

Raport perspektywiczny Komitetu Regionów w sprawie wdrożenia dyrektywy w sprawie składowania odpadów (1999/31/WE) na szczeblu regionalnym i lokalnym

(2006/C 115/21)

KOMITET REGIONÓW,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej z 10 grudnia 2004 r. o sporządzenie raportu perspektywicznego w sprawie wdrożenia dyrektywy w sprawie składowania odpadów (1999/31 EC) na szczeblu regionalnym i lokalnym, zgodnie z art. 265 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,

uwzględniając protokół z września 2001 roku o współpracy pomiędzy Komisją Europejską a Komitetem Regionów, w którym zachęca się Komitet Regionów do „opracowania dokumentów strategicznych analizujących sprawy, które Komisja uważa za istotne; te »raporty perspektywiczne« dogłębniej przeanalizują problemy w dziedzinach, w których Komitet Regionów ma odpowiednie zasoby informacji lokalnej”,

uwzględniając decyzję Przewodniczącego Komitetu z 20 stycznia 2005 r. powierzającą sporządzenie raportu perspektywicznego na ten temat Komisji ds. Rozwoju Zrównoważonego,

uwzględniając dyrektywę Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów,

uwzględniając sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii krajowych na rzecz zmniejszenia odpadów ulegających biodegradacji, które trafiają na składowiska zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (COM(2005)105 wersja ostateczna),

uwzględniając dyrektywę Rady z 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (75/442/EWG) (tzw. dyrektywa ramowa o odpadach) zmienioną dyrektywami 91/156/EWG, 91/692/EWG oraz decyzjami 76/431/EWG, 94/3/WE i 96/350/WE,

uwzględniając swoją opinię w sprawie komunikatu Komisji „W kierunku strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu”, (COM(2003) 301 — CdR 239/2003 ⁽¹⁾),

uwzględniając wyniki badań ankietowych dotyczących wdrożenia dyrektywy w sprawie składowania odpadów (1999/31 WE) na szczeblu regionalnym i lokalnym zleconych przez Komitet Regionów ⁽²⁾,

uwzględniając swój projekt raportu perspektywicznego (CdR 254/2005 rev. 1) przyjęty w dniu 6 października 2005 r. przez Komisję ds. Rozwoju Zrównoważonego (Sprawozdawca: Wim van Gelder, Komisarz Królowej w prowincji Zeeland (NL/EPP)),

a także mając na uwadze, co następuje:

- 1) Ilość odpadów wytwarzanych w Europie wzrosła znacznie na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Zapobieganie powstawaniu odpadów, ich utylizacja i usuwanie należą do głównych wyzwań polityki w zakresie środowiska naturalnego w UE. W związku z tym, szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego określa zmniejszanie ilości odpadów i ich zagospodarowywanie jako główny priorytet.
- 2) Składowanie nadal pozostaje dominującą metodą usuwania odpadów w wielu częściach UE. Składowiska odpadów spełniające niskie standardy ekologiczne często stanowią zagrożenie dla ludzkiego zdrowia i dla środowiska na skutek zanieczyszczenia powietrza, wody i gleby oraz poprzez przyczynianie się do globalnego ocieplenia na skutek wytwarzania gazów cieplarnianych.
- 3) Zgodnie z tzw. hierarchią odpadów ich usuwanie powinno być jedynie ostatecznością. Lepszym rozwiązaniem jest zmniejszanie ilości odpadów, ich powtórne wykorzystywanie i recykling.
- 4) Zasada bliskości oraz osiągnięcie samowystarczalności w zakresie usuwania odpadów na każdym poziomie określono jako podstawy polityki UE w dziedzinie odpadów,

przyjął jednogłośnie na 62. sesji plenarnej w dniach 16-17 listopada 2005 r. (posiedzenie z dnia 17 listopada) następujący raport perspektywiczny:

⁽¹⁾ Dz.U. C 73 z 23.3.2004, s. 63.

⁽²⁾ Opracowanie przedstawiające wyniki badania ankietowego zostanie opublikowane pod koniec 2005 r. W badaniu, które odbyło się w czerwcu i lipcu 2005 r. wzięło udział prawie 200 samorządów regionalnych z 23 Państw Członkowskich. Więcej szczegółów odnośnie wyników ankiety znajduje się w załączniku (wyłącznie w wersji angielskiej)

1. Stanowisko Komitetu Regionów

Komitet Regionów

Uwagi ogólne

1.1 **przyjmuje z zadowoleniem** wnioski Komisji Europejskiej o sporządzenie raportu, ponieważ jest to pierwszy z raportów tego typu odnoszący się do wdrożenia dyrektywy UE w sprawie polityki ochrony środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym, a tym samym pogłębia współpracę pomiędzy Komisją a Komitetem Regionów;

1.2 **przyjmuje z zadowoleniem** szeroki udział władz regionalnych i lokalnych w swojej ankiecie na temat wdrożenia dyrektywy w sprawie składowania odpadów na szczeblu regionalnym i lokalnym, co wskazuje na znaczenie tej dyrektywy dla szczebla regionalnego i lokalnego;

1.3 **zwraca uwagę**, że z powodu odmiennych uwarunkowań demograficznych i geograficznych, różnych struktur organizacyjnych i systemów zagospodarowywania odpadów w Państwach Członkowskich, ich regionach i gminach, stan wdrożenia dyrektywy w sprawie składowania odpadów na szczeblu regionalnym i lokalnym w poszczególnych krajach rozszerzonej Unii (UE-25) jest zróżnicowany;

1.4 **podkreśla**, że w UE-25 władze lokalne i regionalne są odpowiedzialne za stosowanie istotnej części wspólnotowej polityki ochrony środowiska, zaś zagospodarowywanie odpadów stanowi jeden z najważniejszych aspektów tej polityki. Ogólnie rzecz biorąc kompetencje w zakresie udzielania zezwoleń na składowanie odpadów, zatwierdzania planów zagospodarowywania składowisk, procedur likwidacji składowisk, kontroli i inspekcji najczęściej leżą w gestii władz regionalnych, natomiast władze lokalne zwykle odgrywają główną rolę w ustalaniu lokalizacji składowisk i są odpowiedzialne za infrastrukturę dla zbiórki odpadów pochodzących z gospodarstw domowych. Uwydatnia to potrzebę ścisłej współpracy pomiędzy władzami wszystkich szczebli we wdrażaniu dyrektywy;

1.5 **podkreśla**, że odejście od prostego usuwania odpadów w kierunku bardziej zrównoważonej polityki, koncentrującej się na zapobieganiu powstawaniu odpadów, ich powtórnym wykorzystaniu i recyklingu wymaga znaczących wysiłków i zaangażowania dodatkowych zasobów ludzkich i finansowych będących w posiadaniu władz regionalnych i lokalnych;

1.6 **dochodzi do wniosku**, że skutki prowadzenia polityki zagospodarowywania odpadów w ujęciu ogólnym, a w szczególności polityki składowania odpadów, odczuwa się najsilniej na szczeblu lokalnym i dlatego wymagane jest szczególne uwzględnienie zainteresowanych podmiotów lokalnych. Większość władz regionalnych i lokalnych zasięga opinii społeczności lokalnych odnośnie planowanej lokalizacji składowisk odpadów i procedury udzielania zezwoleń. Podczas gdy ok. połowa władz zasięga opinii organizacji pozarządowych, rzadko kiedy dotyczy to lokalnych przedsiębiorstw;

Wysiłki na rzecz wdrożenia dyrektywy i obecny stan jej wdrożenia

1.7 **uważa**, że w większości Państw Członkowskich dokonano na szczeblu krajowym i/lub regionalnym znaczących

wysiłków na rzecz transpozycji dyrektywy w sprawie zagospodarowywania odpadów do ustawodawstwa krajowego i/lub regionalnego. Jednak szereg Państw Członkowskich nie dotrzymało terminu ⁽³⁾ ustanowienia krajowych strategii zredukowania ilości odpadów ulegających biodegradacji, jakie trafiają na składowiska odpadów, a tym samym opóźniło realizację celów związanych z tą redukcją;

1.8 **stwierdza**, że wyniki ankiety i dodatkowych badań ujawniły poważne różnice pod względem stanu wdrożenia dyrektywy w UE. Wiele Państw Członkowskich, a zarazem znaczna liczba władz regionalnych i lokalnych, doświadcza trudności ze spełnieniem wymogów niniejszej dyrektywy, podczas gdy inne dostosowują się do jej wymogów bez specjalnych problemów;

1.9 **zwraca uwagę**, że według władz regionalnych i lokalnych dokonano znacznych wysiłków w celu zapewnienia, że składowiska spełniają wymogi techniczne. Niezbędne będzie jednak podjęcie dalszych wysiłków w szeregu Państw Członkowskich. Uważa się, że znaczna większość istniejących składowisk odpadów już spełnia wymogi dyrektywy lub ma zostać do nich dostosowana do 2007 r., natomiast składowiska nie spełniające tychże wymogów zostaną zlikwidowane;

1.10 **stwierdza**, że składowiska odpadów w nowych Państwach Członkowskich wykazują obecnie ogólnie niższy stopień spełnienia wymogów dyrektywy w sprawie składowania odpadów niż składowiska w starych Państwach Członkowskich, głównie ze względu na fakt, że rozwiązywanie problemu odpadów ma tam jedynie krótką tradycję, zaś krajowe strategie zagospodarowywania odpadów zostały w nich określone dopiero niedawno;

1.11 **wyraża żal**, że odnośnie procesu transpozycji a następnie wdrożenia dyrektywy w odnośnych Państwach Członkowskich, większość władz regionalnych i lokalnych uważa, że nie została odpowiednio poinformowana, ani też nie przeprowadzono z nimi odpowiednich konsultacji. Ogólnie więcej konsultacji przeprowadzono w starych Państwach Członkowskich, a więcej informacji podano w nowych Państwach Członkowskich;

1.12 **przyjmuje z zadowoleniem** fakt, że dyrektywa w sprawie składowania odpadów odegrała pewną rolę w zwiększeniu przekazywania władzom regionalnym i lokalnym obowiązków w zakresie składowisk odpadów w kilku krajach, zwłaszcza w nowych Państwach Członkowskich, ale wyraża **ubolewanie**, że rzadko towarzyszyło temu przekazywanie zasobów finansowych i ludzkich na rzecz realizacji nowych zadań, co oznaczało nałożenie na władze regionalne i lokalne dodatkowych obciążeń;

1.13 **potwierdza**, że także na skutek wdrożenia dyrektywy w sprawie zagospodarowywania odpadów zmniejszyła się ilość odpadów ulegających biodegradacji, jaka trafia na składowiska odpadów. Większy spadek można odnotować na terenach, na których władze regionalne i lokalne wprowadziły środki ograniczające ilość składowanych odpadów ulegających biodegradacji, jeszcze zanim dyrektywa w sprawie zagospodarowywania odpadów weszła w życie, takie jak kampanie mające na celu zwiększenie świadomości, tworzenie infrastruktury dla selektywnej zbiórki i instrumenty ustawowe (np. przepisy w sprawie selektywnej zbiórki odpadów);

⁽³⁾ 16 lipca 2003 r. w przypadku starych Państw Członkowskich i 1 maja 2004 r. w przypadku nowych Państw Członkowskich.

1.14 **podkreśla**, że dyrektywa wskazuje jedynie cele dotyczące zmniejszenia ilości odpadów kierowanych na składowiska, lecz nie ustanawia celów dla innych programów utylizacji odpadów, np. dla recyklingu, jak to miało miejsce w dyrektywie w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (dyrektywa WEEE);

Znaczenie składowania odpadów

1.15 **potwierdza**, że w UE występują wielkie różnice pod względem wytwarzania i utylizacji odpadów w ujęciu ogólnym oraz roli ich składowania w szczególności. Kilku Państwom Członkowskim udało się oddzielić wytwarzanie odpadów od wzrostu gospodarczego oraz poważnie zmniejszyć ilość odpadów ulegających biodegradacji, jakie trafiają na składowiska odpadów i już obecnie spełniają one przyszłe cele odnośnie redukcji ilości odpadów, ustanowione w dyrektywie. Jednak w innych Państwach Członkowskich ilość wytworzonych odpadów nieustannie wzrasta, a ich składowanie wciąż odgrywa dominującą rolę;

1.16 **zwraca uwagę**, że w przyszłości w całej UE można oczekiwać spadku znaczenia składowania odpadów, przynajmniej w odniesieniu do odpadów komunalnych. Jednakże pomimo inicjatyw w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu nadal będzie istniała potrzeba pozbywania się niepalnych odpadów i pozostałości nie nadających się do ponownego wykorzystania i dlatego można oczekiwać, że składowanie odpadów nadal będzie odgrywać pewną rolę w łańcuchu ich utylizacji;

Główne problemy związane z wdrożeniem dyrektywy

1.17 **określa** następujące zagadnienia jako główne problemy, na jakie władze lokalne i regionalne natrafiają podczas wdrażania dyrektywy:

- a. *Realizacja celów dotyczących zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji, które trafiają na składowiska odpadów:* Władze regionalne i lokalne, zwłaszcza w Państwach Członkowskich, w których krajowa strategia zmniejszenia ilości bioodpadów nie została jeszcze przyjęta, lub miało to miejsce dopiero niedawno, uważają to zagadnienie za kluczowe. Często jest ono związane z brakiem rozwiniętego rynku powtórnego wykorzystania odpadów ulegających biodegradacji w tych krajach. Ponadto za problem uważa się brak w krajowych strategiach skutecznych instrumentów ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji.
- b. *Projektowanie, eksploatacja i rekultywacja składowisk:* Większość władz uważa projektowanie, eksploatację i rekultywację za trudne, przynajmniej w niektórych przypadkach; rekultywacja wydaje się być najtrudniejszym zagadnieniem. Szywność wymogów technicznych stwarza niekiedy problemy, ponieważ nie pozostawia ona miejsca na szczegółowe dostosowanie do warunków geologicznych, innowacyjnych technik lub postępu wiedzy.
- c. *Brak środków finansowych i zasobów ludzkich:* Zmiana polityki zagospodarowywania odpadów ze zdominowanej przez ich usuwanie na bardziej zrównoważone podejście wymaga znacznych zasobów finansowych i ludzkich. Większość

władz regionalnych i lokalnych, szczególnie w nowych Państwach Członkowskich, realizujących określone cele odnoszące się do odpadów ulegających biodegradacji, uważa brak tych zasobów za główny problem.

- d. *Brak świadomości społecznej:* Wiele władz regionalnych i lokalnych walczy o podniesienie świadomości społecznej i nakłania swoich obywateli i przedsiębiorstwa do współpracy w ramach programów selektywnej zbiórki odpadów.
- e. *Złożoność procedur:* W następstwie dyrektywy w sprawie składowania odpadów, zwłaszcza w krajach, które poprzednio nie miały wyraźnie określonej polityki składowania odpadów, procedury udzielania zezwoleń stały się bardziej złożone i dłuższe.
- f. *Wyrzucanie odpadów w miejscach niedozwolonych:* Składowanie jest często tanim sposobem pozbywania się odpadów. Wraz ze wzrostem opłat za składowanie, często nasila się zjawisko wyrzucania odpadów w miejscach niedozwolonych, co wymaga zdecydowanego przeciwdziałania.
- g. *Transport odpadów:* W następstwie dyrektywy w sprawie zagospodarowywania odpadów zamyka się wiele lokalnych składowisk, zaś nowe składowiska odpadów obsługują większe terytoria. Prowadzi to często do zwiększenia transportu odpadów, co przynosi koszty i wywiera negatywny wpływ na środowisko. Problem ten może być odczuwalny zwłaszcza na rzadko zaludnionych terenach.
- h. *Brak równych warunków działania:* Z uwagi na różne harmonogramy wdrażania, odmienne standardy ekologiczne i koszty usuwania odpadów, a częściowo także definicje recyklingu, nie istnieją na razie równe warunki działania pomiędzy Państwami Członkowskimi (a czasami także w obrębie jednego Państwa Członkowskiego). W następstwie tego stanu rzeczy, często silne zachęty finansowe przyczyniają się do eksportu (legalnego lub nielegalnego) odpadów do krajów sąsiadujących, co jest sprzeczne z zasadą bliskości i celem samowystarczalności w zakresie utylizacji odpadów. Ponadto powoduje to także wzrost transportu odpadów na duże odległości.
- i. *Niebezpieczeństwo zbyt wąskiego podejścia:* Istnieje niebezpieczeństwo, że dyrektywa zachęca jedynie do zmniejszenia ilości odpadów komunalnych, lecz lekceważy pozostałe kategorie odpadów, których redukcja jest także bardzo ważna, jak np. odpady przemysłowe.
- j. *Brak wytycznych:* Działanie na rzecz selektywnej zbiórki odpadów ulegających biodegradacji i utworzenie rynku powtórnego wykorzystania takich odpadów może być trudne na skutek braku wytycznych lub źródeł odniesienia w tej sprawie;

Koszty i korzyści

1.18 **dochodzi do wniosku**, że władze regionalne i lokalne zgłaszają wzrost kosztów składowania odpadów w wyniku wdrożenia dyrektywy. Jednakże główny ciężar ponoszą nie tyle władze, co operatorzy składowisk, obywatele i przedsiębiorstwa, na których operatorzy przerzucają wzrost kosztów;

1.19 **dochodzi do wniosku**, że jedynie mniejszość władz lokalnych i regionalnych otrzymała określone środki częściowo lub w pełni pokrywające koszty wdrożenia dyrektywy w sprawie zagospodarowywania odpadów oraz że dla władz, które otrzymały dodatkowe środki, wdrożenie dyrektywy wydaje się być ogólnie łatwiejsze;

1.20 **podkreśla** korzystne skutki dyrektywy dla środowiska: w odczuciu znacznej większości władz regionalnych i lokalnych wdrożenie dyrektywy wpłynęło korzystnie na środowisko. Korzystne skutki dotyczą zmniejszenia oddziaływania składowiska na wody powierzchniowe, wody gruntowe, glebę, powietrze i zdrowie człowieka. Ponadto może się ona przyczynić do zmniejszenia ilości powstających gazów cieplarnianych. Władze, które widzą mniej pozytywnych skutków dla środowiska lub w ogóle ich nie zauważają, często znajdują się w Państwach Członkowskich, w których już wcześniej istniało ustawodawstwo zbliżone do omawianej dyrektywy;

1.21 **zwraca uwagę**, że w następstwie wdrożenia dyrektywy w sprawie składowania odpadów, w przyszłości oczekuje się zmniejszenia ogólnych kosztów oczyszczania gleby i wód gruntowych w miejscu składowiska;

1.22 **podkreśla**, że większość władz lokalnych i regionalnych uważa, że wdrożenie dyrektywy w sprawie składowania odpadów przyczyniło się do wspierania bardziej zaawansowanych technologii składowania w porównaniu z sytuacją sprzed wdrożenia, przynosząc w ten sposób korzyści ekologiczne i finansowe, np. wykorzystanie gazu składowiskowego do wytwarzania energii. Jednakże dyrektywa nie pozostawia miejsca na stosowanie innowacyjnych technik, a zatem po zakończeniu okresu usprawnień technologicznych utrwała istniejącą sytuację;

1.23 **zwraca uwagę**, że wdrożenie dyrektywy w sprawie składowania odpadów, o ile przyczynia się ono do dywersyfikacji programów utylizacji odpadów, może pomóc w tworzeniu nowych miejsc pracy w sektorze zagospodarowywania odpadów;

1.24 **stwierdza**, że znaczna większość władz regionalnych i lokalnych uważa, iż stawki pobierane przez operatorów składowisk w całości pokrywają koszty składowania, spełniając tym samym wymogi dyrektywy w sprawie składowania odpadów; **ostrzega**, że składowiska odpadów, w przypadku których wymogi te nie są spełnione i które przyjmują odpady po niższych kosztach, mogą zachęcać do eksportu odpadów. Ponadto niskie opłaty za składowanie nie stanowią wystarczającej zachęty do usuwania odpadów w bardziej zrównoważony sposób;

1.25 **dochodzi do wniosku**, że sterowanie rynkiem (usuwania) odpadów za pomocą instrumentów finansowych, takich jak podatki od składowania lub inne bodźce, może wzmocnić pożądaną kierunek usuwania odpadów poprzez ich utylizację przy wykorzystaniu alternatywnych metod;

1.26 **stwierdza**, że w większości Państw Członkowskich istnieje podatek od składowania odpadów oraz że wysokość tego podatku jest mocno zróżnicowana. Jednak ponad jedną trzecią władz regionalnych i lokalnych nie wprowadziła podatku od składowania odpadów lub innych bodźców finan-

sowych w celu zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji, jakie trafiają na składowiska. W większości Państw Członkowskich, w których istnieje podatek od składowania odpadów, wpływy z niego są przekazywane do ogólnego funduszu podatkowego, ale w niektórych przypadkach zasilają one specjalne fundusze ekologiczne przewidziane m.in. na promocję zapobiegania powstawaniu odpadów i finansowanie programów recyklingu;

Czynniki powodzenia:

1.27 **dochodzi do wniosku**, że następujące czynniki powodzenia można określić jako niezbędne dla pomyślnego wdrożenia dyrektywy w sprawie składowania odpadów:

a. *Podjęcie proaktywne:* Nie ulega wątpliwości, że pewne działania na rzecz wdrożenia tego, co miało stać się dyrektywą w sprawie zagospodarowywania odpadów w niektórych Państwach Członkowskich zostały zapoczątkowane w pierwszej połowie poprzedniego dziesięciolecia, o ile nie wcześniej. Dzięki temu proaktywnemu podejściu, po transpozycji dyrektywy do ustawodawstwa krajowego lub regionalnego wiele władz regionalnych i lokalnych było w stanie stosunkowo łatwo spełnić wymogi w wyznaczonych terminach.

b. *Umieszczenie wdrożenia dyrektywy w szerszym kontekście:* Wdrożenie dyrektywy nie powinno być postrzegane jako odizolowany środek polityki. Składowanie odpadów jest częścią gospodarki zasobami materiałowymi i należy je umieścić w tym kontekście na poziomie polityki. Dlatego też ważne jest opracowanie zintegrowanych strategii krajowych, regionalnych i lokalnych, które wiążą je z innymi programami utylizacji odpadów, lecz także z innymi obszarami polityki, np. polityką zamówień i efektywności zasobów.

c. *Wyposażenie władz regionalnych i lokalnych w środki potrzebne do wypełniania ich obowiązków:* Ustanowienie nowych programów recyklingu i alternatywnych programów utylizacji, organizowanie kampanii na rzecz zwiększenia świadomości, modernizacja składowisk odpadów itp. wymaga wiedzy oraz zasobów ludzkich i finansowych od władz regionalnych i lokalnych. Dlatego też przekazywanie środków przez władze wyższego szczebla lub możliwość wprowadzenia przez rząd mechanizmów fiskalnych jest często wstępnym warunkiem realizacji celów dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

d. *Współpraca władz wszystkich szczebli i wymiana informacji:* Ponieważ zadanie wprowadzenia dyrektywy do praktyki w prawie wszystkich Państwach Członkowskich musi zostać zrealizowane na różnych szczeblach władzy, ścisła współpraca pomiędzy tymi szczeblami jest sprawą zasadniczą dla właściwego wdrożenia dyrektywy. Obejmuje to wymianę wiedzy o tym, w jaki sposób spełnić nowe, bardziej surowe wymogi odnośnie budowy, eksploatacji, zamykania i rekultywacji składowisk i jakie mogą być alternatywne programy utylizacji. Ponadto, polityka zagospodarowywania odpadów często musi pokonywać granice administracyjne sąsiadujących gmin i regionów, np. przy tworzeniu wspólnych urzędzeń do utylizacji odpadów lub programów recyklingu.

- e. *Zachęty finansowe*: Ponieważ przedsiębiorstwa działają głównie zgodnie z logiką ekonomiczną, ważną sprawą jest stworzenie bodźców w celu ograniczenia ilości odpadów trafiających na składowiska poprzez uczynienie składowania metodą droższą, przykładowo poprzez podatek od składowania odpadów.
- f. *Wspieranie alternatywnych rozwiązań*: Aby powstrzymać odpady przed trafieniem na składowiska, trzeba stworzyć zainteresowanym podmiotom ekonomicznie opłacalne alternatywy utylizacji odpadów. Dlatego też należy wspierać rozwiązania alternatywne, tam, gdzie one nie istnieją lub są niewystarczające. Aby uniknąć wzrostu transportu odpadów, należy zachęcać do stosowania rozwiązań lokalnych, jak np. kompostowanie odpadów w gospodarstwach domowych lub utylizacja odpadów w urządzeniach znajdujących się na terenie zakładów pracy.
- g. *Walka z wyrzucaniem odpadów w miejscach niedozwolonych*: Rosnące koszty utylizacji odpadów mogą zachęcać do ich nielegalnego pozbywania się. Aby zapobiec pozbywaniu się odpadów w sposób niedozwolony i zniechęcić do takiego zachowania potrzebne jest zastosowanie zestawu środków. Środki te wymagają, przynajmniej w okresie przejściowym, skierowania dodatkowych zasobów ludzkich do realizacji tego zadania.
- h. *Zwiększenie świadomości społecznej i zasięganie opinii zainteresowanych podmiotów*: Aktywny udział ludności i przedsiębiorstw jest niezbędny dla zmniejszenia ilości odpadów wytwarzanych i składowanych. Dlatego też niezbędne są kampanie informacyjne oraz zasięganie opinii zainteresowanych podmiotów, w połączeniu z zapewnieniem skutecznej infrastruktury;

Najlepsze praktyki

1.28 **podkreśla**, że w UE istnieją liczne przypadki najlepszych praktyk we wdrażaniu dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Dotyczą one technik innowacyjnych jak również środków polityki, które okazały się skuteczne. Wymienia się tu tylko kilka z nich:

- a) Kampania na rzecz wzrostu świadomości społecznej

Devon Authorities Recycling Partnership (partnerstwo ds. recyklingu władz hrabstwa Devon) zaplanowało i przeprowadziło sześciomiesięczną ogólnokrajową kampanię uświadamiająco-edukacyjną na temat odpadów. W wyniku wygranego przetargu partnerstwo otrzymało od Departamentu Środowiska, Żywności i Rolnictwa (DEFRA) sumę 1119 tys. funtów na przeprowadzenie kampanii na rzecz wzrostu świadomości społecznej i analiz odnośnie odpadów.

Celem kampanii było:

- zwiększenie masy materiału poddanego recyklingowi, konkretnie poprzez zwiększenie udziału w programach recyklingu i/lub poprzez poprawę jakości i wzrost ilości zgromadzonego materiału;
- zebranie informacji na temat użytkowania istniejących urzędzeń do recyklingu i uzyskanie od społeczeństwa

wyjaśnienia, dlaczego uczestniczy/nie uczestniczy ono w programach recyklingu, jakie są dostępne, a także zachęcenie do takiego uczestnictwa;

- wykorzystanie zebranych informacji w celu zapewnienia skuteczności przyszłych kampanii na rzecz zwiększenia świadomości społecznej.

Kampania składała się z 4 głównych części: analiza odpadów, monitorowanie udziału, kampania „od drzwi do drzwi” oraz media i edukacja.

Najważniejsze wnioski z kampanii są następujące:

- mieszkańcy mają pozytywne odczucia w stosunku do recyklingu i chcą w nim uczestniczyć;
- brak udziału nie wynika z apatii, ale głównie ze względów praktycznych, takich jak brak pojemnika ulicznego, brak możliwości transportu, i brak miejsca na przechowywanie;
- recykling prowadzony przy użyciu ulicznych pojemników sortujących jest najbardziej preferowaną metodą recyklingu;
- recykling prowadzony na ulicy odnotował gwałtowny 31 % wzrost w stosunku do ilości zebranej w poprzednim roku;
- wzrost ilości odpadów pozostałych kierowanych na składowiska został ograniczony do 0,88 % w okresie 2002/03, w porównaniu do 3,3 % w okresie 2001/02;
- społeczeństwo chce poddawać recyklingowi opakowania kartonowe i opakowania z tworzyw sztucznych i zbierać te materiały do ulicznych pojemników, tam gdzie jeszcze nie ma to miejsca;
- reklama telewizyjna okazała się najbardziej skutecznym medium.

- b) Walka z wyrzucaniem odpadów w miejscach niedozwolonych

W mieście **Pezinok na Słowacji**, zamknięcie komunalnego składowiska odpadów oraz zwiększenie opłat za składowanie zachęciło do wyrzucania odpadów w miejscach niedozwolonych.

Dlatego też podjęto następujące środki:

- zwiększenie świadomości społecznej w celu doinformowania ludności;
- poprawa oświaty ekologicznej w szkołach;
- utworzenie „policji ekologicznej” i ścisłe monitorowanie postępowania społeczeństwa w odniesieniu do odpadów;
- nadanie organom rządowym większych uprawnień do karania podmiotów łamiących prawo odnoszące się do odpadów;
- zwiększenie kar dla osób prywatnych i przedsiębiorstw i uproszczenie procedur wymierzania sankcji;
- umieszczenie punktów skupu złomu w pobliżu składowisk odpadów w celu zmniejszenia ilości złomu trafiającego na składowiska;

- umieszczenie zgniaterek do opakowań typu PET w pobliżu sklepów sprzedających towary w takich opakowaniach;
- zorganizowanie szkolenia dla ludności w zakresie kompostowania odpadów domowych;
- współpraca ze szkołami podstawowymi w organizowaniu zbiórki opakowań wielowarstwowych;
- ustalenie opłat za odpady szklane;
- zwiększenie stawek za odpady komunalne;
- obniżenie stawek za odpady sortowane.

c) Przekazywanie środków finansowych na projekty zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczenia ich ilości

Włoski region Marche, obszar objęty Celem 2, wykorzystał fundusze strukturalne UE do wdrożenia swojej strategii zapobiegania wytwarzaniu i redukcji odpadów komunalnych. Strategia ta była wprowadzana w życie głównie poprzez finansowanie projektów realizowanych na szczeblu lokalnym. Ponieważ odnotowano wysoki wskaźnik udziału gmin, a wstępne wyniki były pozytywne, władze regionu zdecydowały się kontynuować ten projekt po wygaśnięciu finansowania ze strony UE.

d) Rekultywacja krajobrazowa składowisk po zakończeniu eksploatacji

W raczej płaskim krajobrazie Holandii, składowiska wystają na wysokość 30 — 45 metrów. Ze względów estetycznych specjalną uwagę poświęca się rekultywacji krajobrazowej składowiska. Ponadto, ponieważ wolna powierzchnia w tym kraju jest ograniczona, a przez to także droga, zamknięte składowiska często zaczynają pełnić funkcje rekreacyjne. Z tego powodu, a także po to, aby zwiększyć stopień akceptacji dla składowisk, w fazie rekultywacji przeprowadza się często ich przekształcenie.

Za przykład może tu służyć być składowisko w okolicy **Spaarnwoude**. Po zakończeniu eksploatacji, zostało ono przekształcone w teren rekreacyjny obejmujący następujące obiekty:

- kryta hala narciarska,
- sztuczna ściana do wspinaczki,
- teren do wędrówek pieszych,
- trasa dla rowerów górskich,
- rampa saneczkowa.

Ponadto teren został obsadzony drzewami i krzewami, aby lepiej pasował do otaczającej okolicy.

2. Zalecenia

Komitet Regionów

2.1 **zaleca** Komisji, Państwom Członkowskim oraz władzom regionalnym i lokalnym szerokie informowanie o wymienionych powyżej czynnikach powodzenia w celu wspierania lepszego wdrożenia;

2.2 **proponuje** utworzenie centrum eksperckiego do którego władze krajowe, regionalne i lokalne, operatorzy wysy-

pisk, organizacje pozarządowe i inne zainteresowane podmioty będą mogły się zwracać po informacje, porady w sprawie konkretnych problemów (technicznych i organizacyjnych) i wymianę najlepszych praktyk i któremu można byłoby także powierzyć funkcję katalizatora wprowadzania do praktyki zaleceń podanych w niniejszym raporcie. Najlepszym rozwiązaniem byłoby włączenie takiego centrum eksperckiego do już istniejącej organizacji jako jej nowego zadania;

2.3 **zaleca** okresowe przeprowadzanie przeglądów technik innowacyjnych i postępu wiedzy oraz informowanie o nich zainteresowanych podmiotów;

2.4 **zaleca** uczynienie z dyrektywy w sprawie składowania odpadów bardziej zintegrowanej części EU polityki zagospodarowywania odpadów, a także popieranie raczej wdrożenia zintegrowanego niż sektorowego;

2.5 **apeluje do** Komisji o ułatwienie, w szczególności poprzez przyszłe strategie, zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu, dalszego rozwoju inicjatyw dotyczących recyklingu oraz, o ile to wskazane, o włączenie środków wspomagających, zwłaszcza w małych Państwach Członkowskich, w których trudniej jest uzyskać korzyści skali;

2.6 **nawołuje** Komisję do podjęcia wysiłków na rzecz zlikwidowania zachęt do prowadzenia „turystyki odpadowej” spowodowanych różnicowaniem ekologicznych standardów utylizacji/usuwania odpadów pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz na rzecz przyspieszenia realizacji równych warunków działania;

2.7 **domaga się** lepszej koordynacji pomiędzy krajowymi władzami odpowiedzialnymi za podatki od składowania odpadów. Oczywiście z uwagi na to, że podatki są ogólnie sprawą politycznie delikatną, nie musiałyby to koniecznie oznaczać wprowadzenia podatku od składowania odpadów zharmonizowanego na poziomie Wspólnoty;

2.8 **zaleca** Komisji ściśle monitorowanie wdrożenia dyrektywy przy pomocy opracowań i innych wyprzedzających działań w celu pomocy władzom krajowym, regionalnym i lokalnym spełniającym wymogi i uniknięcia procedury związanej z naruszeniem. Obejmuje to przydzielenie odpowiednich zasobów ludzkich na realizację tego zadania;

2.9 **wzywa** Komisję do zbadania, czy zmniejszenie ilości odpadów ulegających biodegradacji, jakie trafiają na wysypiska, doprowadziło do przesunięcia środków, które działają skutecznie na rzecz ograniczenia wpływu na środowisko;

2.10 **nawołuje** Komisję do większej elastyczności przy dokonywaniu przeglądu dyrektywy w sprawie zagospodarowywania odpadów, odnośnie:

- wymogów dotyczących projektu i budowy składowiska, tak aby były one lepiej dostosowane do lokalnych warunków geologicznych. Można to zrobić raczej poprzez włączenie definicji celu (minimalny poziom ochrony) niż środków osiągnięcia celu;
- technik innowacyjnych w celu uniknięcia sytuacji zastoju, w której nie można wykorzystać nowych osiągnięć;

2.11 **nawołuje** Komisję do uwzględnienia wymiaru regionalnego i lokalnego przy formułowaniu przyszłej europejskiej polityki zagospodarowywania odpadów w ujęciu ogólnym oraz składowania odpadów w ujęciu szczegółowym;

2.12 **nawołuje** Państwa Członkowskie do zapewnienia, by ich krajowe strategie zmniejszenia ilości bioodpadów trafiających na składowiska nie tylko prowadziły do szerszego zastąpienia składowania odpadów ich spalaniem, ale także obejmowały środki skuteczniej ograniczające wpływ na środowisko;

2.13 **nawołuje** Państwa Członkowskie do zapewnienia pełnego udziału władz regionalnych i lokalnych w transpozycji środków dotyczących prawodawstwa UE, kiedy ponoszą one, tak jak w przypadku dyrektywy w sprawie zagospodarowywania odpadów, główny ciężar jej praktycznego zastosowania;

2.14 **nawołuje** Państwa Członkowskie do zapewnienia, by przekazywaniu obowiązków władzom regionalnym i lokalnym towarzyszyło przekazywanie zasobów;

2.15 **apeluje** do Państw Członkowskich o wspieranie ścisłej współpracy wszystkich szczebli władzy na rzecz szybkiego wdrożenia dyrektywy;

2.16 **apeluje do** władz regionalnych i lokalnych o pełne uwzględnienie wszystkich zainteresowanych podmiotów w decyzjach dotyczących składowisk odpadów w ujęciu szczegółowym oraz polityki zagospodarowywania odpadów w ujęciu ogólnym;

2.17 **proponuje**, by w ramach konsultacji, które powinny towarzyszyć dalszej ocenie dyrektywy w sprawie składowania odpadów w ujęciu szczegółowym oraz polityki zagospodarowywania odpadów w ujęciu ogólnym Komitet Regionów odgrywał ważną rolę partnerską.

Bruksela, 17 listopada 2005 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Peter STRAUB
