chce się zmniejszyć ilość odpadów, to należy uściślić wymogi w dziedzinie ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów i zachęcać do stosowania materiałów z recyklingu do produkcji towarów przy jednoczesnym uwzględnieniu usuwania z obiegu szkodliwych substancji.

18. Podziela stanowisko Komisji Europejskiej, że chociaż w wielu państwach członkowskich przetwarzanie odpadów w energię odgrywa istotną rolę w związku z unikaniem składowania, nadwyżka zdolności produkcyjnych w zakresie spalania odpadów może spowodować blokadę technologiczną, co mogłoby utrudnić realizację celów w dziedzinie odpadów.

19. Sugeruje osiągnięcie optymalnego poziomu efektywności energetycznej starych, mniej wydajnych spalarni odpadów w dążeniu do samowystarczalności energetycznej Unii Europejskiej oraz ograniczenia zużycia nieodnawialnych zasobów kopalnych. W wypadku, gdy osiągnięcie takiego poziomu nie jest możliwe z gospodarczego i technicznego punktu widzenia, następuje stopniowe wycofywanie i znoszenie mechanizmów wsparcia dla tych spalarni, które się nie dostosowały, szczególnie w państwach członkowskich posiadających nadwyżkę zdolności produkcyjnych.

20. Zaleca, by państwa członkowskie dysponujące spalarniami o niewielkich zdolnościach produkcyjnych lub nieposiadające takich obiektów koncentrowały swoje wysiłki na rozwoju selektywnego zbierania i recyklingu odpadów (trzeba zachęcać do selektywnej zbiórki u źródła, gdyż ma ona decydujące znaczenie dla dostaw odpadów o dobrej jakości, które przedstawiają wysoką wartość dla recyklingu). Zaleca również, by państwa te korzystały w większym stopniu z przetwarzania odpadów w energię jedynie w ramach precyzyjnego planowania, zważywszy że chodzi tu głównie o tymczasowe i przejściowe rozwiązanie w ramach przechodzenia z systemu opartego na składowaniu na inną metodę, której ostatecznym celem jest recykling.

21. Z myślą o uniknięciu składowania odpadów lub zmniejszeniu jego skali popiera transport odpadów do celów ich przetwarzania w energię między państwami członkowskimi i regionami, gdyż przyczynia się on do lepszego wykorzystania istniejących zdolności spalania. Stanowi to uzupełnienie strategii krajowych i regionalnych. Komitet uważa ponadto, że podczas oceny zasadności transportu odpadów między państwami członkowskimi należy uwzględnić kwestie sprawiedliwości i solidarności, tak by kraje i regiony, których to dotyczy, mogły w równym stopniu czerpać ekologiczne, gospodarcze i społeczne korzyści z takiej działalności.

Wpływ gospodarczy i społeczny

22. Zwraca uwagę na znaczne różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi i regionami w odniesieniu do ilości odpadów komunalnych na mieszkańca, które między niektórymi państwami mogą być przeszło dwukrotne. Powody istnienia tych różnic są wielorakie, przy czym najniższe wartości wynikają, w zależności od miejsca, z odpowiedzialnej konsumpcji lub z ubóstwa. Strategie w sprawie gospodarowania odpadami muszą brać pod uwagę wszystkie te aspekty, jako że w osiągnięciu zamierzonych celów skuteczne mogą być całkowicie różne instrumenty polityczne i mechanizmy pomocy.

23. Zwraca uwagę, że w niektórych regionach wykorzystywanie przez ludność odpadów jako paliwa w domowych piecach grzewczych stanowi poważny problem, częściowo związany z ubóstwem energetycznym, a częściowo z niedbalstwem i nieświadomością negatywnych skutków takich praktyk, i że takie postępowanie, inaczej niż spalanie odpadów w przeznaczonych do tego celu obiektach wyposażonych w odpowiednie systemy filtracji, powoduje znaczne szkody w środowisku i stwarza istotne zagrożenie dla zdrowia publicznego, a co więcej jest niezgodne z podstawowymi warunkami integracji społecznej. W związku z tym wzywa Komisję Europejską do włączenia również zwalczania ubóstwa energetycznego do działań związanych z wytwarzaniem energii z odpadów i do przyjęcia strategii na rzecz lepszego uświadamiania negatywnych skutków spalania odpadów w domu.

24. Należy wyjaśnić, kto i jak będzie ponosić koszty gospodarowania odpadami, mając na uwadze, że w wielu państwach członkowskich stanowią one już nieproporcjonalnie wysokie obciążenia w stosunku do dochodów gospodarstw domowych. W związku z powyższym trzeba ściśle monitorować skutki gospodarcze i społeczne. Sytuacja jest szczególnie problematyczna w wypadku wielu wysp i regionów najbardziej oddalonych, zwłaszcza przeludnionych, a także takich, które borykają się z presją turystyki.

Narzędzia wdrażania polityki

25. Podkreśla, że kluczową rolę w realizacji wspólnych celów UE w zakresie gospodarki odpadami, zwłaszcza w dziedzinie gospodarowania odpadami komunalnymi, odgrywają władze lokalne i regionalne, to właśnie one bowiem muszą wdrażać decyzje, a znaczna różnorodność istniejących uwarunkowań nie pozwala na stosowanie jednolitego rozwiązania.

26. Podkreśla znaczenie inwestycji dokonywanych za pośrednictwem unijnych mechanizmów finansowania, takich jak Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), zwłaszcza ze względu na jego walor przyciągania środków prywatnych na rzecz lepszych rozwiązań i koncepcji gospodarowania odpadami bardziej spójnych z ideą obiegu zamkniętego. Docenia także wsparcie przy wprowadzaniu na rynek zaawansowanych technologii w dziedzinie efektywności energetycznej, rozwijanych m.in. dzięki programom na rzecz badań i innowacji.

27. Zwraca się do Komisji Europejskiej o dopilnowanie, by państwa członkowskie ściśle włączyły władze lokalne i regionalne w opracowywanie omawianej strategii, w przyjmowanie niezbędnych środków technicznych i podatkowych, w tworzenie systemów wsparcia finansowego, a także w wymianę dobrych praktyk.

28. Zauważa, że zaangażowanie zainteresowanych obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest niezbędne do tego, by wspierano poczucie odpowiedzialności obywateli za środowisko oraz by podejmowane były dobre decyzje i by je skutecznie wdrażano. Zaleca państwom członkowskim, aby ustaliły jak najdokładniejsze priorytety w zakresie gospodarowania odpadami i w ten sposób zagwarantowały ścisłą współpracę wszystkich podmiotów działających w systemie gospodarowania odpadami. Decydujące znaczenie mają w tym wypadku współpraca i przejrzystość gospodarowania odpadami.

29. Uważa za niezbędne, by wsparcie finansowe na wszystkich poziomach dopasować do hierarchii postępowania z odpadami i, o ile to możliwe, przekierować na zapobieganie, informowanie obywateli, systemy selektywnej zbiórki odpadów wysokiej jakości i rozwój zakładów ponownego wykorzystania i recyklingu, a także badania i innowacje w tej dziedzinie. Odpady i generowane w ten sposób przychody powinny służyć do rozwijania lokalnych usług publicznych i obniżania kosztów tych usług.

30. Wnosi, by Komisja Europejska wspierała istniejące platformy mające na celu wspólne korzystanie z doświadczeń, transfer wiedzy i wymianę doświadczeń w zakresie produkcji energii z odpadów, rozpowszechnianie sprawdzonych rozwiązań oraz powiązaną pomoc techniczną i finansową, uwzględniając fakt, że wiele samorządów lokalnych i regionalnych już podjęło szereg inicjatyw zmierzających do wspierania efektywnej gospodarki zasobami i gospodarki o obiegu zamkniętym, które mogą służyć jako wzór dla innych.

31. Wzywa Komisję Europejską do ścisłej współpracy z KR-em we wspieraniu wymiany dobrych praktyk między miastami i regionami w celu znalezienia najlepszych rozwiązań, na przykład w zakresie komunalnych systemów ogrzewania i chłodzenia lub problemów związanych z segregowanymi odpadami odrzucanymi przez zakłady przetwarzania i sposobów przekonania do sortowania odpadów z gospodarstw domowych, biorąc pod uwagę, że dobre praktyki mogłyby zachęcać do rozwoju bardziej ambitnych systemów gospodarowania odpadami.

32. Zwraca uwagę Komisji Europejskiej na fakt, że warunkiem wstępnym do odpowiedniej regulacji i do podjęcia właściwej decyzji jest dostępność wiarygodnych, porównywalnych i odzwierciedlających rzeczywistość danych, co nie jest obecnie zagwarantowane w pełnym zakresie, zwłaszcza jeśli chodzi o rodzaje odpadów inne niż odpady komunalne.

33. Wskazuje, że przy opracowywaniu strategii mających na celu zmianę zachowań ludzi w kwestii segregacji odpadów u źródła należy uwzględnić różnice kulturowe i gospodarcze między państwami członkowskimi i regionami. Trzeba także odnotować, że władze na wsiach i obszarach wiejskich mają specyficzne potrzeby geograficzne i borykają się z wyzwaniem w zakresie realizacji.

34. Proponuje, aby Komisja Europejska, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne, jako szczebel polityczny znajdujący się najbliżej obywateli, podjęły działania w obszarze kształcenia i szkolenia, które umożliwią znaczącą poprawę poziomu wiedzy i świadomości społeczeństwa i podmiotów gospodarczych na temat zrównoważonej konsumpcji, zmniejszenia ilości odpadów, ochrony zasobów naturalnych i środowiska, odpowiedzialności producenta oraz projektowania produktów i reklamy, na przykład poprzez uwzględnienie tych zagadnień w programach kształcenia i kampaniach informacyjnych (które można byłoby przeprowadzić poprzez promocję w mediach społecznych, wizyty w szkołach, wydarzenia publiczne, kampanie prasowe itp.).

Bruksela, dnia 30 listopada 2017 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów