

Stanowisko Związku Miast Polskich

w sprawie

konieczności uwzględnienia instalacji termicznego przekształcania odpadów w Taksonomii, na tle prawa pierwotnego Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego publicznego

Stworzenie przez Unię Europejską Taksonomii¹ przyczyni się do zwiększenia poziomu ochrony środowiska poprzez przekierowanie środków finansowych z inwestycji w nieekologiczne przedsięwzięcia, np. elektrownie węglowe, na przyjazne środowisku i klimatowi projekty.

Taksonomia, jako akt ustawodawczy, powinna jednak uwzględniać wymogi prawa pierwotnego Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego. W przeciwnym przypadku istnieje ryzyko, że nie osiągnie ona swoich szerszych celów związanych ze zrównoważonym rozwojem.

Powinna być także wyrazem europejskiej solidarności społecznej, a nie przejawem dyskryminacji tych, którzy ze względów historycznych później włączyli się w budowę wspólnej Europy, przez tych, którzy nie mieli tych ograniczeń i mogli wcześniej zaspokoić swoje potrzeby.

W poniższym stanowisku wyrażamy przekonanie o konieczności uwzględnienia w Taksonomii roli instalacji termicznego przekształcania odpadów (dalej: **ITPO**), w kontekście kwestii społecznych.

1. PRAWO PIERWOTNE UNII EUROPEJSKIEJ

Brak jest jednoznacznie sprecyzowanego, zamkniętego katalogu źródeł prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Można przyjąć, że źródła prawa hierarchicznie wyższe od aktów ustawodawczych, np. Taksonomii, to:

- 1) Traktaty (w tym protokoły stanowiące integralną część Traktatów²),
- 2) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej³,
- 3) ogólne zasady prawa UE oraz
- 4) wiążące UE międzynarodowe prawo publiczne.

1.1. TRAKTATY

Zgodnie z art. 3 ust. 2 TFUE Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen,

¹ To jest przyjęcie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz.U. L 198 z 22.6.2020, str. 13-43.

² Zob. wyrok Sądu z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawach połączonych T-164/99, T-37/00 i T-38/00 Alain Leroy i inni, ECLI:EU:T:2001:170, pkt 58.

³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE, C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 389-405.

społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. W tym celu UE zwalcza wykluczenie społeczne i wspiera spójność gospodarczą.

Jednym z zadań UE jest również poprawa warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie, z jednoczesnym zachowaniem postępu. Zgodnie z art. 151 TFUE Unia i państwa członkowskie wprowadzają w życie środki, które **uwzględniają różnorodność praktyk krajowych**, w szczególności w dziedzinie stosunków umownych, jak również potrzebę utrzymania konkurencyjności gospodarki Unii. Dla realizacji tego celu Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię⁴. Odnosi się to, m.in. do roli społeczności lokalnych oraz różnych samorządów zawodowych czy branżowych.

Dodatkowo zgodnie z art. 192 ust. 5 TFUE, jeżeli prawo UE dotyczące ochrony środowiska niesie ze sobą nieproporcjonalne obciążenia dla władz publicznych państwa członkowskiego, to właściwe przepisy powinny przewidywać tymczasowe derogacje lub **wsparcie finansowe z Fundusz Spójności**.

1.2. KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Karta ma mocą równą traktatom. Karta ma zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, w tym w ramach tworzenia prawa UE⁵.

Zgodnie z art. 34 ust. 3 Karty, **w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa**, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków. Podobnie, zgodnie z art. 36 Karty, **Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym**, przewidziany w ustawodawstwie i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatami, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii.

1.3. OGÓLNE ZASADY PRAWA UE

Ogólne zasady prawa to najszersza i najtrudniejsza do scharakteryzowania kategoria źródeł prawa UE. Z powodu braku kodyfikacji oraz braku jednoznacznie określonej treści zasad ogólnych trudno jest również jednoznacznie określić ich katalog⁶. Ponadto niektóre

⁴ TFUE, art. 152.

⁵ Karta, art. 51 ust. 1.

⁶ Niektóre zasady ogólne, wykształcone w orzecznictwie TS, zostały częściowo skodyfikowane w tekście Traktatów, zob. szerzej wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych, op. cit, s. 17-35.

specyficzne zasady, np. zasada ostrożności w przypadku prawa ochrony środowiska, nie obejmują całego systemu prawnego, a jedynie dziedziny, dla których są relewantne⁷.

Jedną z zasad ogólnych prawa jest **solidarność między państwami członkowskimi**. W jej ramach należy dostrzegać różnice pomiędzy państwami członkowskimi, np. spowodowane ich historią.

2. MIĘDZYNARODOWE PRAWO PUBLICZNE

W kontekście dyskusji o społecznej Taksonomii należy wskazać, iż rozwój infrastruktury może przyczynić się do realizacji istotnych praw gwarantowanych przez traktaty międzynarodowe oraz aspiracji społecznych zawartych w deklaracjach przyjętych przez państw członkowskie ONZ.

2.1. AGENDA 2030 NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Celem agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju jest działanie na rzecz ludzi, planety i dobrobytu, przy jednoczesnym dążeniu do wzmocnienia powszechnego pokoju oraz poszanowania podstawowych wolności⁸.

Zgodnie z celem 11 Agendy należy **dążyć do uczynienia miast bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi społecznej integracji**. Umożliwić to ma zmniejszenie wskaźnika niekorzystnego oddziaływania miast na środowisko, zwracając szczególną uwagę na jakość powietrza oraz **gospodarkę odpadami komunalnymi** i innymi rodzajami odpadów⁹.

Cel 12 zakłada wdrożenie **zrównoważonych wzorców konsumpcji i produkcji**. Jego realizacja ma umożliwić zapewnienie przyjaznego dla środowiska zarządzania chemikaliami i wszystkimi rodzajami odpadów podczas ich całego cyklu życia, w zgodzie z ustalonymi ramami międzynarodowymi oraz znaczące zmniejszenie poziomu uwalniania tych substancji do powietrza, wody i gleby, tym samym minimalizując ich negatywny wpływ na zdrowie człowieka i środowisko¹⁰.

Cel 14 **przewiduje ochronę oceanów, mórz i zasobów morskich**. Do osiągnięcia tego celu konieczne jest znaczne zmniejszenie poziomu wszelkich rodzajów zanieczyszczeń morza, w szczególności powstałych w wyniku działalności na lądzie, w tym zrzucaniu do mórz odpadów stałych i zanieczyszczeń substancjami odżywczymi. Proces termicznej obróbki odpadów zmniejsza ilość odpadów składowanych na wysypiskach i tym samym zapobiega ich ewentualnemu dostawaniu się bezpośrednio do mórz lub pośrednio poprzez zanieczyszczenie wód wewnętrznych, tj. przede wszystkim rzek.

⁷ Zob. TFUE, art. 191 ust. 2 i komunikat Komisji dotyczący stosowania zasady ostrożności, KOM(2000)1.

⁸ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 21 października 2015 r., sygn. A/RES/70/1, str. 1.

⁹ Ibid. str. 25.

¹⁰ Ibid. str. 26.

2.2. MIĘDZYNARODOWY PAKT PRAW OBYWATELSKICH I POLITYCZNYCH

Pomimo, że Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych nie inkorporuje w swojej treści prawa do czystego środowiska, to szereg wolności gwarantowanych w jego zakresie, w tym prawo do życia i prywatności, zobowiązuje państwa do podejmowania działań chroniących społeczeństwo przed szkodliwym wpływem degradacji przyrody¹¹. Jak wskazano w ogólnych uwagach Komitetu Praw Człowieka ONZ do art. 6 MPPOP (prawo do życia) „degradacja środowiska, zmiana klimatu i nie zrównoważony rozwój stanowią jedno z (...) najpoważniejszych zagrożeń dla możliwości korzystania przez obecne i przyszłe pokolenia z prawa do życia”¹². Analogicznie, również prawo do prywatności może zostać naruszone przez degradację środowiska. Komitet w jednej z opinii wskazał, że degradacja środowiska naturalnego może skutkować naruszeniem prawa do prywatności jeśli „zanieczyszczenie ma bezpośredni wpływ na prawo do życia prywatnego i rodzinnego oraz narusza obowiązek poszanowania mieszkania, a niekorzystne konsekwencje tego zanieczyszczenia są poważne ze względu na jego intensywność lub czas trwania oraz szkody fizyczne lub psychiczne, które wyrządza”¹³.

Nie może ulegać wątpliwości, iż **nagromadzenie odpadów komunalnych w obrębie składowisk odpadów zawsze stwarza potencjalne zagrożenie wypadku, który doprowadzi do zanieczyszczenia środowiska na szeroką skalę**. Skutki takiego zdarzenia mogą być katastrofalne dla lokalnych społeczności, prowadząc między innymi do utraty źródeł utrzymania z rolnictwa oraz przez wiele lat negatywnie oddziaływać na zdrowie.

2.3. EUROPEJSKA KONWENCJA PRAW CZŁOWIEKA

Europejska Konwencja Praw Człowieka również chroni prawo do czystego środowiska, poprzez prawo do życia oraz prawo do prywatności.¹⁴ Europejski Trybunał Praw Człowieka w jednym z wyroków stwierdził, że do naruszenie prawa do prywatności w związku z zanieczyszczeniem środowiska dochodzi „jeżeli zagrożenie środowiskowe osiąga poziom dotkliwości skutkujący znacznym ograniczeniem zdolności wnioskodawcy do korzystania z mieszkania, życia prywatnego lub rodzinnego”¹⁵. W innej sprawie Trybunał stwierdził, iż **eksplozja metanu na składowisku odpadów doprowadziła do naruszenia prawa do życia osób, które wskutek niej ucierpiały**. W tej sprawie

¹¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (dalej jako: „MPPOP”).

¹² Komitet Praw Człowieka, *General comment No. 36. Article 6: right to life*, 3 września 2019 r., <<https://www.refworld.org/docid/5e5e75e04.html>> dostęp 18 października 2020 r.

¹³ Opinia Komitetu Praw Człowieka z 20 września 2019 r., w sprawie Portillo Cáceres przeciwko Paragwajowi Com. No. 2751/2016, par. 7.8.]

¹⁴ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

¹⁵ Orzeczenie ETPCz z 10 listopada 2011 r., w sprawie Dubetska i inni przeciwko Ukrainie ap. nr 30499/03, par. 105, zobacz również: orzeczenie ETPCz z 9 grudnia 1994 r., López Ostra przeciwko Hiszpanii ap. nr 16798/90, para 51-58.

państwo było zobowiązane do wprowadzenia przepisów regulujących funkcjonowanie składowisk odpadów, a następnie ich skuteczne egzekwowanie.¹⁶

2.4. MIĘDZYNARODOWY PAKT PRAW GOSPODARCZYCH, SPOŁECZNYCH I KULTURALNYCH

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych również, poprzez zawarte w nim przepisy, pośrednio przyczynia się do ochrony środowiska naturalnego¹⁷. Między innymi gwarantowane w pakcie prawo do żywności, mieszkania i zdrowia **zobowiązuje państwa do ograniczania zanieczyszczenia środowiska odpadami**¹⁸. Należy jednocześnie wskazać, iż prawa gwarantowane w MPPGSK stanowią standardy, do których państwa, indywidualnie oraz w drodze współpracy międzynarodowej, powinny stopniowo dążyć. Ponadto pakt zobowiązuje państwa do zagwarantowania niedyskryminacyjnej ochrony tych praw oraz do podjęcia konkretnych kroków zmierzających do ich pełnej i efektywnej realizacji. Ponadto każde państwo powinno zagwarantować poszanowanie niezbędnego minimum w zakresie chronionych praw.

Nie może budzić wątpliwości, iż **niekontrolowany wzrost ilości odpadów komunalnych trafiających na wysypiska może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego**. Ewentualne skażenia środowiska mogą uniemożliwić produkcję rolną w danym obszarze oraz spowodować śmierć zwierząt hodowlanych. Ponadto nawet normalna działalność prowadzona przez składowiska odpadów może przyczynić się do spadku jakości żywności. Również w przypadku masowych zanieczyszczeń konieczne może być opuszczenie miejsc zamieszkania albo do znacznego ograniczenia jakości życia w danym obszarze (problem ten może się materializować również przy normalnym funkcjonowaniu składowisk). Jednocześnie nagromadzenie odpadów komunalnych stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia publicznego. Przede wszystkim dostanie się odpadów do wód gruntowych może prowadzić do poważnych i długoterminowych konsekwencji zdrowotnych.

2.5. EUROPEJSKA KARTA SPOŁECZNA

Analogicznie do MPPGSK Europejska Karta Społeczna również chroni prawa, które tworzą dla władz publicznych obowiązek przeciwdziałaniu zanieczyszczenia środowiska naturalnego¹⁹.

¹⁶ Wyrok ETPCz z 30 listopada 2004 r. w sprawie Oneryildiz przeciwko Turcji, sygn. 48939/99.

¹⁷ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 nr 38 poz. 169) (dalej jako: „MPPGSK”),

¹⁸ Prawo do żywności i mieszanki gwarantowane jest przez art. 11 ust. 1 MPPGSK: „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych. Państwa Strony podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia realizacji tego prawa, uznając w tym celu zasadnicze znaczenie współpracy międzynarodowej, opartej na zasadzie dobrowolności.”; prawo do zdrowia gwarantowane jest przez art. 12 ust. 1 MPPGSK: „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych. Państwa Strony podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia realizacji tego prawa, uznając w tym celu zasadnicze znaczenie współpracy międzynarodowej, opartej na zasadzie dobrowolności.”

¹⁹ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r.

Kwestię tą między innymi potwierdził Europejski Komitet Praw Socjalnych, który w jednej ze spraw podkreślił, że państwa posiadają skonkretyzowane obowiązki w zakresie kształtowania krajowego reżimu ochrony środowiska. W tej sprawie Komitet stwierdził, że państwo **uchyliło obowiązkom międzynarodowym poprzez nie podjęcie kroków, które mogłyby skutkować rzeczywistą redukcją zanieczyszczenia środowiska**²⁰.

3. PODSUMOWANIE

Tak więc, zarówno prawo pierwotne Unii Europejskiej jak i prawo międzynarodowe zawiera zobowiązania do zapewnienia ludności godnego życia. Jak wykazano, narusza je:

- 1) zanieczyszczenie środowisk poprzez nadmierne składowanie odpadów na składowiskach i
- 2) zorganizowanie systemu gospodarowania odpadami, przez który ludność, zwłaszcza osoby najuboższe, ponoszą nieadekwatnie wysokie koszty gospodarowania odpadami, np. z powodu braku rozwiniętej infrastruktury.

Nie ulega wątpliwości, że ITPO stanowią istotny element systemu gospodarki odpadami komunalnymi i są konieczne to prowadzenia tego procesu w zrównoważony sposób. Między innymi dzięki ich działalności odpady nie trafiają na składowiska, co może skutkować wieloletnim zanieczyszczeniem gleb i wód gruntowych, prowadząc do obniżenia standardu życia okolicznych mieszkańców. Na obecnym etapie rozwoju technologii nie jest możliwe przestawienie całej gospodarki na obieg zamknięty, a zatem nie można wykluczyć z systemu ITPO.

W Polsce średnia ilość odpadów zbieranych od jednego mieszkańca jest znacznie niższa od średniej w UE, jest więc prawdopodobne, że ilość ta będzie wzrastać. Dlatego nie przewiduje się spadku ilości wytwarzanych odpadów komunalnych w najbliższych latach. Wyłączenie ITPO z Taksonomii znacznie utrudni finansowanie takich przedsięwzięć i może uniemożliwić uzupełnienia luki inwestycyjnej, jaka występuje w infrastrukturze krajów Europy Środkowo-Wschodniej w tej dziedzinie, co utrudni spełnienie wymogów UE w zakresie budowy wydajnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Funkcjonowanie ITPO z pewnością pomoże osiągnąć założony cel maksymalnego 10% poziomu składowania odpadów i jednocześnie ograniczy emisję gazów cieplarnianych, zwłaszcza metanu, z sektora odpadowego.

Stwierdzamy, że inwestycje w nowe moce przerobowe ITPO, przy zachowaniu obowiązku 65% poziomu recyklingu oraz standardów ekologicznych, są niezbędne dla realizacji pozostałych krajowych celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi czy też wprowadzenia krajowego systemu gospodarowania odpadami w gospodarkę o obiegu zamkniętym. Ocena luki

²⁰ Decyzja Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie Marangopoulos Found for Human Rights, sygn. 30/2005.

inwestycyjnej (potrzeb inwestycyjnych) w Polsce w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami wykazała, że w Polsce w roku 2034 wyniosą one, według szacunków, ponad 3 mln Mg/rok. Funkcjonujące w Polsce ITPO (9), nawet wraz z istniejącymi cementowniami, nie są w stanie zapewnić możliwości przetworzenia takiej ilości odpadów. Tymczasem w innych krajach UE ilość funkcjonujących ITPO jest zdecydowanie większa i kształtuje się na poziomie m.in. 96 instalacji w Niemczech, 121 instalacji w Francji, 38 instalacji w Włoszech i 12 instalacji w Hiszpanii. Pomimo tego dziś wiele krajów UE, m. in. Francja, Hiszpania i Włochy, nadal składowe odpady, ponieważ nie nadają się one do przetwarzania w procesach odzysku, w tym w procesach recyklingu.

Tylko rozwój ITPO doprowadzi do zmniejszenia ilości składowanych odpadów, tj. zapobiegnie uwalnianiu do gleby i wody zanieczyszczeń. Eliminuje również ryzyko wypadków na składowiskach i emisję gazów cieplarnianych ze składowisk. Zapewnia też możliwość odbioru odpadów komunalnych po akceptowalnych społecznie cenach. Oczywiście objęcie Taksonomią ITPO może być obwarowane dodatkowymi warunkami, takimi jak:

- 1) **określenie limitu** - nie więcej niż 30% ogólnej masy wytwarzanych odpadów kierowana do termicznego przekształcenia odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych,
- 2) **odzyskiwanie i przekazywanie do sieci energii elektrycznej i ciepłej,**
- 3) zachowanie **zasady bliskości** przy transporcie odpadów i
- 4) zachowania **65% poziomu recyklingu.**

Wzywamy Parlament Europejski i Komisję Europejską do uwzględnienia przytoczonych w naszym stanowisku **aspektów społecznych** i okazania elementarnej **solidarności** z państwami naszego regionu, których nie wolno pozbawić szans zbudowania efektywnych systemów gospodarki odpadami, podobnych do tych, jakie bez przeszkód funkcjonują w krajach Europy Zachodniej.

Gdańsk, 6 września 2021 r.

(-) *Zygmunt Frankiewicz*
Prezes Związku Miast Polskich