

## Yttrande från Regionkommittén om "Kommissionens förslag till rådets direktiv om förbränning av avfall"

(1999/C 198/08)

### BAKGRUND

Förslag till rådets direktiv om förbränning av avfall (KOM(1998) 558 slutlig – 98/0289 SYN)<sup>(1)</sup>.

Kommissionens beslut av den 7 oktober 1998 att i enlighet med artikel 198c i EG-fördraget rådfråga Regionkommittén.

Presidiets beslut av den 15 juli om att låta utskott 4 — fysisk planering, stadsfrågor, energi och miljö — ansvara för utarbetandet av yttrandet.

Det utkast till yttrande (CdR 447/98 rév. 1) som antogs av utskott 4 den 4 februari 1999 (föredragande: Jens Kramer Mikkelsen).

Med hänsyn till ovanstående antog Regionkommittén enhälligt följande yttrande vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 10 mars).

### Inledning

1. Regionkommittén har mottagit kommissionens slutliga förslag till rådets direktiv om avfallsförbränning som lades fram den 7 oktober 1998.

2. Kommissionens förslag till rådets direktiv om avfallsförbränning omfattar både avfall som förbränns i traditionella avfallsförbränningsanläggningar och avfall som förbränns i samförbränningsanläggningar, till exempel cementugnar eller ugnar på elverk.

### Allmänna kommentarer

3. Regionkommittén välkomnar kommissionens förslag till rådets direktiv om avfallsförbränning. ReK anser att förslaget till direktiv är genomarbetat och att det finns ett stort behov av direktivet.

4. Rådets förslag till direktiv om avfallsförbränning skall bidra till att säkerställa att man vid förbränning av avfall tar hänsyn till miljö och hälsa. Förslaget till direktiv är emellertid ingen lösning på de problem som orsakas av att det på många håll i Europa finns ett stort motstånd till användning av förbränningsanläggningar som ett led i den strategi man valt för att lösa avfallsproblemet. Därför väljer man i dessa områden att i stället deponera stora mängder avfall. Detta innebär bland annat risk för försurning av grundvatten, sjöar och vattendrag, på samma sätt som deponering av biologiskt nedbrytbart avfall leder till utsläpp av metan som i sin tur i stor utsträckning bidrar till växthuseffekten.

5. Regionkommittén anser att avfallsförbränning med energiutnyttjande med fördel skulle kunna ingå i det moderna avfallshanteringssystemet, under förutsättning att det finns garantier för att den ingår i en sammanhängande avfallsplan och att den inte hindrar initiativ om återvinning av material eller minskning av avfallsmängden. Man måste dessutom säkerställa att avfallsförbränningen sker inom ramen för långtgående skyddsåtgärder mot förorening av luft, vatten osv.

6. I sin resolution om en EG-strategi för avfallshantering<sup>(2)</sup> betonar rådet behovet av att främja tillvaratagande av avfall, till exempel genom energiutvinning. I kommissionens förslag till rådets direktiv om deponering av avfall<sup>(3)</sup> ställs krav på en minskning av den mängd biologiskt nedbrytbart avfall som deponeras. I sitt yttrande från den 11 juni 1997<sup>(4)</sup> om det ovannämnda förslaget till direktiv om deponering av avfall samtyckte Regionkommittén till detta krav. ReK vill i detta sammanhang understryka att man framöver kan vänta att allt fler ansluter sig till denna lösning.

7. ReK anser att det är viktigt att förbränningsanläggningar bygger på principen om att uppnå en hög miljöskyddsnivå och att det finns garantier för stor flexibilitet omkring planeringen, etableringen och driften av anläggningarna. Detta kommer samtidigt att bidra till att minska problem kring ändamålsenlig lokalisering och etablering av anläggningar i framtiden, det så kallade NIMBY-syndromet (Not In My Back Yard). Regionkommittén betonar att de lokala och regionala myndigheterna ofta är de största organisatörerna och viktigaste ekonomiskt ansvariga vad gäller avfallshantering och spelar en avgörande roll i kommunikationen med invånarna, och att det därför är mycket viktigt att utarbetandet av ett ändamålsenligt avfallssystem sker i nära samarbete med de lokala och regionala myndigheterna.

<sup>(1)</sup> EGT C 372, 2.12.1998, s. 11.

<sup>(2)</sup> EGT C 76, 11.3.1997, s. 1.

<sup>(3)</sup> (KOM(97) 105 slutlig) EGT C 156, 24.5.1997, s. 10.

<sup>(4)</sup> (CdR 112/97 fin) EGT C 244, 11.8.1997, s. 15.

8. I sammanhanget är det dessutom av avgörande betydelse att en sammanhängande plan som integrerar avfalls- och energiplaneringen ligger till grund för etableringen av avfallsförbränningsanläggningar, så att det finns garantier för att anläggningarna uppnår bästa möjliga miljöeffekt och att trovärdigheten kring anläggningarna som miljömässigt ändamålsenliga lösningar på avfallsproblemet understryks.

9. ReK anser att förslaget till direktiv om avfallsförbränning bör kompletteras med krav på sortering av avfall före förbränning för att avlägsna eventuella oönskade avfallskomponenter. ReK vill dessutom betona vikten av en noggrann källsortering innan avfallet transporteras till förbränningsanläggningen.

10. Det är viktigt att riktlinjerna för förbränning av avfall är lika i alla medlemsländer, bland annat för att undvika onödig transport av avfall mellan länderna. ReK fäster stor vikt vid att begränsa detta problem.

11. ReK anser dock att det finns behov av realistiska övergångsbestämmelser under perioden från det att förslaget till direktiv träder i kraft tills de enskilda medlemsländerna har genomfört direktivet i den nationella lagstiftningen. Dessutom måste det finnas garantier för att avfall inte transporteras från länder som redan genomfört direktivet till länder som ännu inte helt och hållet följer riktlinjerna i direktivet.

12. Det är Regionkommitténs uppfattning att förslaget till direktiv kommer att vara av särskild betydelse för lokala och regionala myndigheter eftersom dessa i stor utsträckning är ansvariga för etableringen och driften av förbränningsanläggningarna, och i många fall även för den miljömässiga kontrollen av anläggningarna.

13. Regionkommittén ser positivt på att man i skäl 6 i förslaget till direktiv hänvisar till rådets resolution<sup>(1)</sup> om en gemenskapsstrategi för avfallshantering där man bland annat betonar behovet av att förhindra transport av avfall till förbränning. Regionkommittén samtycker till att transport av avfall i största möjliga utsträckning bör undvikas.

14. Regionkommittén ser positivt på att de krav som ställs i direktivet är minimikrav, se skäl 5 i förslaget till direktiv, vilket ger de enskilda medlemsländerna möjlighet att skärpa kraven vid regleringen av avfallsförbränningsanläggningarna.

15. Regionkommittén välkomnar att man i direktivet fastställer riktlinjer för samförbränning av avfall. ReK påpekar att detta område hittills i alltför stor utsträckning har varit oreglerat. ReK anser dock att det är absolut nödvändigt att skilja på samförbränning av avfall som ett återvinningsförfarande

(kategori R1 i bilaga II B till rådets direktiv 75/442/EEG) från förbränning av avfall som ett bortskaffningsförfarande (kategori D 10 i bilaga II A till rådets direktiv 75/442/EEG).

16. Kommittén anser att det är olämpligt att vissa typer av industriella anläggningar enligt förslaget till direktiv kan förbränna avfall genom en process som innebär att förorenade ämnen i avfallet tränger in i produkterna i koncentrationer som medför hälso- eller miljörisiker.

17. I detta avseende syftar vi bl.a. på cementindustrin där tungmetallerna i avfallet tränger in i cementen, vilket betyder att tungmetallerna till slut hamnar i byggmaterial. Denna spridning av oönskade ämnen i cementindustrins produkter kan på längre sikt skapa problem när byggmaterialet används och precis innan det under kontrollerade former omvandlas till avfall. Regionkommittén betraktar denna och liknande processer som en utspädning av avfallet.

18. Regionkommittén motsätter sig avfallsförbränning genom en process där avfallet enbart förtunnas och där de förorenande ämnena, bland annat tungmetaller, tränger in i produkterna och sedan sprids i omgivningen i form av byggmaterial. Enligt ReK strider detta mot avsikterna i förslaget till direktiv att uppnå en hög skyddsnivå, se skäl 15.

19. Regionkommittén anser att samförbränning enbart bör ske om det är tal om homogena, avfallskomponenter med väldefinierat ursprung och om det sker enligt en godkänd plan.

20. Regionkommittén påpekar att de lokala och regionala myndigheterna i stor utsträckning är ansvariga för att inrätta ett tillräckligt stort antal välfungerande avfallshanteringsanläggningar. Anläggningarna skall vara utformade så att de främjar ett hållbart avfallshanteringsystem, minskar mängden avfall som genereras och förbättrar återanvändning och återvinning av avfall. I sammanhanget bör betonas att man, genom att sortera bort avfallskomponenter som har högt förbränningsvärde och inte kan återanvändas, kommer att göra det tekniskt, ekonomiskt och miljömässigt mycket svårt att driva effektiva avfallsförbränningsanläggningar på ett hållbart sätt.

21. Bilaga 2 till förslaget till direktiv om avfallsförbränning innehåller en så kallad samförbränningsformel som används för att fastställa gränsvärden för luftförorening vid samförbränning av avfall. En motsvarande formel används i EU:s direktiv 94/67/EG om förbränning av farligt avfall.

22. Samförbränningsformeln används för beräkning av gränsvärden för utsläpp av ämnen i luften på basis av den andel av rökgasen som kommer från förbränning av avfall och den andel som kommer från fossilt bränsle.

<sup>(1)</sup> EGT C 76, 11.3.1997, s. 1. (Se fotnot 2.)

23. Regionkommittén anser att tillämpning av samförbränningsformeln i vissa fall kan innebära att det inte ställs samma gränsvärdekrav för utsläpp av förorenande ämnen i luften vid samförbränning av avfall som vid traditionell förbränning.

24. Att olika villkor gäller för samförbränningsanläggningar och traditionella förbränningsanläggningar strider enligt Regionkommittén mot kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om revidering av gemenskapens strategi för avfallshantering, där det bland annat framgår att: "Miljöpåverkan från ett givet utsläpp har samma potential oberoende av utsläppsprocessen. Som en följd av detta finns det inget skäl att ställa upp olika normer för olika sektorer (industri och avfallsbehandlingsanläggningar) så länge som det införda materialet och processen är jämförbara. Samma strikta normer bör i princip tillämpas för avfall oberoende av om det behandlas i industrianläggningar eller i avfallsbehandlingsanläggningar (återvinning eller bortscaffande)." Det praktiska resonemang som ligger till grund för kravet på lika normer återfinns i 'Blokland'-rapporten, som Europaparlamentets ledamot Johannes Blokland har utarbetat på uppdrag av Europaparlamentet.

25. Regionkommittén har tidigare i samband med sitt yttrande från den 16 januari 1997 om ovannämnda strategi ställt sig positiv till att kommissionen ämnar säkerställa att samma normer gäller för allt avfall, oavsett om det hanteras i industrianläggningar eller avfallshanteringsanläggningar.

26. Mot bakgrund av ovannämnda konsekvenser betonar Regionkommittén att formeln i bilaga II bör formuleras på ett sådant sätt att enhetliga gränsvärden för såväl konventionella anläggningar som samförbränningsanläggningar fastställs och att enhetliga villkor för konventionella anläggningar och samförbränningsanläggningar uppnås. Om inte detta går att uppnå med hjälp av formeln för samförbränning, bör man omformulera eller ersätta formeln med gränsvärden för totala utsläpp av luftförorenande ämnen så att samma krav tillämpas på konventionella anläggningar och samförbränningsanläggningar.

27. Regionkommittén framhåller dock att det är mycket viktigt att ta hänsyn till principen om att använda bästa möjliga teknologi när gränsvärdena fastställs för samförbränning av avfall (jfr. i övrigt direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). Regionkommittén anser det vara viktigt att undvika onödiga utsläpp.

28. Regionkommittén är av uppfattningen att man i det kommande arbetet bör garantera lika villkor för samförbränning av avfall och förbränning av avfall i förbränningsanläggningar.

29. Regionkommittén kräver att rådets direktiv 94/67/EG om förbränning av farligt avfall slås samman med det föreliggande förslaget till direktiv om förbränning av avfall för att det skall skapas gemenskapsregler som är överskådliga och lättare att tillämpa.

### Konkreta kommentarer till enskilda artiklar i förslaget till direktiv

30. Regionkommittén välkomnar att definitionen av förbränningsanläggningar i artikel 3 omfattar hela förbränningsanläggningen — från mottagning, förvaring och förbehandling till förbränning och förvaring av rökgaser, avloppsvatten och restprodukter. Kommittén anser att det dessutom måste göras helt klart att den förbränningsvärme som uppstår vid drift av avfallsförbränningsanläggningar skall tillvaratas i den utsträckning det är tekniskt möjligt i enlighet med strävandena att minska växthusgaserna enligt de förpliktelser som EU åtagit sig (Kyoto-protokollet).

31. Regionkommittén anser det också vara tillfredsställande att samma definition ligger till grund för verksamhet som omfattas av direktivet vid samförbränning av avfall.

32. Regionkommittén samtycker till det krav som ställs i artikel 4 att man skall återvinna den värme som alstras vid avfallsförbränningsprocessen för att på så sätt uppnå bästa möjliga resultat och att restprodukter skall förebyggas, minskas eller återvinnas i görligaste mån.

33. I detta sammanhang bör det understrykas att utvecklingen av metoder för att minimera eller återanvända restprodukter från avfallsförbränning bör påskyndas, så att problemet med bortscaffandet av förbränningsavfallet kan begränsas. ReK anser att det finns behov av mer forskning på området.

34. Regionkommittén anser även att artikel 4 utformats på ett lämpligt sätt när det gäller de faktorer som den behöriga myndigheten skall ta hänsyn till när den beviljar tillstånd för förbränning av avfall.

35. Vad gäller artikel 5 i förslaget till direktiv kan Regionkommittén inte nog betona nödvändigheten av att man obligatoriskt börjar införa lämpliga kontrollsystem för att undvika att farliga restprodukter släpps ut.

36. Regionkommittén anser att artikel 5 bör kompletteras med krav på försortering av avfallet före förbränning, helst vid källan, i syfte att förbättra förbränningsprocessen och därmed minska mängden föroreningar i förbränningsavfallet och i den rökgas som släpps ut.

37. I artikel 6 fastställs att den totala mängden organiskt kol i slaggen skall vara mindre än 3 %. Regionkommittén anser att moderna förbränningsanläggningar i dag uppfyller kravet på högst 3 % organiskt kol utan problem, och med goda marginaler, och kommittén kan därför ansluta sig till detta krav.

38. I artikel 6 fastställs dessutom krav på att förbränningsanläggningar skall utformas och drivas på ett sådant sätt att rökgaserna uppmäter minst 850° C under minst två sekunder. Regionkommittén instämmer i detta krav.

39. Det är Regionkommitténs bedömning att temperaturkravet på 850° C bidrar till att förebygga bildandet av dioxiner. Eftersom det likaledes stipuleras krav i artikel 11 om att kontinuerligt mäta temperaturen i ugnen, går det att vid varje enskild tidpunkt kontrollera temperaturen och därmed förebygga att det bildas dioxiner.

40. Regionkommittén menar att artikel 6 bidrar till att garantera en god förbränningskvalitet.

41. I artikel 6 i förslaget till direktiv stipuleras dessutom att förbränningsanläggningar skall vara utrustade med stödbrännare. Dessa skall garantera att temperaturen snabbt höjs till den önskade nivån när avfallsförbränningen påbörjas. Installationen av stödbrännare måste vara obligatorisk för att förbränningsanläggningen skall kunna startas snabbt och för att minimitemperaturen i anläggningen inte skall underskridas så länge den innehåller oförbränt avfall.

42. I artikel 7 ställs krav på att förbränningsanläggningarna skall utformas och drivas på ett sådant sätt att gränsvärdena i bilaga V inte överskrids.

43. Regionkommittén anser att gränsvärdena i bilaga V utan problem kan iaktas och avsevärt underskridas med den teknologi som finns tillgänglig i dag. Om föreliggande förslag till direktiv slås samman med direktiv 94/67/EG om förbränning av farligt avfall bör enhetliga gränsvärden för utsläpp gälla för alla slag av avfallsförbränningsanläggningar.

44. Regionkommittén efterlyser ett gränsvärde för ammoniak (NH<sub>3</sub>), eftersom rening av kväveoxider vanligtvis sker genom tillsättning av ammoniak till rökgasen. Ammoniak kan vid alltför höga koncentrationer bl.a. ge upphov till en störande odör och kvävenedfall i omgivningen.

45. I artikel 7 i förslaget till direktiv hänvisas till bilaga II om gränsvärden för utsläpp vid samförbränning av avfall. Bilaga II innehåller den s.k. samförbränningsformeln, som används för att fastställa gränsvärden för utsläpp av föroreningar i luften. Gränsvärdena för utsläpp av föroreningar i luften vid samförbränning av avfall vid exempelvis industrianläggningar beräknas som genomsnittet av gränsvärdet i direktivet om förbränning av avfall och gränsvärdet för förbränning av fossila bränslen. Det sistnämnda gränsvärdet är normalt sett

högre än värdet i direktivet om förbränning av avfall. Detta ger upphov till olika villkor för samförbränning och förbränning av avfall i förbränningsanläggningar. Såsom nämnts ovan är det Regionkommitténs uppfattning att samma regler bör gälla för de två anläggningsformerna och kommittén anser att utsläppen under alla omständigheter inte får vara större än från traditionella bränslen eller råvaror. I samband med den föreslagna sammanslagningen med direktiv 94/67/EG bör även samförbränning av icke farligt avfall begränsas så att högst 40 % av den alstrade värmen kommer från avfallet.

46. Regionkommittén anser dessutom att det även bör fastställas ett gränsvärde för utsläpp av kväveoxider, eftersom avloppsvattnet från förbränningsanläggningar normalt sett innehåller kväveoxider som kan ge upphov till ökad eutrofiering i recipienten.

47. I artikel 8 fastställs kravet att det inte får ske någon utspädning av avloppsvattnet genom att olika avloppsflöden från anläggningen blandas. Regionkommittén instämmer i principen om att utspädning bör förhindras. Utgångspunkten bör dock vara att en gemensam behandling av exempelvis slaggkylvatten och avloppsvatten från rökgasrening bör tillåtas vid anläggningen, men att annat avloppsvatten, till exempel regnvatten, inte får tillsättas för utspädning som syftar till att uppfylla gränsvärdena. De bästa tillämpningarna av den tillgängliga tekniken som kan tillämpas för att lösa detta problem bör användas.

48. I artikel 10 ställs krav på att mätapparaturen skall kontrolleras en gång per år. Regionkommittén anser att detta krav inte är tillräckligt detaljerat, eftersom det finns många slags mätmetoder och framför allt många olika tillverkare av mätapparatur. Det är Regionkommitténs uppfattning att tredje stycket bör innehålla krav på att mätutrustningen skall kontrolleras i enlighet med leverantörens anvisningar, dock minst en gång per år.

49. Det framgår dessutom av bilaga III i förslaget till direktiv att provtagning och analys för samtliga föroreningar skall utföras enligt CEN-standard. På de områden där CEN-standard saknas skall nationell standard tillämpas.

50. Regionkommittén understryker vikten av att det snarast tas fram CEN-standarder på de områden där de ännu saknas, så att det inte kan råda något tvivel om huruvida gränsvärdena i utkastet till direktiv iaktas eller ej. Att hänvisa till nationella standarder är alltså inte någon godtagbar lösning på längre sikt, eftersom dessa inte nödvändigtvis finns på alla relevanta områden i dag.

51. I artikel 11 hänvisas till mätkraven i bilaga III. Regionkommittén uppfattar bestämmelserna i bilaga III i den nuvarande utformningen som otydliga. Regionkommittén understryker vikten av att bestämmelserna på detta område utformas på ett klart och tydligt sätt, så att man kan garantera lika villkor såväl nationellt som regionalt och lokalt i gemenskapens medlemsstater.

52. Kravet på minst två mätningar årligen av tungmetaller, dioxiner och furaner i rökgasen som anges i artikel 11 är rimligt i förhållande till de högt satta kraven på mätningar av avloppsvattnet. Med hänsyn till att driftsomständigheterna vid förbränning av avfall varierar i mycket hög grad, anser Regionkommittén att mättningsbehovet beträffande frånluft och avloppsvatten bör utredas närmare av en expertgrupp.

53. Regionkommittén understryker slutligen det positiva i kommissionens förslag och påpekar att ett allmänt gällande direktiv om förbränning av farligt och icke farligt avfall så snart som möjligt bör utfärdas. Man vill uppmärksamma att de skärpta miljökraven i förslaget till direktiv ger upphov till ökade ekonomiska kostnader för de lokala och regionala myndigheterna, eftersom det är dessa instanser som ansvarar för att inrätta och driva förbränningsanläggningarna samt för att kontrollera hur anläggningarna påverkar miljön.

Brüssel den 10 mars 1999.

*Regionkommitténs*

*ordförande*

Manfred DAMMEYER

### Yttrande från Regionkommittén

(1999/C 198/09)

#### BAKGRUND

"Främja sammanhållning och konkurrenskraft genom forskning, teknisk utveckling och innovation" (KOM(1998) 275 slutlig).

Kommissionens beslut av den 8 juni 1998 att rådfråga Regionkommittén i ärendet.

Presidiets beslut av den 15 juli 1998 och den 18 november 1998 att i enlighet med artikel 198c tredje stycket i EG-fördraget utarbeta ett yttrande samt att ge utskott 5 — socialpolitik, folkhälsa, konsumentskydd, forskning, turism — i uppdrag att förbereda arbetet.

"1998 Annual Report: Research and technological development activities of the European Union" (KOM(1998) 439 slutlig).

"Förslaget till rådets beslut om delprogrammen för genomförandet av femte ramprogrammet för Europeiska gemenskapens verksamhet inom forskning, teknisk utveckling och demonstration (1998–2002)" (KOM(1998) 305 slutlig).

Regionkommitténs yttrande över "Första handlingsplanen för innovation i Europa — Innovation i tillväxtens och sysselsättningens tjänst" (CdR 68/97 fin)<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> EGT C 244, 11.8.1997, s. 9.