

Regionsudvalgets udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om forbrænding af affald«

(1999/C 198/08)

REGIONSUDVALGET har —

under henvisning til Kommissionens forslag til Rådets direktiv om forbrænding af affald (KOM(1998) 558 endelig udg. — 98/0289 SYN)⁽¹⁾,

under henvisning til Kommissionens beslutning af 7. oktober 1998 om i henhold til artikel 198 C, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, at anmode om Regionsudvalgets udtalelse,

under henvisning til præsidiets beslutning af 15. juli om at henvise det forberedende arbejde til Underudvalg 4 »Fysisk Planlægning, Bypolitik, Energi, Miljø«,

under henvisning til Underudvalg 4's forslag til Regionsudvalgets udtalelse (CdR 447/98 rev. 1), som blev vedtaget den 4. februar 1999 med Jens Kramer Mikkelsen som ordfører—

på den 28. plenarforsamling den 10.-11. marts 1999 (mødet den 10. marts) enstemmigt vedtaget følgende udtalelse.

Indledning

1. Regionsudvalget har modtaget Kommissionens endelige forslag til Rådets direktiv om forbrænding af affald, som er fremlagt den 7. oktober 1998.

2. Kommissionens forslag til Rådets direktiv om forbrænding af affald omfatter både affald, der forbrændes på traditionelle affaldsforbrændingsanlæg samt på anlæg, der medforbrænder affald, eksempelvis cementovne eller ovne på elværker.

Generelle bemærkninger

3. Regionsudvalget hilser Kommissionens forslag til Rådets direktiv om affaldsforbrænding velkommen. Det er efter Regionsudvalgets opfattelse gennemarbejdet, ligesom der er et stort behov for direktivet.

4. Kommissionens forslag til Rådets direktiv om affaldsforbrænding skal medvirke til at sikre, at forbrænding af affald sker under hensyntagen til miljø og sundhed. Direktivforslaget løser imidlertid ikke de problemer, der affødes af, at der mange steder i Europa er stor modstand mod anvendelsen af forbrændingsanlæg som et led i den valgte løsning af affaldsproblemet, hvorfor man i disse områder vælger at deponere en stor mængde affald på lossepladser. Dette medfører bl.a. en risiko for forurening af grundvand, hav, søer og vandløb, ligesom deponering af bionedbrydeligt affald fører til udledning af metan, der giver et væsentligt bidrag til drivhuseffekten.

5. Det er Regionsudvalgets opfattelse, at der er mulighed for, at affaldsforbrænding med energiudnyttelse med fordel kan indgå som element i et moderne affaldsbehandlingssystem, såfremt det sikres, at den indgår i en sammenhængende affaldsplanlægning, og således at det sikres, at affaldsforbrænding ikke stiller sig i vejen for initiativer til materialegenanvendelse eller initiativer til minimering af affaldsmængden. Det må endvidere sikres, at affaldsforbrænding sker under iagttagelse af vidtgående foranstaltninger mod emissioner til luft, vand m.v.

6. Rådet understreger i sin resolution om en EF-strategi for affaldshåndtering⁽²⁾ behovet for at fremme nyttiggørelsen af affald gennem bl.a. energiudnyttelse. Kommissionens forslag til Rådets direktiv om deponering af affald⁽³⁾ stiller endvidere krav om en reduktion i den deponerede mængde bionedbrydeligt affald. Regionsudvalget har i sin udtalelse af 11. juni 1997⁽⁴⁾ om ovennævnte forslag til direktiv om deponering af affald tilsluttet sig dette krav. Regionsudvalget skal i denne sammenhæng understrege, at man fremover må forvente en stigning i anvendelsen af forbrændingsløsningen.

7. Regionsudvalget finder det vigtigt, at forbrændingsanlæg drives ud fra princippet om at tilvejebringe et højt miljøbeskyttelsesniveau, og at der sikres en høj grad af åbenhed omkring planlægningen, etableringen og driften af anlæggene. Dette vil samtidigt kunne bidrage til at mindske problemer omkring hensigtsmæssig lokalisering og etablering af kommende anlæg, det såkaldte NIMBY-syndrom (Not In My Back Yard). Regionsudvalget skal understrege, at de lokale og regionale myndigheder ofte er de vigtigste tilrettelæggere af og hovedbidragydere til affaldsforvaltningen, og at de spiller en afgørende rolle i kommunikationen med borgerne. Det er derfor afgørende for udarbejdelsen af et hensigtsmæssigt affaldssystem, at det tilrettelægges i nært samarbejde med de lokale og regionale myndigheder.

⁽²⁾ EFT C 76 af 11.3.1997, s. 1.

⁽³⁾ KOM(97) 105 endelig udg. EFT C 156 af 24.5.1997, s. 10.

⁽⁴⁾ CdR 112/97 fin EFT C 244 af 11.8.1997, s. 15.

⁽¹⁾ EFT C 372 af 2.12.1998, s. 11.

8. Det er endvidere i denne sammenhæng af afgørende betydning, at affaldsforbrændingsanlæg etableres ud fra en sammenhængende planlægning, der integrerer affalds- og energiplanlægningen, således at det sikres, at anlæggene får den bedst mulige miljøeffekt, samt at anlæggenes troværdighed som miljømæssigt hensigtsmæssige affaldsløsninger understreges.

9. Det er Regionsudvalgets vurdering, at udkastet til direktiv om affaldsforbrænding bør suppleres med krav om forsortering af affaldet inden forbrænding med henblik på at fjerne eventuelle uønskede affaldsfraktioner. Regionsudvalget skal i den forbindelse understrege vigtigheden af, at der foretages en hensigtsmæssig kildesortering, inden affaldet transporteres til forbrændingsanlægget.

10. Der er behov for enslydende retningslinjer for forbrænding af affald i medlemslandene, bl.a. for at undgå unødigt transport af affald mellem landene. Regionsudvalget lægger stor vægt på at begrænse dette problem.

11. Det er dog Regionsudvalgets opfattelse, at der i perioden fra direktivets ikrafttræden og indtil de enkelte medlemslande har implementeret direktivet i form af national lovgivning, vil være behov for realistiske overgangsordninger. Samtidig må det sikres, at det forhindres, at affald transporteres fra lande, der har implementeret direktivet, til lande, der endnu ikke fuldt efterlever direktivets retningslinjer.

12. Det er Regionsudvalgets opfattelse, at direktivet vil få særlig betydning for de lokale og regionale myndigheder, da disse i stor udstrækning er ansvarlige for etableringen og driften af forbrændingsanlæg og i mange tilfælde også for kontrollen af anlæggene i miljømæssigt henseende.

13. Regionsudvalget konstaterer med tilfredshed, at der i direktivforslagets betragtning 6 henvises til Rådets resolution⁽¹⁾ om en EF-strategi for affaldshåndtering, som bl.a. understreger behovet for at forhindre transport af affald til forbrænding. Regionsudvalget er enig i, at transport af affald så vidt muligt bør undgås.

14. Regionsudvalget hilser med tilfredshed, at direktivet er udformet som et minimumsdirektiv, jf. direktivforslagets betragtning 5, hvilket giver de enkelte medlemslande mulighed for at stille skærpede krav ved regulering af affaldsforbrændingsanlæg.

15. Regionsudvalget hilser det velkomment, at der med direktivet etableres retningslinjer for medforbrænding af affald. Regionsudvalget har noteret sig, at området hidtil i alt for stort omfang har været ureguleret. Efter Regionsudvalgets opfattelse er det dog tvingende nødvendigt at skelne mellem, om

medforbrænding af affald sker i forbindelse med udnyttelse (R1 i Bilag II B til direktiv 75/442/EØF) eller med bortskaffelse (D 10 i Bilag II A til direktiv 75/442/EØF).

16. Regionsudvalget finder det uhensigtsmæssigt, at visse former for industrielle anlæg efter direktivforslaget kan forbrænde affald i en proces, der indebærer, at de forurenende stoffer i affaldet indbygges i produkterne, da dette kan indebære risiko for miljøet og/eller menneskers sundhed.

17. Her tænkes bl.a. på cementindustrien, hvor tungmetallerne i affaldet bliver indbygget i cementen, hvilket betyder, at tungmetallerne ender i byggematerialer. Denne spredning af uønskede stoffer i produkterne fra cementindustrien kan på længere sigt give anledning til problemer, når byggematerialerne anvendes, og før de bortskaffes som affald under kontrollerede former. Regionsudvalget opfatter denne og lignende processer som en fortynding af affaldet.

18. Regionsudvalget modsætter sig affaldsforbrænding i en proces, der kan betragtes som fortynding af affald, og hvor de forurenende stoffer, bl.a. tungmetaller, indbygges i produkterne og efterfølgende spredes i omgivelserne i form af byggematerialer. Dette er efter Regionsudvalgets opfattelse i modstrid med direktivforslagets intentioner, jf. betragtning 15, hvorefter der skal tilvejebringes et højt beskyttelsesniveau.

19. Det er Regionsudvalgets opfattelse, at medforbrænding af affald alene bør ske, for så vidt der er tale om veldefinerede og homogene affaldsfraktioner med veldefineret oprindelse, og for så vidt det sker i overensstemmelse med en vedtaget affaldsplan.

20. Regionsudvalget skal påpege, at de lokale og regionale myndigheder i stort omfang er ansvarlige for, at der oprettes et tilstrækkeligt antal effektive affaldsforbrændings- og behandlingsanlæg. Anlæggene bør konstrueres således, at de bidrager til en bæredygtig behandling af fast affald, medvirker til at minimere affaldsmængden og forbedrer genbrugs- og genanvendelsesgraden. I den forbindelse skal det understreges, at frasortering af affaldsfraktioner med høj brændværdi, som ikke kan genbruges, vil gøre det teknisk, økonomisk og miljømæssigt yderst vanskeligt at drive egentlige affaldsforbrændingsanlæg på en bæredygtig måde.

21. Forslaget til direktiv om affaldsforbrænding indeholder i Bilag II en såkaldt medforbrændingsformel, som anvendes til at fastsætte grænseværdier for luftforurening ved medforbrænding af affald. En tilsvarende formel anvendes i EU's direktiv 94/67/EF om forbrænding af farligt affald.

22. Medforbrændingsformlen anvendes til beregning af grænseværdier for udledninger af stoffer til luften med udgangspunkt i den andel af røggassen, der stammer fra forbrændingen af affald, og den andel, der stammer fra fossile brændstoffer.

⁽¹⁾ EFT C 76 af 11.3.1997, s. 1.

23. Det er Regionsudvalgets opfattelse, at anvendelsen af medforbrændingsformlen i visse tilfælde kan betyde, at der ikke opstilles de samme strenge grænseværdier for udledning af forurenende stoffer til luften ved medforbrænding af affald, som dem, der gælder for traditionelle forbrændingsanlæg.

24. Forskellige betingelser for medforbrændingsanlæg og egentlige forbrændingsanlæg er efter Regionsudvalgets opfattelse i modstrid med Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om revisionen af Fællesskabets strategi for affaldshåndtering, hvoraf det bl.a. fremgår: »En given emissions miljøbelastning afhænger ikke af emissionsprocessen. Der er derfor ikke grund til at opstille forskellige normer for forskellige sektorer (industri- og affaldsbehandlingsanlæg), så længe udgangsmaterialet og processen er sammenlignelig. De samme strenge normer bør i princippet gælde for affald, uanset om det behandles i industrianlæg eller i affaldsbehandlingsanlæg (genanvendelse eller bortskaffelse)«. Af »Blokland-rapporten«, som MEP Blokland har udarbejdet for Europa-Parlamentet, fremgår det, hvordan man i praksis skal nå frem til sådanne ens normer.

25. Regionsudvalget har tidligere i forbindelse med sin udtalelse af 16. januar 1997 om ovennævnte strategi udtrykt tilfredshed med, at Kommissionen agter at sikre, at de samme normer gælder for affald, uanset om det behandles i industrianlæg eller i affaldsbehandlingsanlæg.

26. På baggrund af ovennævnte konsekvenser af anvendelsen af medforbrændingsformlen understreger Regionsudvalget, at medforbrændingsformlen i Bilag II skal formuleres således, at der opstilles ensartede grænseværdier for forbrænding og medforbrænding, hvorved der opnås ensartede betingelser for forbrændingsanlæg og anlæg til medforbrænding af affald. Hvis dette ikke kan opnås ved hjælp af medforbrændingsformlen, mener Regionsudvalget, at formelen bør omformuleres eller afløses af grænseværdier for den totale udledning af forurenende stoffer til luften, således at der stilles samme krav til forbrændingsanlæg og til anlæg til medforbrænding af affald.

27. Regionsudvalget skal imidlertid påpege vigtigheden af at være opmærksom på, at der ved fastsættelsen af grænseværdier for medforbrænding af affald tages hensyn til princippet om anvendelse af bedste tilgængelige teknologi, jf. i øvrigt direktiv om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC-direktivet 96/61/EF). Regionsudvalget finder det vigtigt således at undgå unødige emissioner.

28. Det er Regionsudvalgets opfattelse, at det i det kommende arbejde bør sikres, at der opnås ensartede betingelser for medforbrænding af affald og forbrænding på egentlige affaldsforbrændingsanlæg.

29. Regionsudvalget henstiller, at Rådets direktiv 94/67/EF om forbrænding af farligt affald og dette direktivforslag om forbrænding af affald skrives sammen til ét direktiv med henblik på at gøre EU-bestemmelserne lettere at overskue og overholde.

Konkrete bemærkninger til de enkelte artikler i direktivforslaget

30. Regionsudvalget konstaterer med tilfredshed, at definitionen af et forbrændingsanlæg i artikel 3 gælder det komplette forbrændingsanlæg, lige fra affaldsmottagelse, oplagring og forsortering til forbrænding, røggas, spildevand og oplagring af restprodukter ved anlægget m.v. Efter Regionsudvalgets mening bør det desuden præciseres, at den forbrændingsvarme, som opstår ved driften af affaldsforbrændingsanlæg, skal udnyttes ved hjælp af tidens mest moderne teknik med henblik på at reducere drivhusgasserne, sådan som EU har forpligtet sig til ifølge Kyoto-aftalen.

31. Regionsudvalget finder det ligeledes tilfredsstillende, at den samme definition ligger til grund for definitionen af aktiviteter, der er omfattet af nærværende direktiv, ved medforbrænding af affald.

32. Regionsudvalget er enig i kravet i artikel 4 om, at forbrændingsvarmen skal udnyttes med det størst mulige udbytte til følge, og at mængden af restprodukter skal forhindres, minimeres eller genanvendes i det omfang, det er muligt.

33. Det bør i den forbindelse understreges, at udviklingen af metoder til minimering og genanvendelse af forbrændingsaffald bør tilskyndes for at begrænse problemer med bortskaffelse af forbrændingsaffald. Efter Regionsudvalgets mening bør der forskes mere på dette område.

34. Regionsudvalget anser ligeledes artikel 4 for hensigtsmæssig med henblik på at opstille minimumskrav til de overvejelser, den godkendende myndighed skal igennem i forbindelse med udarbejdelse af tilladelser til forbrænding af affald.

35. Angående artikel 5 i direktivforslaget må Regionsudvalget understrege, at det er bydende nødvendigt at indføre passende kontrolsystemer for at undgå, at der ved en fejltagelse tilføres farligt affald.

36. Efter Regionsudvalgets opfattelse bør artikel 5 suppleres med krav om forsortering af affaldet — helst ved kilden — inden forbrænding med henblik på at forbedre forbrændingsprocessen og derved reducere mængden af uønskede stoffer i forbrændingsaffaldet og den udledte røggas.

37. Artikel 6 indeholder krav om, at den samlede organiske kulstofmængde (TOC total organisk kulstof) i slaggen skal være mindre end 3 %. Det er Regionsudvalgets vurdering, at moderne forbrændingsanlæg i dag kan opfylde kravet om højst 3 % TOC uden problemer, endda med god margin, og Regionsudvalget kan derfor tilslutte sig kravet.

38. Artikel 6 indeholder desuden krav om, at forbrændingsanlæg skal indrettes og drives således, at røggassen sikres en opholdstid på mindst 2 sekunder ved mindst 850C. Regionsudvalget er enig i dette krav.

39. Det er Regionsudvalgets vurdering, at et temperaturkrav på 850C til driften af forbrændingsanlægget er medvirkende til at forebygge dioxindannelsen. Da der ligeledes i artikel 11 stilles krav om kontinuerlig måling af temperaturen i ovnen, er det på denne måde muligt konstant at overvåge temperaturen og derved forebygge dioxindannelsen.

40. Det er Regionsudvalgets opfattelse, at artikel 6 dermed er med til at sikre en god forbrændingskvalitet.

41. I direktivforslagets artikel 6 stilles endvidere krav om, at alle forbrændingsanlæg etableres med støttebrændere med henblik på at sikre, at temperaturen hurtigt bliver bragt op på den ønskede værdi, når der indfyres affald. Obligatorisk installation af støttebrændere er nødvendig for at sikre en hurtig indfyring af forbrændingsanlægget, og for at temperaturen i anlægget ikke skal komme under mindstetemperaturen, før alt affald er brændt.

42. I artikel 7 stilles krav om, at forbrændingsanlæg skal etableres og drives på en sådan måde, at grænseværdierne for luftforurening i Bilag V ikke overskrides.

43. Det er Regionsudvalgets vurdering, at grænseværdierne i Bilag V uden problemer og med god margen kan overholdes med den tilgængelige teknologi. Hvis det foreliggende direktivforslag sammenarbejdes med direktiv 94/67/EF om forbrænding af farligt affald, bør der gælde ens emissionsgrænseværdier for alle typer affaldsforbrændingsanlæg.

44. Regionsudvalget efterlyser en grænseværdi for ammoniak (NH₃), da rensning for nitrogenoxider typisk foregår ved tilsætning af ammoniak til røggassen. Ammoniak kan bl.a. give anledning til lugtgener og kvælstofnedfald i omgivelserne ved for store koncentrationer.

45. I direktivforslagets artikel 7 henvises til Bilag II med hensyn til grænseværdier for luftforurening ved medforbrænding af affald. Bilag II indeholder den såkaldte medforbrændingsformel, som anvendes til at fastsætte grænseværdier for udledning af forurenende stoffer til luften. Grænseværdien for udledning af stoffer til luften ved medforbrænding af affald i f.eks. industrianlæg beregnes som et gennemsnit af grænseværdien i direktivet om affaldsforbrænding og den grænseværdi, der gælder ved forbrænding af fossile brændstoffer. Sidstnævnte er typisk højere end værdien i direktivet om affaldsforbrænding. Dette fører til forskellige betingelser for medforbrænding og forbrænding af affald i egentlige forbrændingsanlæg. Som

nævnt er det Regionsudvalgets opfattelse, at der bør gælde samme retningslinjer for de to typer anlæg, og under alle omstændigheder bør udledningerne ikke overstige de udledninger, man ville have haft ved at anvende de traditionelle brændstoffer eller råstoffer. I forbindelse med den foreslåede sammenlægning med direktiv 94/67/EF bør medforbrænding af ikke-farligt affald ligeledes begrænses til en maks. 40 % affaldstilførsel målt som 40 % af den samlede varme, der afgives i anlægget.

46. Regionsudvalget er endvidere af den opfattelse, at der ligeledes bør være en grænseværdi for udledningen af kvælstof, idet spildevand fra forbrændingsanlæg typisk indeholder kvælstof, som kan give anledning til forøget eutrofiering i recipienten.

47. I artikel 8 stilles der endvidere krav om, at det skal sikres, at der ikke sker en fortynding af spildevandet ved hjælp af sammenblanding med andre spildevandsstrømme fra anlægget. Regionsudvalget er enig i princippet om at undgå fortynding. Som udgangspunkt kan det være hensigtsmæssigt med fælles behandling af f.eks. slaggekølevand og spildevand fra røggasrensning på anlægget, men andre spildevandsstrømme, som f.eks. regnvand, bør ikke tilsættes som fortynding til overholdelse af grænseværdierne. Den bedst mulige disponible teknologi bør tages i anvendelse for at løse dette problem.

48. I artikel 10 stilles krav om, at måleudstyret skal testes hvert år. Det er Regionsudvalgets vurdering, at dette krav er for bredt formuleret, idet der findes mange forskellige målemetoder og ikke mindst forskellige fabrikater af måleudstyr. Efter Regionsudvalgets opfattelse bør pind 3 indeholde krav om, at måleudstyr testes i henhold til leverandørens anvisninger, dog mindst 1 gang om året.

49. Det fremgår endvidere af direktivforslagets Bilag III, at prøver og analyser for alle forurenende stoffer skal foretages i overensstemmelse med CEN-standarder. På de områder, hvor der endnu ikke foreligger CEN-standarder, skal nationale standarder følges.

50. Regionsudvalget skal understrege vigtigheden af, at der snarest udarbejdes CEN-standarder på de resterende områder, således at der ikke kan opstå tvivl om, hvorvidt grænseværdierne i udkastet til direktiv om affaldsforbrænding er overholdt. Det er således ikke på længere sigt en holdbar løsning at henvise til nationale standarder, da disse ikke nødvendigvis forefindes på alle relevante områder i dag.

51. I artikel 11 henvises til krav til målinger i Bilag III. Det er Regionsudvalgets opfattelse, at reglerne i Bilag III i sin nuværende udformning forekommer uklare. Regionsudvalget skal understrege vigtigheden af, at regler på dette område udformes klart og tydeligt, således at det sikres, at der på såvel nationalt som regionalt og lokalt plan indføres ens retningslinjer i de respektive medlemslande.

52. Kravet om mindst to årlige målinger for tungmetaller, dioxiner og furaner i røggassen, jf. artikel 11, forekommer bemærkelsesværdigt sammenlignet med de skrappe krav til målinger i spildevandet. På grund af de meget varierende driftsomstændigheder ved forbrænding af affald mener Regionsudvalget, at behovet for målinger af luftemissioner og spildevand bør undersøges nærmere af en ekspertgruppe.

53. Regionsudvalget skal afslutningsvis atter understrege det positive i Kommissionens forslag og slår til lyd for, at der snarest udstedes et alment gyldigt direktiv om forbrænding af farligt og ikke-farligt affald. Opmærksomheden henledes på, at direktivforslagets skærpede miljøkrav giver anledning til øgede økonomiske omkostninger for de lokale og regionale myndigheder, i det omfang de er ansvarlige for henholdsvis etableringen og driften af forbrændingsanlæg, samt kontrollen af anlæggenes miljøpræstation.

Bruxelles, den 10. marts 1999.

Manfred DAMMEYER

Formand for

Regionsudvalget

Regionsudvalgets udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Samhørighed, konkurrenceevne og FTU- og innovationspolitik«

(1999/C 198/09)

REGIONSUDVALGET har —

under henvisning til »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Samhørighed, konkurrenceevne og FTU- og innovationspolitik« (KOM(1998) 275 endelig udg.),

under henvisning til Kommissionens beslutning af 8 juni 1998 om at anmode om Regionsudvalgets udtalelse herom,

under henvisning til præsidiets beslutning af 15 juli 1998 og 18 november 1998 om at afgive udtalelse i henhold til EF-traktatens artikel 198 C, stk. 3, og henvise det forberedende arbejde til Underudvalg 5 »Social- og Arbejdsmarkedspolitik, Sundhedsvæsen, Forbrugerbeskyttelse, Forskning, Turisme«,

under henvisning til »Den Europæiske Unions indsats inden for forskning og teknologisk udvikling - Årsrapport 1998« (KOM(1998) 439 endelig udg.),

under henvisning til »Forslag til Rådets beslutninger om særprogrammer til gennemførelse af femte rammeprogram for Det Europæiske Fællesskabs indsats inden for forskning, teknologisk udvikling og demonstration (1998-2002)« (KOM(1998) 305 endelig udg.),

under henvisning til Regionsudvalgets udtalelse om »Første handlingsplan for innovation i Europa« (CdR 68/97 fin)⁽¹⁾,

⁽¹⁾ EFT C 244 af 11.8.1997, s. 9.