

Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse om affald-til-energis rolle i den cirkulære økonomi

(2018/C 164/12)

Ordfører: Kata TÜTTŐ (HU/PES), byrådsmedlem i det 12. bydistrikt i Budapest**Basisdokument:** Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Affald-til-energis rolle i den cirkulære økonomi

COM(2017) 34 final

POLITISKE ANBEFALINGER

DET EUROPÆISKE REGIONSUDVALG

Generelle bemærkninger

1. Det Europæiske Regionsudvalg (RU) understreger, at affaldshierarkiet er et centralt princip i den cirkulære økonomi, og medgiver, at energiudnyttelsesmetoderne kan bidrage til omstillingen til en cirkulær økonomi, forudsat at de løsninger, der vælges, ikke udgør en hindring for at nå et højere niveau med hensyn til affaldsforebyggelse, genbrug af produkter og genanvendelse af affald;
2. understreger, at det ambitiøse mål om en cirkulær økonomi kræver politisk vilje på alle niveauer til at træffe de nødvendige foranstaltninger, en varig ændring i den offentlige mening og i forbrugeradfærden samt skabelse af et stabilt marked for produkter og materialer, der er fremstillet af sekundære råstoffer;
3. peger på, at den energimæssige udnyttelse af uundgåeligt og ikkegenanvendeligt affald i forbrændingsanlæg med høj energieffektivitet under visse betingelser indgår som en integreret del af den cirkulære økonomi, og at den i mange medlemsstater og regioner spiller en vigtig rolle med hensyn til betydeligt at reducere deponeringen af affald i den nærmeste fremtid. Desuden bidrager denne energimæssige udnyttelse til energiforsyningen;
4. fremhæver, at der i planlægningen af nyttiggørelsen af affald til energiformål endvidere bør tages udgangspunkt i EU's affaldshierarki, i en maksimal reduktion af affaldsmængden og i livscyklustankegangen, og at det inden for rammerne af en cirkulær økonomi er meget vigtigt at holde fast ved en model, der er kendetegnet ved øget genanvendelse med henblik på energiudnyttelse for herved at undgå overdimensionering af sådanne anlægs kapacitet. Det er dog vigtigt at understrege, at kun det affald, som egner sig til genanvendelse, skal cirkuleres, og at restaffald kun bør deponeres som en sidste udvej. Energiudnyttelse bør derfor vælges frem for deponering;
5. gør opmærksom på, at en fuldstændig og korrekt gennemførelse af EU's eksisterende affaldslovgivning er en meget vigtig forudsætning for at kunne skabe lige konkurrencevilkår for affaldshåndteringen i hele Europa;
6. opfordrer alle myndighedsniveauer i medlemsstaterne til at gøre alt, hvad de kan, for at reducere mængden af ikkegenanvendeligt affald til forbrænding, navnlig hvis det indebærer, at energien ikke genvindes, og være særligt opmærksomme på affaldsforebyggelse, udvikling af særskilt affaldsindsamling og investeringer i aktiviteter, der har en højere placering i affaldshierarkiet;
7. bemærker, at der er enorme forskelle de europæiske regioner imellem, ikke alene med hensyn til mængden af kommunalt affald, men også håndteringen heraf. Visse regioner har allerede overgået EU's målsætninger med hensyn til affald uden at ty til energiudnyttelse, mens andre ikke kan nå de fastsatte minimumsmålsætninger. Dette viser, at indførelse af ens systemer kan føre til vidt forskellige slutresultater, og at det er helt afgørende, at det lokale niveau ser det som en vigtig opgave at nå de fastsatte målsætninger;

8. minder om, at affaldshierarkiet er en hjørnesten i EU's affaldspolitik og -lovgivning, og at det spiller en central rolle i forbindelse med omstillingen til den cirkulære økonomi. Dets overordnede mål er at foretage en prioritering, der minimerer de skadelige virkninger for miljøet og maksimerer ressourceeffektiviteten inden for affaldsforebyggelse og -håndtering;
9. understreger, at der i betragtning af de forskellige forhold vedrørende mulighederne for energimæssig udnyttelse af affald, der gør sig gældende i de enkelte medlemsstater og regioner, kan være stor forskel på, hvilke veje der er mest effektive for at nå de generelle målsætninger, hvorfor en ensartet tilgang bør undgås.

Særskilt indsamling af affald

10. Bioaffald udgør en betydelig del af husholdningsaffaldsmængden, og Det Europæiske Regionsudvalg understreger, at der bør være øget opmærksomhed på at opnå en højere genanvendelse af bioaffaldet, f.eks. gennem metoder som anaerob nedbrydning af rent biologisk nedbrydeligt affald, som er passende sorteret, hvor genanvendelse af stoffer kombineres med energiudnyttelse. Indsamlingen af bioaffald bør ske ud fra de lokale og regionale forhold og med plads til udvikling og innovation i opgaven. Det er derfor vigtigt, at indsamlingen tilrettelægges efter, hvordan man lokalt vurderer, at de genanvendelsesmålsætninger, der er fastsat i affaldsrammedirektivet, bedst kan opnås — i stedet for at pålægge de lokale og regionale myndigheder metodekrav til indsamlingen;
11. mener i lyset af de forskellige udviklingsniveauer i EU's regioner og de relativt høje omkostninger forbundet med indførelsen af stadig bedre systemer for genanvendelse og energiudnyttelse, at det bør undersøges, hvordan finansieringen af foranstaltninger på dette område kan øges. Dette er i borgernes og medlemsstaternes interesse;
12. peger på, at selv om målene for særskilt indsamling i mange regioner er høje, modsvares de ikke af tilsvarende mål for genanvendelse, og at der derfor må udformes konkrete politiske instrumenter for at råde bod på dette. Det er navnlig vigtigt at fastsætte krav for at fremme brugen af sekundære råstoffer inden for rammerne af en fair priskonkurrence i forhold til de oprindelige råstoffer;
13. støtter udviklingen af mekanismer til sortering og genanvendelse af affald, som fører til produktion af kvalitetsaffald med et lavt indhold af skadestoffer. Der kan også anvendes andre metoder, såsom udskiftning af fossile brændstoffer med affald fra disse på forbrændingsanlæg til cement- og kalkproduktion, anaerob nedbrydning af bionedbrydeligt affald eller produktion af affaldsbaseret brændsel. Oprettelse af ny forbrændingskapacitet er dog en supplerende løsning, som bør anvendes for at undgå, at der anlægges nye depoter i områder med lille affaldsforbrændingskapacitet. Dette giver alt i alt større miljømæssige fordele. Sådanne forbrændingsanlæg bør dog indebære, at energien udnyttes.

Forbrændingskapacitet

14. Det Europæiske Regionsudvalg anerkender, at omstillingen til en cirkulær økonomi forudsætter, at man i planlægningen af behandlingen af ikkegenanvendeligt affald finder den rette balance med hensyn til kapaciteten for energiudnyttelse, hvis man vil undgå risikoen for at lide økonomiske tab eller skabe infrastrukturelle hindringer for indsatsen for højere genanvendelsesgrader;
15. påpeger, at der i en cirkulær økonomi ved fastlæggelsen af forbrændingskapaciteten nødvendigvis må tages højde for, hvor langt affaldet til bortskaffelse skal transporteres, samt parametre som afstanden til andre anlæg til affaldssortering og -håndtering (og deres oplandsområder), indbyggertallet i det undersøgte oplandsområde, den producerede affaldsmængde og forventede ændringer i disse parametre, for at minimere yderligere negative miljøeffekter;
16. henleder opmærksomheden på, at evalueringen og planlægningen af forbrændingskapaciteten ikke kun skal omfatte kommunalt affald, da en stor del af stofferne til energiudnyttelsen kommer fra andre affaldskilder;
17. mener, at Kommissionen i sine henstillinger desværre fokuserer for ensidigt på overkapacitet på forbrændingsområdet, idet den store andel af deponeret materiale i Unionen viser, at også underkapacitet er et problem, der bør løses. For at mindske mængden af affald er det vigtigt at stille tydeligere krav til genbrug og genanvendelse og styre mod anvendelse af genvundne materialer ved produktion af varer, samtidig med at der også sørges for, at skadelige stoffer fjernes fra kredsløbet;

18. er enig med Kommissionen i, at energiudnyttelse af affald spiller en vigtig rolle i mange medlemsstater med hensyn til at undgå deponering af affald, men at overkapacitet på affaldsforbrændingsområdet vil kunne føre til teknologisk blokering og hæmme opfyldelsen af affaldshåndteringsmål;

19. foreslår, at ældre og mindre effektive affaldsforbrændingsanlægs energieffektivitet optimeres for at støtte Den Europæiske Unions energiafhængighed og nedbringe forbruget af ikkevedvarende fossile energikilder. Hvis en sådan forbedring ikke er økonomisk og teknisk mulig, lukkes de affaldsforbrændingsanlæg, der ikke kan tilpasses, ned, og støttemekanismerne udfases gradvist, især i medlemsstater med overkapacitet;

20. anbefaler, at de medlemsstater, hvis forbrændingskapacitet er begrænset eller ikkeeksisterende, koncentrerer indsatsen om udvikling af særskilt indsamling og genanvendelse af affald — særskilt indsamling ved kilden bør tilskyndes, da en sådan er nødvendig for forsyning af affald af høj kvalitet til genanvendelse — og kun som led i en minutøs planlægning tyer til energiudnyttelse i større målestok, idet der hovedsageligt er tale om en midlertidig løsning i en overgangsperiode i forbindelse med udskiftningen af et affaldshåndteringssystem — fra et system som hovedsageligt bygger på deponering til en anden metode, hvor genanvendelse er det overordnede mål;

21. går ind for transport af affald til energiudnyttelsesformål mellem medlemsstater og mellem regioner for at undgå eller reducere deponering, og fordi dette bidrager til en bedre udnyttelse af eksisterende forbrændingsanlæg. Dette er et supplement til nationale og regionale løsninger. Udvalget anser det i øvrigt for nødvendigt, at aspekterne rimelighed og solidaritet tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af, i hvilken grad transport af affald mellem medlemsstater er velbegrundet, således at de berørte lande og regioner på lige vis kan nyde godt af de miljømæssige, økonomiske og sociale fordele ved denne aktivitet.

Økonomiske og sociale konsekvenser

22. Det Europæiske Regionsudvalg henleder opmærksomheden på de enorme forskelle, der er mellem medlemsstaterne og regionerne med hensyn til mængden af kommunalt affald pr. indbygger, som kan variere i forholdet 1 til mere end 2 mellem visse lande. Disse forskelle kan have forskellige årsager, idet små affaldsmængder, afhængigt af stedet, har at gøre med ansvarligt forbrug eller fattigdom. Affaldsstrategierne bør tage alle disse aspekter i betragtning, da det kan være meget forskellige politiske instrumenter og støttemekanismer, der mest effektivt sikrer opfyldelse af de fastsatte mål;

23. peger på, at befolkningens anvendelse af affald som brændsel i individuelle husholdningsbrændeovne i visse regioner udgør et stort problem, der dels er forbundet med energifattigdom, dels skyldes uagtsomhed og uvidenhed om de negative virkninger af en sådan praksis, og at en sådan anvendelse i modsætning til specialiserede forbrændingsanlæg med passende filtreringssystemer forårsager betydelige miljøskader og medfører stor risiko for folkesundheden, ud over at den ikke er forenelig med de basale betingelser for social integration. RU opfordrer derfor Kommissionen til også at inddrage bekæmpelsen af energifattigdom i de aktiviteter, der er forbundet med energiudnyttelse af affald, og vedtage strategier for at øge kendskabet til de negative følger af at anvende affald som brændsel til boligopvarmning;

24. understreger, at det er nødvendigt at præcisere, hvordan og af hvem omkostningerne ved affaldshåndteringen skal dækkes, da de i mange medlemsstater allerede er for høje i forhold til husstandsindkomsterne. Det er derfor nødvendigt at holde nøje øje med de økonomiske og sociale konsekvenser. Denne situation er særligt problematisk for mange øer og for regionerne i den yderste periferi, navnlig dem, der er overbefolkede eller lider under pres fra turismen.

Værktøjer til gennemførelse af politikken

25. Det Europæiske Regionsudvalg understreger, at de lokale og regionale myndigheder spiller en nøglerolle i gennemførelsen af EU's fælles mål inden for affaldshåndtering, navnlig når det gælder kommunalt affald, da det er disse myndigheder, der skal gennemføre beslutningerne, og da der ikke findes nogen universalløsning, der dækker de mange forskellige situationer;

26. understreger betydningen af de investeringer, der foretages via EU's finansieringsmekanismer, herunder Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFIS), og navnlig deres rolle i forbindelse med at mobilisere privat finansiering til bedre og mere »cirkulære« løsninger på affaldshåndtering. Udvalget ser desuden positivt på støtten til at markedsføre avancerede teknologier for energieffektivitet, der bl.a. udvikles gennem forsknings- og innovationsprogrammer;

27. opfordrer Kommissionen til at sørge for, at medlemsstaterne inddrager de lokale og regionale myndigheder tæt i udformningen af strategien, i vedtagelsen af de nødvendige tekniske og finanspolitiske foranstaltninger, i udarbejdelsen af finansielle støttemekanismer og i udvekslingen af god praksis;
28. peger på, at der ikke kan udvikles en følelse af miljøejerskab blandt borgerne, træffes fornuftige beslutninger og sikres effektiv gennemførelse heraf uden civilsamfundsorganisationernes og den berørte befolknings deltagelse. Udvalget anbefaler medlemsstaterne at fastlægge prioriteter for affaldshåndtering, der er så klare som muligt, og dermed sikre et tæt samarbejde mellem alle aktører, der beskæftiger sig med affaldshåndteringssystemet. Samarbejde og gennemsigtighed i affaldshåndteringsprocesser er i den henseende afgørende;
29. anser det for nødvendigt, at den økonomiske støtte på alle niveauer justeres i forhold til affaldshierarkiet og — så vidt det overhovedet er muligt — orienteres i retning af forebyggelse, borgeroplysning, høj kvalitetssystemer for særskilt affaldsindsamling, udvikling af infrastrukturer for genbrug og genanvendelse af affald samt forskning og innovation inden for dette felt. Affaldet og de indtægter, der skabes, bør ideelt set anvendes til at udvikle lokale offentlige tjenesteydelser og gøre dem billigere;
30. opfordrer Kommissionen til at støtte eksisterende platforme for samling af erfaringer, overførsel af viden og udveksling af erfaringer inden for energiudnyttelse af affald og udbredelse af velafprøvede løsninger samt yde den hermed forbundne tekniske og finansielle bistand, i lyset af at mange lokale og regionale myndigheder allerede har gennemført forskellige initiativer for at fremme en mere effektiv ressourceudnyttelse og støtte den cirkulære økonomi, der kan tjene som forbillede for andre;
31. opfordrer Kommissionen til at arbejde tæt sammen med RU for at fremme udveksling af god praksis mellem byer og regioner med henblik på at finde de bedste løsninger vedrørende f.eks. varme- eller kølesystemer i byerne eller problemer i forbindelse med sorteret affald, der afvises af genindvindingsvirksomheder, og den måde, hvorpå sorteret husholdningsaffald accepteres, eftersom god praksis kan fremme en mere ambitiøs udvikling af affaldshåndteringssystemerne;
32. henleder Kommissionens opmærksomhed på, at en forudsætning for en hensigtsmæssig lovgivning og beslutningstagning er, at man råder over pålidelige og sammenlignelige data, der afspejler virkeligheden, en forudsætning, der i dag ikke er fuldt opfyldt, især ikke når det gælder andre affaldstyper end kommunalt affald;
33. peger på det nødvendige i at tage hensyn til kulturelle og økonomiske forskelle mellem medlemsstaterne og regionerne ved udformningen af strategier, der skal ændre befolkningens adfærd, når det gælder sortering af affald ved kilden. Det skal også bemærkes, at lokale myndigheder på øer og i landdistrikter har særlige geografisk betingede behov og resultatmæssige udfordringer;
34. foreslår, at Kommissionen, medlemsstaterne og de lokale og regionale myndigheder som det politiske niveau, der er tættest på borgerne, træffer foranstaltninger på uddannelsesområdet med henblik på at sikre en betydelig forbedring af befolkningens og de økonomiske aktørers viden og bevidsthed om bæredygtigt forbrug, nedbringelse af affaldsmængden, beskyttelse af naturressourcerne og miljøet, producentansvar samt produktdesign og reklame, f.eks. ved at integrere disse spørgsmål i uddannelsesprogrammer og informationskampagner (hvilket kan gøres ved hjælp af sociale medier, skolebesøg, offentlige arrangementer, kampagner i pressen osv.).

Bruxelles, 30. november 2017.

Karl-Heinz LAMBERTZ

*Formand for
Det Europæiske Regionsudvalg*