

## Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om forbrænding af affald«

(1999/C 116/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. november 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 130 S at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Ulla Sirkeinen til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. februar 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 361. plenarforsamling af 24.-25. februar 1999, mødet den 25. februar 1999, følgende udtalelse med 85 stemmer for, 17 imod og 12 hverken for eller imod.

### 1. Indledning

Forslaget skal erstatte to direktiver (der er vedtaget af Rådet):

- Rådets direktiv 89/369/EØF af 8. juni 1989 om forebyggelse af luftforurening fra nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg og
- Rådets direktiv 89/429/EØF af 21. juni 1989 om nedbringelse af luftforurening fra bestående kommunale affaldsforbrændingsanlæg.

EU's affaldshåndteringspolitik fik nye rammer med »Rådets resolution af 24. februar 1997 om en EFstrategi for affaldshåndtering« (EFT C 76 af 11.3.1997, s. 1). Ifølge denne resolution (punkt 22):

»erkender [Rådet], for så vidt angår nyttiggørelse, at der i hvert enkelt tilfælde skal træffes et valg på baggrund af de miljømæssige og økonomiske virkninger, men finder, at genbrug og materialegenvinding — under de nuværende omstændigheder og indtil der er sket yderligere videnskabelige og tekniske fremskridt på området, og indtil metoden med livscyklusanalyser er blevet videreudviklet — generelt bør foretrækkes, når de er bedst for miljøet.«

I forbindelse med vurderingen af affaldsforbrændingsdirektivets forhold til den øvrige EU-lovgivning er visse vedtagne direktiver særlig relevante<sup>(1)</sup>.

Efter Kommissionens opfattelse er det nødvendigt at erstatte de eksisterende direktiver om forbrænding af kommunalt affald med nye, eftersom de har visse mangler, f.eks.:

- EU's bestemmelser omfatter kun en del af det affald, der forbrændes.
- Kravene vedrørende kombineret forbrænding af affald er i visse tilfælde mindre strenge. Derfor sendes voksende mængder affald til kombineret forbrænding.
- EU har i forskellige forbindelser gjort en indsats for at begrænse emissioner af dels dioxiner og furaner, dels tungmetaller. Det er dog kun i direktivet om forbrænding af farligt affald, der fastsætter emissionsgrænseværdier.
- De strengere krav til forbrændingsanlæg kan bevirke, at affaldsforbrændingsanlæggene forurening flyttes fra luften til vandet.
- Med det nye direktiv forsøger Kommissionen at afhjælpe manglerne i de eksisterende bestemmelser om affaldsforbrænding ved bl.a. at indføre strengere krav til affaldsforbrændingsanlæggene beskyttelse af luftkvaliteten. Kommissionen har også som målsætning at indføre harmoniserede regler for kombineret affaldsforbrænding i hele EØ-Sområdet.
- Kommissionen finder det særlig vigtigt, at den energi, der udvikles ved forbrænding af affald, udnyttes så effektivt som muligt.
- Kommissionen har i forskellige forbindelser peget på den foruroligende stigning i affaldsmængden i EU. Den vigtigste målsætning for EU's affaldshåndteringspolitik er således at vende denne udvikling og reducere affaldsmængden.

### 2. Generelle bemærkninger

#### 2.1. Behovet for et direktiv om affaldsforbrænding

2.1.1. Med effektiv sortering ved kilden kan man fremme en virkeliggørelse af hierarkiet i affaldshåndteringen. I første række skal man prøve at forhindre, at affaldet opstår. Er dette ikke muligt, skal affaldet først og fremmest genindvindes som

<sup>(1)</sup> Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald. Rådets direktiv 88/609/EØF af 24. november 1988 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg og Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af dette direktiv fra september 1998 (EFT C 300 af 24.9.1998, s. 6). Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald. Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening. Rådets direktiv 94/67/EF af 16. december 1994 om forbrænding af farligt affald.

materiale og i anden række som energi. Den sidste mulighed er passende affaldsdeponering. Affaldet skal sorteres, så de forskellige affaldstyper kan dirigeres derhen, hvor det er mest hensigtsmæssigt.

2.1.2. Affaldsforbrænding mindsker belastningen af lossepladserne og reducerer ifølge den herskende opfattelse såvel emissionerne af drivhusgasser fra lossepladserne som forbruget af ikkefornyeligt fossilt brændsel. ØSU er enig med Kommissionen i, at affaldsforbrænding uden udnyttelse af affaldets energiindhold til produktion af varme og elektricitet bør begrænses.

2.1.3. Ifølge direktivet om emballage<sup>(1)</sup> skal mængden af emballageaffald reduceres, og emballageaffaldet skal genindvindes og genbruges effektivt. Tilsvarende målsætninger vil formentlig være at finde i de produktspecifikke affaldsforvaltningsdirektiver, der er under udarbejdelse. Den centrale målsætning i EU's nye strategi for affaldshåndtering<sup>(2)</sup> er genindvinning af affaldsmateriale. Det er dog en kendsgerning, at man på grund af begrænset efterspørgsel kun delvis vil kunne opfylde direktivets krav ad denne vej. Med mere omfattende indsamling af affald vokser også mængden af det materiale, som det ikke er teknisk muligt at udnytte. For dette restmateriale er der ikke andre udnyttelsesmuligheder end hensigtsmæssig forbrænding.

2.1.4. ØSU glæder sig over, at Kommissionen agter at føre kontrol med emissioner fra affaldsforbrænding, og støtter Kommissionens forslag, så en bæredygtig udvikling kan sikres. Målsætningen bør være en miljø og sundhedsbeskyttelse af høj kvalitet og begrænsning af uønsket affaldstransport på tværs af grænserne. Direktivforslaget går i den rigtige retning, men har dog visse mangler. ØSU fremsætter i det følgende en række bemærkninger og forslag til præciseringer, der skal afhjælpe disse mangler.

## 2.2. *Harmoniserede bestemmelser og harmoniseret praksis styrker det indre marked*

2.2.1. ØSU er enig med Kommissionen i, at det må forhindres, at forurenende stoffer ender i miljøet, og finder det således ud fra et sundheds og miljøbeskyttelsesmæssigt synspunkt nødvendigt, at der vedtages passende regler. For at harmonisere bestemmelser og overvågning i forbindelse med affaldsforbrændingen og forhindre konkurrenceforvridning bør der vedtages ensartede bestemmelser for hele EØS-området. ØSU kan dog konstatere, at de nye bestemmelser ikke i alle tilfælde i sig selv vil føre til den ønskede harmonisering. En fælles praksis kræver, at de vedtagne bestemmelser gennemføres, og at det kontrolleres, at de overholdes.

2.2.2. Fortolkningen af affaldsdefinitionen i EU's rammedirektiv om affald<sup>(3)</sup> er desværre ret uensartet, og de forsøg, der er blevet gjort på at skabe klarhed omkring fortolkningen, har ikke givet det ønskede resultat. Man havde store forventninger til OECD's retningslinjer<sup>(4)</sup>, men de giver reelt ikke noget entydigt svar på, hvor grænsen mellem produkt og affald skal trækkes. Uden ensartede regler følger medlemsstaterne deres egen praksis, når det i grænsetilfælde skal afgøres, om et materiale skal betragtes som affald eller ej.

2.2.3. ØSU giver sin fulde støtte til Kommissionens forslag om en overordnet godkendelsesordning for forbrændingsanstalter, som skal gøre det muligt for myndighederne at føre kontrol med såvel almindelige som kombinerede forbrændingsanlæg.

## 2.3. *Overensstemmelse med IPPC-direktivet og direktivet om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg må sikres*

2.3.1. Sigtet med direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC-direktivet) er at harmonisere medlemsstaternes godkendelse og overvågning af forurenende emissioner fra industriel aktivitet i overensstemmelse med EU's femte handlingsprogram på miljøområdet. Hensigten med denne harmonisering, der skal være gennemført senest den 30. oktober 1999, er at sikre, at man på lang sigt opnår et højt miljøbeskyttelsesniveau i hele EU ved at lade betingelserne for miljøtilladelser være baseret på den bedste tilgængelige teknik, idet der tages hensyn til de enkelte anlægs tekniske karakteristika, geografiske beliggenhed og de lokale miljøforhold.

2.3.2. Direktivet om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg (88/609/EØF) indeholder forskellige emissionskrav, afhængigt af om der er tale om et nyt eller et bestående fyringsanlæg. I Kommissionens forslag til, hvordan grænseværdier for kombineret forbrænding af affald skal beregnes for affaldsforbrændingsdirektivet, er der derimod ikke taget hensyn til tekniske forskelle mellem nye og bestående fyringsanlæg, dvs. anlæg, der har opnået tilladelse inden den 1. juli 1987 på grundlag af det nugældende direktiv. ØSU støtter hensigten om at udvikle beskyttelsen af luftkvaliteten i de bestående, gamle anlæg, så den så hurtigt som muligt kan opfylde de krav, der stilles til nye anlæg.

2.3.3. Emissionsgrænseværdierne i direktivforslaget er så vidt vides ikke baseret på den bedste tilgængelige teknik, men på en costbenefitanalyse. Derfor er det vigtigt, at analysen er korrekt og dækkende. Analysens grundlag og dækningsgrad fremgår ikke klart af den beskrivelse, man finder i kommissionsforslagets begrundelse. Bl.a. vedrører beregningseksemplerne kun anlæg i exceptionelt store europæiske byer i tætbefolkede områder.

(1) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald.

(2) Rådets resolution af 24. februar 1997 om en EF-strategi for affaldshåndtering.

(3) Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF, artikel 1, litra a).

(4) OECD Guidance Document for Distinguishing Waste from Non-waste, 1998.

#### 2.4. *Med sortering af affald kan forskellige affaldstyper dirigeres hen til de bedst egnede anlæg*

2.4.1. ØSU understreger, at affaldsforbrændingssikkerheden og beskyttelsen af miljøet og sundheden kræver, at det affald, der skal forbrændes, om nødvendigt altid sorteres og får den nødvendige forbehandling. Så vidt muligt skal materialer, der er klassificeret som ufarlige, adskilles fra såvel ufarlige materialer, der ved forbrænding må antages at forårsage skadelige emissioner, som fra decideret problemaffald. Navnlig industriaffald er generelt set let at sortere. Affaldets producent og ihændebarer skal — ikke mindst når der er tale om et kombineret forbrændingsanlæg — give forbrændingsanlæggets repræsentant præcise oplysninger om affaldets kvalitet og karakteristika, så denne kan afgøre, om affaldet er egnet til forbrænding i det pågældende anlæg. Strenge emissionskrav er rimelige i forbindelse med forbrænding af ufarligt affald, når det formodes, at der opstår skadelige emissioner, såsom dioxiner, furaner eller tungmetaller, der er uønskede i miljøet.

2.4.2. Direktivet finder ikke anvendelse på landbrugs- og skovbrugsaffald og træ, medmindre det som følge af en speciel behandling kan indeholde organiske halogenforbindelser eller tungmetaller. ØSU anmoder Kommissionen om at undersøge, om andre ikke-genanvendelige materialer, der er klassificeret som affald, men som ikke afgiver skadelige emissioner ved forbrænding, kunne undtages fra direktivet. Der tænkes f.eks. på ikke-halogenerede plastmaterialer, papir, karton og tekstiler.

#### 2.5. *En begrænsning af dioxin og furanemissioner er absolut nødvendig*

2.5.1. Dioxiner og furaner er yderst skadelige stoffer. Man har kunnet konstatere, at netop forbrænding af ufarligt blandet husholdningsaffald står for en stor del af dannelsen af disse stoffer. Da dioxin og furanemissioner selv i små mængder kan true sundheden og miljøet, mener ØSU, at der bør gøres en særlig indsats for at forebygge disse emissioner. Dette kan bedst ske gennem sortering af affaldet ved kilden. Ifølge ØSU's opfattelse bør forbrænding af affald, der indeholder halogener og navnlig klor, begrænses i forbrændingsanlæg, hvor utidssvarende eller på anden måde mangelfuld teknologi ikke i tilstrækkeligt omfang modvirker, at dioxiner og furaner via røggasserne finder vej til den omgivende natur.

#### 2.6. *Kombineret forbrænding er en forudsætning, hvis udnyttelsesmålsætningerne for affald skal opfyldes*

2.6.1. ØSU finder, at den eksisterende infrastruktur så vidt muligt skal udnyttes i affaldshåndteringen for at sikre omkostningseffektivitet og give virksomhederne de bedst mulige konkurrenceforudsætninger i EU. Man bør ikke bygge nye specialiserede affaldsforbrændingsanlæg, hvis industriens anlæg eller kraft og varmeproduktionsanlæg har anvendelig og sikker forbrændingskapacitet.

2.6.2. Moderne cementovne i såvel varme som kraftværker kan have bedre forbrændingsforhold end de nyeste forbrændingsanlæg. I cementovne kommer materialets temperatur op på ca. 1 450 °C. Også mange nye anlæg og teknologier til kraft og varmeproduktion er af så høj kvalitet, at selv strenge krav til affaldsforbrænding let kan opfyldes.

2.6.3. ØSU finder således Kommissionens forslag om tilladelse til kombineret forbrænding vigtigt, men utilstrækkeligt. Navnlig opfyldelse af kravene i direktivet om emballageaffald er for så vidt angår klorfrit plastic og fiberbaseret emballageaffald, der ikke kan udnyttes som materiale, næppe mulig uden forbrænding. I medlemsstater som Finland, grækenland, Irland, Portugal, Storbritannien og Østrig, der kun har få eller slet ingen almindelige affaldsforbrændingsanlæg, kræves der en betydelig forbrænding af affald i kombinerede anlæg, hvis udnyttelsesmålsætningerne i emballageaffaldsdirektivet skal opfyldes. En anden mulighed er at sende emballageaffald, hvis materialeindhold er uegnet til udnyttelse, på lossepladsen eller til forbrænding i andre medlemsstaters forbrændingsanlæg. Denne løsning finder ØSU ud fra et livscyklusaspekt ikke anbefalelsesværdig.

2.6.4. Kraft og varmeværker samt visse industrianlæg, der kan bruges til formålet, har udtrykt principiel interesse for kombineret forbrænding af skadelige materialer. ØSU er af den opfattelse, at Kommissionens forslag vedrørende kombineret forbrænding imødekommer denne interesse uden at nødvendigheden af at beskytte miljø og folkesundhed berøres.

2.6.5. Hvad angår kombineret forbrænding af ufarlige materialer, som opfylder de nuværende strenge emissionskrav til røggasser fra almindeligt brændsel, bør der nok foretages en nærmere undersøgelse af mulighederne for at udforme direktivforslagene vedrørende kombineret forbrænding, så de på én gang opfylder strenge sundheds- og miljømæssige krav og sikrer optimal udnyttelse af den eksisterende forbrændingskapacitet.

2.6.6. Den rentable anvendelsesperiode for kraft og varmeproduktionsanlæg og cementovne kan være flere årtier, og ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er det ikke hensigtsmæssigt at erstatte rentable anlæg med nye. Når der er tale om forbrænding i bestående, gamle forbrændingsanlæg af ufarligt affald, der ikke giver skadelige emissioner, foreslår ØSU, at man i en tilstrækkelig lang overgangsperiode som  $C_{proc}$ -værdi i den foreslåede ligning i bilag II bruger den emissionsgrænse, der er fastsat i det pågældende anlægs godkendelse. Hvad angår nye anlæg er det derimod hensigtsmæssigt at bruge den emissionsgrænse, som Kommissionen foreslår for nye forbrændingsanlæg i tilknytning til direktivet om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg.

## 2.7. Emissionskontrolforpligtelsen skal afpasses efter risikoen

2.7.1. Meget af det materiale, der forbrændes i almindelige forbrændingsanlæg, er uhomogent og kan i visse tilfælde have en ubestemmelig sammensætning. ØSU støtter således Kommissionens forslag om en relativt omfattende overvågningsforpligtelse.

## 3. Særlige bemærkninger

### 3.1. Artikel 4: Ansøgning og godkendelse

Overvågning af affaldsforbrænding kræver en godkendelsesprocedure, således som det foreslås i Kommissionens forslag. Det er særlig vigtigt, at det som nævnt i artikel 4, stk. 4, litra a), helt entydigt defineres, hvilket affald der må behandles.

### 3.2. Artikel 7, bilag II: Grænseværdier for emissioner til luften

For at fremme virkeliggørelsen af de prioriterede målsætninger i EU's affaldsstrategi foreslår ØSU, at der i forbindelse med forbrænding af ufarligt affald uden skadelige emissioner - i overensstemmelse med den linje, der lægges i direktivet om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg - stilles mindre strenge emissionskrav til kedelanlæg og ovne, der ifølge det pågældende direktiv er klassificeret som bestående, end til nye anlæg. I praksis kan dette gøres ved, at man i ligningen i bilag II — f.eks. i en overgangsperiode på 10 år — anvender den emissionsgrænseværdi for  $C_{proc}$ , der er fastsat i miljøgodkendelsen for det pågældende anlæg.

### 3.3. Artikel 13: Unormale driftsforhold

Unormale driftsforhold har en skadelig indvirkning på affaldsforbrændingsemissionerne. ØSU er enig med Kommissionen i,

at der skal være strenge begrænsninger for forbrænding i situationer, hvor betingelserne for god forbrænding ikke i tilstrækkeligt omfang er opfyldt.

## 4. Afsluttende bemærkninger

4.1. Affaldsforbrændingens skadelige indvirkning på miljø og sundhed må minimeres, og den energi, der frembringes under forbrændingen, skal udnyttes så effektivt som muligt. Dette kan sikres med en harmoniseret godkendelsesprocedure og omhyggelig overvågning fra myndighedernes side.

4.2. Fra et miljømæssigt synspunkt har affaldsforbrænding positiv betydning, da affaldets volumen reduceres væsentligt ved forbrænding, og den energi, affaldet repræsenterer, næsten altid kan udnyttes. Adskillige undersøgelser har vist, at affaldsforbrænding også indirekte medfører, at de drivhusgasser, der er mere skadelige end kuldioxid, i mindre grad kommer ud i luften, hvilket er positivt med henblik på bekæmpelse af klimaændringen.

4.3. Forbrænding af usorteret eller på anden måde mangelfuldt behandlet affald kan dog forårsage skadelige emissioner i miljøet, hvilket kan give miljø og sundhedsskader. Derfor finder ØSU det yderst vigtigt, at man under overholdelse af IPPC-direktivet gennemfører en harmonisering på EU-plan, der sikrer en relevant overvågning af affaldsforbrændingen med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling og beskytte miljøet og sundheden. ØSU lægger stor vægt på, at affaldet sorteres ved kilden. Uklare og dermed uensartede fortolkninger i de forskellige medlemsstater af affaldsdefinitionen kan dog stille EU's medlemsstater forskelligt.

4.4. Kombineret forbrænding i varme og kraftproduktionssanlæg samt i industriens forbrændingsovne reducerer behovet for investeringer i nye affaldsforbrændingsanlæg. ØSU foreslår, at der tages hensyn til dette synspunkt i Kommissionens fortsatte arbejde med direktivet.

Bruxelles, den 25. februar 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg