

Advies van het Europees Comité van de Regio's over de rol van energiewinning uit afval in de circulaire economie

(2018/C 164/12)

Rapporteur: Kata TÜTTŐ (HU/PSE), vertegenwoordigster van de gemeente van het 12e arrondissement van Boedapest

Referentiedocument: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De rol van energiewinning uit afval in de circulaire economie

COM(2017) 34 final

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Algemene opmerkingen

1. bevestigt dat de afvalhiërarchie een belangrijk beginsel van de circulaire economie is en dat energiewinning uit afval een rol kan spelen in de overstap op een kringlooeconomie, op voorwaarde dat de gekozen oplossingen niet beletten dat meer inspanningen worden gedaan voor preventie en recycling van afval en hergebruik van materialen.
2. Op alle niveaus moet de politieke wil aanwezig om de nodige stappen te zetten teneinde de ambitieuze doelstelling van een circulaire economie te verwezenlijken. Zo is een duurzame verandering van de publieke opinie en van het gedrag van de consumenten geboden en moet een stabiele markt van producten en materialen op basis van secundaire grondstoffen tot stand worden gebracht.
3. Energiewinning uit onvermijdelijk en niet herbruikbaar afval door hoogrenderende verbrandingsinstallaties maakt onder bepaalde voorwaarden integrerend deel uit van de circulaire economie en zal in de nabije toekomst in een groot aantal lidstaten en regio's een grote rol blijven spelen in het voorkomen of aanzienlijk verminderen van het storten van afval. Bovendien kan energierugwinning ook de energievoorziening ten goede komen.
4. De planning van energiewinning uit afval moet ook gebaseerd zijn op de afvalhiërarchie in de EU, maximale beperking van afval, en het concept van de levenscyclus van producten. Het model van circulaire economie dat streeft naar een hoog recyclingpercentage mag zich echter niet heroriënteren op energieproductie. Betreffende installaties met een te grote capaciteit moeten dan ook worden vermeden. Het is echter wel belangrijk dat alleen afval dat zich leent voor terugwinning wordt gerecycled en dat restafval pas wordt gestort als er geen andere mogelijkheid is; energierugwinning moet de voorkeur krijgen boven storting.
5. Volledige en correcte uitvoering van de bestaande EU-wetgeving inzake afvalstoffen is van cruciaal belang om in heel Europa een gelijk speelveld voor afvalbeheer tot stand te brengen.
6. De lidstaten moeten op alle bestuursniveaus de nodige inspanningen leveren om de hoeveelheid niet te recycleren gestort en verbrand afval te beperken, met name als daarbij geen energie wordt teruggewonnen. Ze moeten met name streven naar preventie, ontwikkeling van gescheiden afvalinzameling en financiering van activiteiten op een hoger niveau van de afvalladder.
7. Tussen de verschillende Europese regio's bestaan er enorme verschillen, niet alleen wat de hoeveelheid stedelijk afval maar ook wat het beheer ervan betreft. In sommige regio's zijn de Europese doelstellingen inzake afval reeds bereikt, zonder dat er van energiewinning uit afval gebruik wordt gemaakt, terwijl andere regio's er niet in slagen om ook maar de minimumdoelstellingen te halen. Een en ander toont aan dat de invoering van vergelijkbare systemen niettemin kan leiden tot grote verschillen in de eindresultaten en dat de betrokkenheid van het lokale bestuursniveau bij het verwezenlijken van de vastgestelde doelstellingen dus van cruciaal belang is.

8. De afvalhiërarchie is een belangrijke pijler van het EU-beleid en de EU-wetgeving op het gebied van afval; ze is tevens essentieel voor de overgang naar de circulaire economie. Het voornaamste doel ervan is om een rangorde vast te stellen teneinde nadelige milieueffecten zo veel mogelijk te beperken en de hulpbronnefficiëntie bij de preventie en het beheer van afvalstoffen te optimaliseren.

9. Daar er tussen de verschillende lidstaten en regio's aanzienlijke verschillen bestaan wat betreft de situatie en mogelijkheden m.b.t. energiewinning uit afval, kan de optimale methode voor de verwezenlijking van de algemene doelstellingen eveneens zeer verschillend zijn. Er kan dan ook niet worden gestreefd naar een universele oplossing.

Gescheiden afvalinzameling

10. Het Comité wijst erop dat organisch afval een aanzienlijk deel uitmaakt van het huishoudelijk afval, en onderstreept dat het van nut zou zijn meer aandacht te schenken aan verhoging van het percentage organisch afval dat gerecycled wordt, bijv. door middel van processen als anaerobe gisting van schoongemaakte en naar behoren gescheiden biologisch afbreekbare afvalstoffen — een proces waarbij energie wordt gewonnen uit de recycling van materialen. Bij de inzameling van organisch afval dient uitgegaan te worden van de lokale en regionale omstandigheden en ruimte te zijn voor ontwikkeling en innovatie. Het is dan ook van belang dat de inzameling wordt opgezet conform de wijze waarop men ter plaatse meent de in de kaderrichtlijn afvalstoffen vastgelegde recyclingdoelstellingen het best te kunnen verwezenlijken, en dat de lokale en regionale overheden dus niet wordt voorgeschreven hoe zij het afval moeten inzamelen.

11. Gelet op de uiteenlopende ontwikkelingsniveaus van de EU-regio's en de relatief hoge kosten van de invoering van steeds betere systemen voor recycling en energiewinning moet worden nagegaan hoe er meer financiering voor de maatregelen op dit gebied kan worden verkregen. Dit is in het belang van de burgers van alle lidstaten.

12. Opgemerkt zij ook dat de recycling in tal van regio's geen gelijke tred houdt met het hoge percentage van gescheiden afvalinzameling en dat er dus met passende beleidsinstrumenten op deze contradictie moet worden gereageerd; zo moeten met name regels worden vastgelegd voor het stimuleren van het gebruik van secundaire grondstoffen, waarbij erop moet worden toegezien dat de prijzen concurrerend zijn in verhouding tot de originele grondstoffen.

13. Het CvdR steunt de ontwikkeling van systemen voor gescheiden inzameling en recycling, die kunnen leiden tot de productie van hoogwaardig afval met een laag vervuילend gehalte. Ook kan gebruik worden gemaakt van andere methoden, zoals het vervangen van fossiele brandstoffen door afval uit deze brandstoffen in stookinstallaties voor de productie van cement en kalk, anaerobe vergisting van biologisch afbreekbaar afval of de productie van brandstoffen op basis van afval. Nieuwe verbrandingscapaciteit is echter een aanvullende oplossing die moet gebruikt worden om de aanleg van nieuwe stortplaatsen in gebieden met weinig capaciteit voor de verbranding van afval te voorkomen. Al met al is dat beter voor het milieu. Het gebruik van zulke verbrandingsinstallaties moet echter wel hand in hand gaan met de terugwinning van energie.

Afvalverbrandingscapaciteit

14. Voor de overstap op een circulaire economie is het zaak het juiste evenwicht te vinden tussen enerzijds het opvoeren van de capaciteit voor energiewinning uit niet-recycleerbare afvalstoffen om aldus economische verliezen te voorkomen, en anderzijds het scheppen van infrastructurele barrières om tot hogere recyclingpercentages te komen.

15. In het licht van de circulaire economie moet bij de afvalverbrandingscapaciteit rekening worden gehouden met de afstand waarover de te verwijderen afvalstoffen worden vervoerd en met parameters als de afstand tot andere punten voor afvalscheiding en -verwerking (en hun verzorgingsgebieden), aantal inwoners, hoeveelheid afval en de verwachte veranderingen in deze parameters, om verdere negatieve gevolgen voor het milieu tot een minimum te kunnen beperken.

16. Bij de beoordeling en planning van afvalverbrandingscapaciteit mag niet alleen worden gekeken naar stedelijk afval, aangezien het voor energiewinning gebruikte afval grotendeels een andere oorsprong heeft.

17. Helaas legt de Commissie in haar aanbevelingen eenzijdig de nadruk op een overmatige verbrandingscapaciteit, terwijl uit de grote hoeveelheid gestort materiaal in de EU blijkt dat ook ondercapaciteit een probleem is dat moet worden aangepakt. Om de hoeveelheid afval te verminderen is het zaak om duidelijkere eisen voor recycling en hergebruik te stellen en toe te werken naar het gebruik van gerecycled materiaal bij de productie van goederen, terwijl er tegelijkertijd ook aandacht aan moet worden geschonken schadelijke stoffen uit de omloop te halen.

18. Het Comité is het met de Europese Commissie eens dat, hoewel energiewinning in tal van lidstaten van belang is om het storten van afval te voorkomen, een overmatige verbrandingscapaciteit kan leiden tot een technologische patstelling, wat een belemmering kan vormen voor het behalen van de doelstellingen inzake afvalbeheer.

19. Het zou een goede zaak zijn de energie-efficiëntiecijfers van oude en minder efficiënte verbrandingsinstallaties op een zo hoog mogelijk niveau te brengen, om zo de energie-onafhankelijkheid van de Europese Unie te ondersteunen en het gebruik van niet-hernieuwbare fossiele bronnen terug te dringen. Mocht dit economisch en technisch gezien onmogelijk zijn, dan kan worden overgegaan tot ontmanteling en geleidelijke afschaffing van de steunregelingen voor de installaties die niet worden aangepast, met name in lidstaten met een overcapaciteit.

20. Lidstaten met beperkte of geen afvalverbrandingscapaciteit zouden hun inspanningen moeten concentreren op de ontwikkeling van gescheiden afvalinzameling en recycling. Gescheiden inzameling aan de bron is immers van essentieel belang om te kunnen beschikken over afval dat van goede kwaliteit is om te worden gerecycleerd, en moet dus worden ondersteund. Energiewinning uit afval mag alleen in het kader van een zorgvuldige planning worden gestimuleerd, gelet op het feit dat het voornamelijk om een tijdelijke en voorlopige oplossing gaat in het kader van de overgang van een op storting gebaseerd systeem naar een andere methode die vooral op recycling is gericht.

21. Het Comité is te vinden voor het overbrengen van afval van de ene naar de andere lidstaat en de ene naar de andere regio met het oog op energiewinning, om aldus het storten van afval te vermijden of te beperken. Dit kan er tevens toe bijdragen dat er beter gebruik wordt gemaakt van de bestaande verbrandingscapaciteit. Een en ander is een aanvulling op nationale en regionale oplossingen. Voorts is het van belang, wanneer wordt beoordeeld of afvaltransport tussen lidstaten gerechtvaardigd is, dat rekening wordt gehouden met de beginselen van billijkheid en solidariteit zodat de betrokken lidstaten en regio's in gelijke mate kunnen profiteren van de milieu-, economische en sociale voordelen.

Economische en sociale effecten

22. Tussen lidstaten en regio's bestaan er enorme verschillen wat betreft de hoeveelheid huishoudafval per inwoner: in sommige landen ligt die hoeveelheid ruim twee keer hoger dan in andere. Deze verschillen hebben uiteenlopende oorzaken: in sommige streken is de kleine hoeveelheid afval toe te schrijven aan bewuste consumenten, in andere aan armoede. In afvalstrategieën moet daar rekening mee worden gehouden, omdat er geheel verschillende beleidsinstrumenten en steunmaatregelen nodig kunnen zijn om de doelen te bereiken.

23. Opgemerkt zij dat de verbranding door burgers van huishoudelijk afval in huiskachels in sommige regio's een ernstig probleem vormt dat deels verband houdt met energiearmoede, en deels met nalatigheid en onwetendheid over de negatieve effecten van deze gewoonte. In tegenstelling tot specifieke afvalverbrandingsinstallaties met filtersystemen kan dit aanzienlijke schade toebrengen aan het milieu, ernstige risico's voor de volksgezondheid met zich meebrengen en wijst het op een groot tekort wat betreft basisvereisten voor sociale inclusie. De Europese Commissie wordt dan ook opgeroepen aspecten van de bestrijding van energiearmoede mee te laten wegen in haar activiteiten op het vlak van energiewinning uit afval en een strategie uit te werken om de kennis over de negatieve gevolgen van thuisverbranding te vergroten.

24. Het is van belang duidelijk te maken wie de kosten voor afvalbeheer voor zijn rekening zal nemen en hoe, aangezien ze in verschillende lidstaten reeds onevenredig hoog zijn in verhouding tot het gezinsinkomen. Het is daarom zaak de economische en sociale impact nauwlettend te monitoren. Dit is met name een bijzonder problematische kwestie voor veel eilanden en ultraperifere gebieden, en dan vooral voor de regio's die kampen met overbevolking en druk van het toerisme.

Uitvoeringsinstrumenten van het beleid

25. Lokale en regionale overheden spelen een cruciale rol in de verwezenlijking van de gemeenschappelijke EU-doelstellingen inzake afvalbeheer en met name het beheer van stedelijk afval, daar zij de desbetreffende besluiten moeten uitvoeren en er, gezien de uiteenlopende situaties, geen pasklare oplossing is voor iedereen.

26. Investeringsmechanismen van de EU zoals het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFIS) zijn belangrijk, met name omdat zij particuliere financieringen kunnen aantrekken met het oog op betere en meer „circulaire” oplossingen voor het afvalbeheer. Ook is het een goede zaak dat geavanceerde technologieën voor energie-efficiëntie, die mede dankzij de programma's voor onderzoek en innovatie zijn ontwikkeld, op de markt worden gebracht.

27. De Europese Commissie wordt verzocht erop toe te zien dat de lidstaten lokale en regionale overheden nauw betrekken bij de vaststelling van de strategie, de goedkeuring van de nodige technische en fiscale maatregelen, de totstandbrenging van financiële steunregelingen en de uitwisseling van goede praktijken.

28. De betrokkenheid van belanghebbende maatschappelijke organisaties en burgers is onontbeerlijk om de milieubetrokkenheid van burgers te bevorderen, de juiste besluiten te nemen en ze doeltreffend ten uitvoer te leggen. De lidstaten moeten zo duidelijk mogelijke prioriteiten voor het afvalbeheer vastleggen en aldus nauwe samenwerking tussen alle betrokkenen bij het afvalbeheersysteem waarborgen. Wat dit betreft zijn samenwerking en transparantie van cruciaal belang in de afvalverwerking.

29. De financiële ondersteuning moet op alle niveaus afgestemd zijn op de afvalhiërarchie, en zo veel mogelijk gericht zijn op afvalpreventie, voorlichting van burgers, hoogwaardige systemen voor gescheiden inzameling, ontwikkeling van recyclinginfrastructuur en onderzoek en innovatie op dat gebied. De door afval gegenereerde inkomsten moeten idealiter in lokale dienstverlening en niet in de particuliere sector worden geherinvesteerd.

30. De Europese Commissie wordt verzocht steun te verlenen aan bestaande platforms voor de uitwisseling van ervaringen, kennisoverdracht en de uitwisseling van ervaringen inzake energiewinning uit afval, verspreiding van deugdelijke oplossingen, en desbetreffende financiële en technische bijstand. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat vele lokale en regionale overheden diverse initiatieven hebben genomen om een efficiënt hulpbronnengebruik en de circulaire economie te bevorderen, hetgeen een voorbeeld kan zijn voor anderen,

31. De Europese Commissie wordt verzocht nauw met het CvdR samen te werken ter ondersteuning van de uitwisseling van optimale werkmethoden tussen steden en regio's, om betere oplossingen te vinden voor bijv. stadsverwarming en -koeling, of voor het probleem van gescheiden ingezameld afval dat geweigerd wordt door energiewinningsbedrijven, of voor de vraag hoe gescheiden inzameling van huishoudelijk afval aanvaardbaar te maken. Goede praktijken zouden immers een impuls kunnen geven aan de ontwikkeling van ambitieuzere afvalbeheersystemen.

32. De Commissie mag niet uit het oog verliezen dat het voor goede regelgeving en een goed besluitvormingsproces van essentieel belang is dat betrouwbare, realistische en vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn, wat momenteel niet altijd het geval is, met name wat de afvalstoffen betreft die geen huishoudelijk afval zijn.

33. Bij de uitwerking van beleid om de burgers bewust te maken van het belang van gescheiden afvalinzameling aan de bron moet rekening worden gehouden met de culturele en economische verschillen tussen de lidstaten en regio's. Ook zij opgemerkt dat overheden in eiland- en plattelandsgebieden specifieke geografische behoeften en uitvoeringsproblemen hebben.

34. De Europese Commissie, de lidstaten en de lokale en regionale overheden, die het bestuursniveau vormen dat het dichtste bij de burger staat, zouden maatregelen moeten nemen voor de onderwijs- en opleidingssector teneinde de kennis en bewustwording van burgers en economische actoren aanzienlijk te verbeteren wat betreft duurzaam consumeren, beperking van afval, bescherming van natuurlijke hulpbronnen en het milieu, verantwoordelijkheid van de producent, productontwerp en publiciteit. Dergelijke thema's zouden bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen in onderwijsprogramma's en voorlichtingscampagnes (die kunnen worden gerealiseerd via stimulering in de sociale media, schoolbezoeken, publieke evenementen, perscampagnes enz.).

Brussel, 30 november 2017.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Karl-Heinz LAMBERTZ