

Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verbranding van afval”

(1999/C 198/08)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verbranding van afval (COM(1998) 558 def. — 98/0289 SYN)⁽¹⁾,

gezien het besluit van de Commissie van 7 oktober 1998 om het Comité overeenkomstig artikel 198 C, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, over dit onderwerp te raadplegen,

gezien het besluit van zijn Bureau van 15 juli 1998 om commissie 4 „Ruimtelijke ordening, stadsbeleid, energie, milieu” te belasten met de voorbereiding van het advies,

gezien het door commissie 4 op 4 februari 1999 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 447/98 rev. 1); rapporteur: de heer J. Kramer Mikkelsen;

heeft tijdens zijn 28e zitting van 10 en 11 maart 1999 (vergadering van 10 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

Inleiding

1. Het Comité van de Regio's neemt kennis van het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verbranding van afval, dat op 7 oktober 1998 door de Commissie is ingediend.

2. Het Commissievoorstel heeft betrekking op zowel het verbranden van afval in traditionele verbrandingsinstallaties, als op het meeverbranden van afval in bijvoorbeeld cementovens en stookinstallaties.

Algemene opmerkingen

3. Het Comité is ingenomen met de voorgestelde richtlijn, die zorgvuldig is opgesteld en waaraan grote behoefte bestaat.

4. De voorgestelde richtlijn moet ertoe bijdragen dat bij de verbranding van afval rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het milieu en de gezondheid van mensen. Er wordt echter geen oplossing aangedragen voor de problemen die het gevolg zijn van de grote tegenstand op vele plaatsen in Europa tegen het gebruik van verbrandingsinstallaties om het afvalprobleem het hoofd te bieden. In plaats daarvan worden in deze gebieden grote hoeveelheden afval op vuilnisbelten gestort. Dit kan onder meer leiden tot verontreiniging van grondwater, zeeën, meren en rivieren. Bovendien kan het storten van organisch afval leiden tot de vorming van methaan, een belangrijk broeikasgas.

5. Het Comité meent dat verbranding van afval met terugwinning van energie een nuttig onderdeel van een modern afvalbehandelingssysteem kan zijn, mits deze verbranding plaatsvindt in het kader van een samenhangende planning inzake de verwerking van afval en geen belemmering vormt voor initiatieven om afval te recyclen c.q. de hoeveelheid afval zo klein mogelijk te maken. Bovendien moeten bij de verbranding van afval strenge maatregelen worden getroffen om emissies in de lucht, in water, enz. te beperken.

6. In de Resolutie betreffende een communautaire strategie voor het afvalbeheer⁽²⁾ benadrukt de Raad dat het nuttig gebruik van afval — onder meer door terugwinning van energie bij het verwerken van afval — bevorderd moet worden. In het voorstel voor richtlijn van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen⁽³⁾ zijn bovendien eisen opgenomen om de hoeveelheid gestort organisch afval te beperken. In zijn advies van 11 juni 1997⁽⁴⁾ stemde het Comité in met deze eisen. Het wijst er in dit verband op dat in de toekomst waarschijnlijk steeds meer zal worden gekozen voor het verbranden van afval.

7. Het Comité vindt dat een hoog niveau van milieubescherming uitgangspunt bij de exploitatie van de verbrandingsinstallaties moet zijn. Bovendien moet de nodige openheid worden betracht m.b.t. de planning, bouw en exploitatie van de installaties. Op deze manier kunnen ook de problemen rond de meest aangewezen lokatie en bouw van toekomstige installaties, het „Not In My Back Yard”-syndroom, beter worden aangepakt. Het Comité wijst erop dat de opzet en financiering van afvalbeheer vaak een zaak van de lokale en regionale overheden is en dat deze overheden een onmisbare schakel vormen in de communicatie met de burgers; wil een doelmatig afvalstelsel opgezet kunnen worden, dan dienen de betrokken plannen in nauwe samenwerking met de lokale en regionale overheden te worden uitgewerkt.

⁽²⁾ PB C 76 van 11.3.1997, blz. 1.

⁽³⁾ COM(97) 105 def.; PB C 156 van 24.5.1997, blz. 10.

⁽⁴⁾ CDR 112/97 fin; PB C 244 van 11.8.1997, blz. 15.

⁽¹⁾ PB C 372 van 2.12.1998, blz. 11.

8. Bovendien is het essentieel dat afvalverbrandingsinstallaties deel uitmaken van een geïntegreerde afval- en energieplanning, om ervoor te zorgen dat de installaties het milieu zo min mogelijk belasten en geloofwaardig zijn als ecologisch doeltreffende oplossingen voor het afvalprobleem.

9. In de voorgestelde richtlijn zouden eisen moeten worden opgenomen m.b.t. tot het voorsorteren van afval, om eventuele ongewenste fracties vóór verbranding te kunnen verwijderen. Het Comité hecht vooral waarde aan een effectieve scheiding van afval aan de bron, dus voordat het afval naar de verbrandingsinstallatie wordt vervoerd.

10. De verbranding van afval moet in alle lidstaten aan dezelfde regels worden onderworpen, onder meer om onnodig transport van afval tussen de landen te voorkomen; de export van afval is een probleem waaraan dringend iets gedaan moet worden.

11. In de periode tussen de inwerkingtreding van de richtlijn en het tijdstip waarop alle lidstaten de bepalingen in nationale wetgeving hebben omgezet, zullen realistische overgangsregelingen geboden zijn. Daarbij moet worden voorkomen dat landen die de richtlijn hebben geïmplementeerd, afval exporteren naar landen die de bepalingen nog niet volledig hebben omgezet.

12. De richtlijn is bijzonder belangrijk voor de lokale en regionale overheden, omdat deze in grote mate verantwoordelijk zijn voor de bouw en exploitatie van verbrandingsinstallaties en vaak ook belast zijn met milieutoezicht op de installaties.

13. Het Comité stelt met voldoening vast dat in overweging 6 van de richtlijn wordt verwezen naar de resolutie van de Raad betreffende een communautaire strategie voor het afvalbeheer⁽¹⁾; in deze resolutie wordt onder meer benadrukt dat het transporteren van afval voor verbrandingsdoeleinden moet worden tegengegaan. Het Comité is het ermeê eens dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat afval wordt vervoerd.

14. Het Comité stelt met tevredenheid vast dat in de richtlijn alleen minimumeisen zijn opgenomen (zie overweging 5); dit biedt de lidstaten de mogelijkheid om strengere eisen aan de verbrandingsinstallaties te stellen.

15. Het Comité is verheugd dat regels worden vastgesteld voor het meeverbranden van afval. Dit gebied is tot dusver volstrekt onvoldoende gereguleerd geweest. Het is echter van groot belang dat bij de meeverbranding van afval zo snel

mogelijk onderscheid wordt gemaakt tussen terugwinning (R1, bijlage II B, Richtlijn 75/442/EEG) en verwijdering (D 10, bijlage II A, Richtlijn 75/442/EEG).

16. Het is ondoelmatig dat bepaalde industriële installaties afval mogen verbranden volgens een proces waarbij verontreinigende stoffen uit het afval in de producten worden verwerkt, aangezien dit schadelijk kan zijn voor het milieu of een risico voor de volksgezondheid kan inhouden.

17. In de cementindustrie bijvoorbeeld komen op deze manier zware metalen terecht in bouwmaterialen. Deze verspreiding van ongewenste stoffen kan later problemen opleveren bij het gebruik van de bouwstoffen en net voor het ogenblik dat de bouwstoffen als afvalstof op een gecontroleerde manier worden verwerkt. Het Comité beschouwt deze en soortgelijke processen als verdunning van afval.

18. Het Comité is tegen afvalverbrandingsprocessen waarbij afval op deze wijze wordt verdund en verontreinigende stoffen, zoals zware metalen, in de producten worden verwerkt en vervolgens in de vorm van bouwmaterialen worden verspreid. Dit is volgens het Comité strijdig met de doelstellingen van de richtlijn; in overweging 15 staat namelijk dat een hoog niveau van milieubescherming en bescherming van de menselijke gezondheid gewaarborgd dient te worden.

19. Het Comité vindt dat afval alleen mag worden meeverbrand indien er sprake is van homogene afvalcomponenten waarvan de samenstelling en herkomst bekend zijn, en indien het meeverbranden gebeurt volgens een goedgekeurd afvalbeheersplan.

20. De lokale en regionale overheden zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor de bouw van voldoende en goed functionerende afvalverwerkingsinstallaties. Deze installaties moeten passen binnen een duurzaam afvalbeheerssysteem, de hoeveelheid afval verminderen en zorgen voor een betere recycling c.q. terugwinning van afval. Scheiding van afvalcomponenten met een hoge calorische waarde die niet gerecycled kunnen worden, maakt het uit technisch, economisch en milieu-oogpunt extreem moeilijk om traditionele afvalverbrandingsinstallaties op duurzame wijze te exploiteren.

21. In Bijlage II wordt een formule gegeven om de emissiegrenswaarden te bepalen voor verontreinigende gassen die vrijkomen bij het meeverbranden van afval. Een dergelijke formule wordt ook in Richtlijn 94/67/EG betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen gehanteerd.

22. De formule wordt gebruikt om grenswaarden te berekenen voor de uitstoot van gassen, uitgaande van het volume rookgas dat bij verbranding van afval ontstaat en het volume dat afkomstig is van fossiele brandstoffen.

⁽¹⁾ PB C 76 van 11.3.1997, blz. 1.

23. De formule kan er volgens het Comité in sommige gevallen toe leiden dat de emissiegrenswaarden voor verontreinigende gassen die bij het meeverbranden van afval ontstaan, minder streng zijn dan de normen die voor traditionele verbrandingsinstallaties gelden.

24. Dat voor meeverbrandingsinstallaties en traditionele verbrandingsinstallaties verschillende normen gelden, is in tegenspraak met de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de actualisering van de communautaire strategie voor het afvalbeheer, waarin het volgende wordt gesteld: „Er is dan ook geen reden om in de diverse sectoren (industrie en afvalverwerkingsinstallaties) verschillende normen te hanteren indien de verwerkte materialen en de toegepaste processen vergelijkbaar zijn. Dezelfde strenge normen dienen in principe van toepassing te zijn op afval dat in industriële installaties en op afval dat in afvalverwerkingsinstallaties (voor terugwinning of verwijdering) wordt verwerkt”. De praktische uitwerking voor het komen tot deze gelijkheid van normen is terug te vinden in het rapport „Blokland” van Europees Parlementslid Blokland, die hierover in opdracht van het Parlement een rapport opstelde.

25. Het Comité heeft in zijn advies van 16 januari 1997 over bovengenoemde strategie met voldoening vastgesteld dat de Commissie voorstander is van gelijke regels voor afval, ongeacht het feit of het afval in industriële installaties dan wel in afvalverwerkingsinstallaties wordt behandeld.

26. Gezien de eerder genoemde gevolgen wijst het Comité erop dat met de in Bijlage II opgenomen formule voor het meeverbranden van afval gelijke grenswaarden moeten worden gehanteerd voor traditionele verbrandingsinstallaties en installaties waar afval wordt meeverbrand, en gelijke voorwaarden voor het verbranden en het meeverbranden van afval worden gecreëerd. Desnoods moet daartoe de formule worden herschreven of worden vervangen door grenswaarden voor de totale uitstoot van verontreinigende gassen.

27. Bij het vaststellen van de grenswaarden m.b.t. het meeverbranden van afval dient gebruik te worden gemaakt van de beste beschikbare technieken, overeenkomstig Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC). Zo kunnen onnodige emissies worden voorkomen.

28. Bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen dient erop te worden toegezien dat gelijke voorwaarden worden gecreëerd voor het meeverbranden van afval in industriële installaties en het verbranden van afval in traditionele installaties.

29. Het Comité dringt erop aan Richtlijn 94/67/EEG van de Raad over de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen samen te voegen met de voorgestelde richtlijn over de verbranding van afvalstoffen, zodat een overzichtelijke en gemakkelijker toe te passen EU-regeling ontstaat.

Specifieke opmerkingen

30. Het Comité stelt tot zijn voldoening vast dat de in artikel 3 gegeven definitie van „verbrandingsinstallatie” de gehele verbrandingsinstallatie omvat, van de inname, opslag en voorbehandeling van afval tot het verbrandingsproces, rookgassen, afvalwater, de opslag van residuen enz. Gezien het streven van de EU om — conform het Protocol van Kioto — de uitstoot van broeikasgassen te reduceren, moet daarnaast de in afvalverbrandingsinstallaties vrijkomende warmte met behulp van de modernste technologie teruggewonnen worden.

31. Het Comité is er tevens mee ingenomen dat dezelfde definitie ten grondslag ligt aan de omschrijving van de activiteiten die onder de richtlijn vallen, waaronder het meeverbranden van afval.

32. Het Comité is het eens met de in artikel 4 genoemde eis dat de bij het verbrandingsproces opgewekte warmte wordt teruggewonnen, waarbij een zo hoog mogelijk rendement moet worden bereikt, en dat het ontstaan van residuen zoveel mogelijk moet worden voorkomen, c.q. dat de residuen zoveel mogelijk moeten worden gerecycled.

33. Er moet een impuls worden gegeven aan de ontwikkeling van methoden om residuen te voorkomen of te recyclen, om de problemen m.b.t. de verwijdering van verbrandingsafval te beperken. Het Comité meent dat meer onderzoek op dit gebied noodzakelijk is.

34. Het Comité schaart zich achter de in artikel 4 genoemde minimumeisen m.b.t. de afgifte van vergunningen door de bevoegde instanties en de door hen daarbij te hanteren criteria.

35. Met betrekking tot artikel 5 van de ontwerprichtlijn wijst het Comité erop dat operationele controlesystemen verplicht moeten worden gesteld om te voorkomen dat per ongeluk gevaarlijke afvalstoffen in installaties terecht komen.

36. In artikel 5 zou de eis moeten worden opgenomen dat afval vóór verbranding gesorteerd wordt, bij voorkeur aan de bron, ten einde het verbrandingsproces te verbeteren en zo de hoeveelheid ongewenste stoffen in verbrandingslakken e.d. en rookgassen te beperken.

37. In artikel 6 staat dat de totale hoeveelheid organische koolstof (TOC) in lakken onder de 3 % moet liggen. Het Comité meent dat moderne verbrandingsinstallaties hieraan gemakkelijk kunnen voldoen en steunt deze eis.

38. Verder staat in artikel 6 dat verbrandingsinstallaties zodanig moeten worden ontworpen en geëxploiteerd dat rookgassen gedurende ten minste twee seconden tot een temperatuur van ten minste 850°C worden verhit. Het Comité steunt deze eis.

39. Het Comité meent dat de geëiste temperatuur van 850°C de vorming van dioxines kan helpen voorkomen, temeer omdat in artikel 11 ook nog wordt geëist dat de temperatuur in de verbrandingsovens voortdurend wordt gemeten.

40. De in artikel 6 gestelde eisen zullen dan ook een gunstig effect op de kwaliteit van de verbranding sorteren.

41. In artikel 6 wordt verder bepaald dat alle verbrandingsinstallaties moeten worden uitgerust met hulpbranders om ervoor te zorgen dat de installatie snel op de gewenste temperatuur komt wanneer afval moet worden verbrand. Hulpbranders dienen verplicht te zijn omdat zij ervoor zorgen dat verbrandingsinstallaties snel in bedrijf kunnen worden gesteld en dat de temperatuur in de installaties niet onder de minimumtemperatuur daalt zolang zich daar nog niet verbrand afval in bevindt.

42. In artikel 7 wordt bepaald dat de verbrandingsinstallaties dusdanig moeten worden ontworpen en geëxploiteerd dat de in bijlage V genoemde emissiegrenswaarden voor verontreinigende gassen niet worden overschreden.

43. Het Comité meent dat de desbetreffende grenswaarden met de huidige technologie geen problemen opleveren; vaak blijven de emissies er zelfs ruimschoots onder. Bij het samenvoegen van het richtlijnvoorstel met Richtlijn 94/67/EG over de verbranding van gevaarlijk afval moet worden voorzien in uniforme emissiegrenswaarden voor alle soorten afvalverbrandingsinstallaties

44. Het Comité dringt erop aan dat ook voor ammoniak (NH₃) een grenswaarde wordt vastgesteld, aangezien zuivering van stikstofoxiden meestal plaatsvindt door toevoeging van ammoniak aan rookgas. In te grote concentraties kan ammoniak onder meer leiden tot stankoverlast en neerslag van stikstof in de omgeving.

45. In artikel 7 wordt verwezen naar bijlage II, waarin grenswaarden zijn opgenomen voor de uitstoot van gassen die vrijkomen bij het meeverbranden van afval. Bijlage II bevat een formule voor het berekenen van deze grenswaarden, waarbij het gemiddelde wordt gehanteerd van de grenswaarde in de voorgestelde richtlijn en de grenswaarde die bij de verbranding van fossiele brandstoffen geldt. Deze laatste grenswaarde is meestal het hoogst, waardoor voor het meeverbranden van afval in industriële installaties en het verbranden van afval in traditionele installaties verschillende voorwaarden gelden. Het

Comité herhaalt dat de twee soorten installaties aan dezelfde regels moeten worden onderworpen en dat de uitstoot volgens hem in ieder geval niet groter mag zijn dan de uitstoot die zou zijn ontstaan in het geval van conventionele brand- of grondstoffen. Bij de voorgestelde samenvoeging met Richtlijn 94/67/EG moet worden geregeld dat niet meer dan 40 % ongevaarlijk afval (in verhouding tot de geproduceerde warmte) mag worden meeverbrand.

46. Het Comité meent verder dat er eveneens een grenswaarde moet worden vastgesteld voor de emissie van stikstof, aangezien afvalwater van verbrandingsinstallaties meestal stikstof bevat, hetgeen kan leiden tot een hogere mate van eutrofiëring van het water waarin de stikstof terecht komt.

47. In artikel 8 wordt tevens bepaald dat afvalwater niet mag worden verdund door verschillende afvalwaterstromen te mengen. Ook het Comité vindt dat verdunning in principe moet worden voorkomen. Wel kan het zinvol zijn om bijvoorbeeld koelwater van slakken en afvalwater van de reiniging van rookgassen tegelijk te behandelen in de installatie, maar andere afvalwaterstromen zoals regenwater mogen niet als verdunning worden gebruikt om binnen de grenswaarden te kunnen blijven. Om dit probleem op te lossen moeten per geval de best beschikbare technieken worden toegepast.

48. In artikel 10 wordt bepaald dat de meetapparatuur elk jaar gecontroleerd moet worden. Het Comité meent dat deze eis te algemeen is geformuleerd, aangezien er veel verschillende meetmethodes en ook verschillende fabrikanten van meetapparatuur zijn. Daarom zou in de derde alinea moeten worden bepaald dat de meetapparatuur minstens één keer per jaar overeenkomstig de richtlijnen van de fabrikant moet worden getest.

49. Verder staat in bijlage III dat de bemonstering en analyse van alle verontreinigende stoffen moet worden uitgevoerd volgens de CEN-normen. Voor zover deze nog niet zijn vastgesteld, gelden de nationale normen.

50. Het Comité vindt dat CEN-normen zo snel mogelijk moeten worden vastgesteld op gebieden waar zij nu nog ontbreken, zodat duidelijk is in hoeverre de grenswaarden van de voorgestelde richtlijn in acht worden genomen. Een verwijzing naar nationale normen is op den duur geen houdbare oplossing, aangezien dergelijke normen niet noodzakelijkerwijs op alle relevante gebieden voorhanden zijn.

51. In artikel 11 wordt naar de metingen in bijlage III verwezen. Het Comité meent dat de bepalingen in bijlage III onduidelijk zijn en benadrukt dat deze helder en duidelijk moeten worden geformuleerd, zodat in de verschillende lidstaten op zowel nationaal als regionaal en lokaal niveau dezelfde regels worden ingevoerd.

52. De eis dat zware metalen, dioxines en furanen in rookgas ten minste twee maal per jaar moeten worden gemeten (artikel 11) is opmerkelijk vergeleken met de strenge eisen die voor de metingen van stoffen in afvalwater gelden. Gezien de zeer uiteenlopende exploitatievoorwaarden bij de verbranding van afval vindt het Comité dat door een groep deskundigen nog eens nauwkeurig moet worden bekeken hoeveel metingen van afvoerlucht en afvalwater er nodig zijn.

53. Het Comité is over het algemeen zeker ingenomen met het Commissievoorstel. Het meent dat er zo snel mogelijk een algemeen geldende richtlijn voor de verbranding van gevaarlijk en ongevaarlijk afval moet komen. Verder wijst het erop dat de strengere milieu-eisen hogere kosten impliceren voor de lokale en regionale overheden, voor zover zij verantwoordelijk zijn voor de bouw c.q. exploitatie van en het milieutoezicht op verbrandingsinstallaties.

Brussel, 10 maart 1999.

De voorzitter

van het Comité van de Regio's

Manfred DAMMEYER

Advies van het Comité van de Regio's over het thema „Versterking van de cohesie en het concurrentievermogen door onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie”

(1999/C 198/09)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien de mededeling van de Commissie getiteld „Versterking van de cohesie en het concurrentievermogen door onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie” (COM(1998) 275 def.);

gezien het op 8 juni 1998 door de Commissie genomen besluit om het Comité hierover te raadplegen;

gezien de besluiten van het Bureau op 15 juli en op 18 november 1998 om, conform artikel 198C, derde alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, een advies uit te brengen en om commissie 5 „Sociaal beleid, volksgezondheid, consumentenbescherming, onderzoek, toerisme” te belasten met de voorbereiding daarvan;

gezien het jaarverslag over 1998 getiteld „Activiteiten van de Europese Unie op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling” (COM(1998) 439 def.);

gezien de „Voorstellen voor beschikkingen van de Raad betreffende de specifieke programma's waarmee het vijfde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (1998-2002) ten uitvoer wordt gelegd” (COM(1998) 305 def.);

gezien zijn advies over het „Eerste actieplan voor innovatie in Europa — Innovatie ter bevordering van groei en werkgelegenheid” (CDR 68/97 fin)⁽¹⁾;

⁽¹⁾ PB C 244 van 11.8.1997, blz. 9.