

## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verbranding van afval”

(1999/C 116/10)

De Raad heeft op 30 november 1998 besloten, het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 130 S van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 februari 1999 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sirkeinen.

Tijdens zijn 361e Zitting (vergadering van 25 februari 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht dat met 85 stemmen vóór en 17 tegen, bij 12 onthoudingen werd goedgekeurd.

### 1. Inleiding

De bedoeling is dat de voorgestelde richtlijn twee richtlijnen van de Raad vervangt, nl.:

- de Richtlijn van de Raad ter voorkoming van door nieuwe installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging (98/368/EEG) van 8 juni 1989 en;
- de Richtlijn van de Raad ter vermindering van door bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging (89/429/EEG) van 21 juni 1989.

In 1997 heeft een herijking van het EU-beleid inzake afvalbeheer plaatsgevonden, die haar beslag heeft gekregen in de Resolutie van de Raad van 24 februari 1997 betreffende een communautaire strategie voor het afvalbeheer (97/C 76/01). De Raad erkent in deze resolutie (punt 22):

„dat, wat terugwinning betreft, bij de keuze van alternatieven in elk specifiek geval rekening moet worden gehouden met de economische en milieueffecten, maar is van mening dat momenteel — totdat wetenschappelijke en technologische vooruitgang wordt geboekt en de levenscyclusanalyses verder worden ontwikkeld — hergebruik en terugwinning van materiaal de voorkeur verdienen indien en voorzover zij uit milieuoogpunt het beste alternatief zijn”.

Wil men nagaan wat de betekenis van de afvalverbrandingsrichtlijn is t.o.v. andere EU-wetgeving, dan mogen een aantal goedgekeurde richtlijnen<sup>(1)</sup> niet onvermeld blijven.

(1) Richtlijn van de Raad van 18.3.1991 tot wijziging van Richtlijn 75/442/EEG betreffende afval; Richtlijn van de Raad 88/609/EEG van 24.11.1988 inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties en het voorstel van de Commissie tot wijziging van deze Richtlijn van september 1998 (1998/C300/04); Richtlijn 94/67/EEG van de Raad van 16.12.1994 betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen; Richtlijn 96/61/EEG van de Raad van 24.9.1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC).

De Commissie is van mening dat de vigerende richtlijnen betreffende de verbranding van huishoudelijk afval door een nieuwe richtlijn vervangen dienen te worden, omdat zij op een aantal vlakken lacunes vertonen, nl.:

- de EU-wetgeving dekt slechts een deel van de brandbare afvalstoffen;
- de voorschriften voor het meeverbranden van afvalstoffen zijn soms minder streng. Afvalstoffen worden om deze reden steeds vaker als brandstof bijgestookt;
- de EU heeft bij diverse gelegenheden getracht de uitstoot van dioxine, furanen en zware metalen te beperken. Emissiegrenswaarden voor dioxines en furanen zijn echter slechts te vinden in de richtlijn betreffende verbranding van gevaarlijk afval;
- strengere voorschriften voor verbrandingsinstallaties kunnen ertoe leiden dat de uitstoot van afvalverbrandingsinstallaties verschuift van lucht naar water;
- met de nieuwe richtlijn wil de Commissie de bestaande lacunes opvullen, onder andere door een verscherping van de voor afvalverbrandingsinstallaties geldende voorschriften voor luchtbescherming. Daarnaast wil de Commissie in de hele EU gemeenschappelijke voorschriften voor het meeverbranden van afvalstoffen invoeren;
- de Commissie acht het van groot belang dat de uit afvalverbranding vrijkomende energie zo efficiënt mogelijk wordt benut;
- de Commissie heeft bij diverse gelegenheden gewezen op de verontrustende toename van de hoeveelheid afval in de EU. Primaire doelstelling van het EU-beleid voor afvalbeheer is dan ook deze ontwikkeling te kenteren en ervoor te zorgen dat de hoeveelheid afval mindert.

### 2. Algemene opmerkingen

#### 2.1. Waarom is een richtlijn voor afvalverbranding nodig?

2.1.1. Door het efficiënter sorteren van afval aan de bron kan aan de successieve prioriteiten qua milieudoelstellingen voor afvalbeheer concreter gestalte worden gegeven. Volgens deze lijst van prioriteiten moet in de eerste plaats ernaar gestreefd worden afval te voorkomen. Als dit niet mogelijk is, moeten de afvalstoffen in de eerste plaats als materiaal en in tweede instantie als energie benut worden. De laatste stap op

deze lijst is adequate afvalverwerking. Het afval moet gesorteerd worden, zodat de verschillende soorten afvalstoffen op de meest geschikte manier kunnen worden verwerkt.

2.1.2. Door verbranding van afvalstoffen kan de belasting van stortplaatsen worden verminderd en tegelijkertijd, aldus de algemene stelling, de hoeveelheid op dergelijke plaatsen vrijkomende en klimaatverandering in de hand werkende broeikasgassen worden ingedamd alsook het gebruik van niet-hernieuwbare fossiele brandstoffen worden gereduceerd. Het Comité schaart zich achter het standpunt van de Commissie dat verbranding van afvalstoffen waarbij de daarbij vrijgekomen energie niet benut wordt voor de productie van warmte of elektriciteit beperkt moet worden.

2.1.3. De verpakkingafvalrichtlijn<sup>(1)</sup> bepaalt dat de hoeveelheid verpakkingsmateriaal gereduceerd c.q. efficiënt teruggewonnen en gerecycleerd moet worden. Vergelijkbare doelstellingen zijn te verwachten voor de ophanden zijnde productgebonden richtlijnen voor afvalstoffenbeheer. Primaire doelstelling in de nieuwe EU-strategie voor het afvalbeheer<sup>(2)</sup> is terugwinning van materiaal uit afvalstoffen. Een feit is evenwel dat met terugwinning vanwege de geringe vraag slechts gedeeltelijk aan de doelstellingen van de richtlijn kan worden voldaan. Naarmate de inzameling van afval een grotere omvang aanneemt, groeit bovendien de hoeveelheid ingezameld afval die technisch gezien niet geschikt is voor terugwinning. Voor dit restmateriaal is er slechts één nuttige toepassing: terugwinning.

2.1.4. Het Comité staat positief tegenover het voornemen van de Commissie om de uitstoot van bij afvalverbranding vrijkomende verontreinigende stoffen te beheersen en ondersteunt het Commissievoorstel om te komen tot een duurzame ontwikkeling. Gestreefd dient te worden naar een hoog niveau van milieu- en gezondheidsbescherming en inperking van ongewenst internationaal afvaltransport. De voorgestelde richtlijn gaat in de goede richting, maar vertoont een aantal leemten. Met de hieronder volgende opmerkingen en voorstellen wil het Comité deze opvullen.

## 2.2. Geharmoniseerde voorschriften en procédés versterken de interne markt

2.2.1. Het Comité onderschrijft het standpunt van de Commissie dat vermeden dient te worden dat schadelijke stoffen in het milieu terecht komen. Ter bescherming van milieu en volksgezondheid acht het Comité derhalve voorschriften op dit vlak noodzakelijk. Om de voorschriften voor en het toezicht op de verbranding van afvalstoffen te harmoniseren en oneerlijke mededinging te vermijden, moeten voor de gehele EER uniforme voorschriften worden ingevoerd. Het Comité is zich er evenwel van bewust dat nieuwe voorschriften alleen niet per definitie tot de beoogde harmonisering leiden. Om ervoor te zorgen dat in de praktijk een eenvormige regelgeving wordt toegepast, is toezicht op de nachtneming en tenuitvoerlegging van de uitgevaardigde voorschriften geboden.

2.2.2. De in de EU-kaderrichtlijn betreffende afvalbeheer gehanteerde definitie<sup>(3)</sup> wordt helaas nogal wisselend geïnterpreteerd. Ook de pogingen om de definitie te verduidelijken, hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd. Veel werd verwacht van de door de OESO opgestelde richtsnoeren<sup>(4)</sup> maar ook met behulp van deze richtsnoeren is het nauwelijks mogelijk om een eenduidig antwoord te geven op de vraag wat nu afval is en wat nog als product kan worden beschouwd. Bij gebrek aan eensluidende richtsnoeren passen de lid-staten in grensgevallen uiteenlopende regels toe om te bepalen of een bepaald soort materiaal afval is of niet.

2.2.3. Het Comité is een groot voorstander van het door de Commissie voorgestelde algemene vergunningsstelsel voor verbrandingsinstallaties, met behulp waarvan van overheidswege toezicht kan worden uitgeoefend op verbrandings- alsook op meeverbrandingsinstallaties.

## 2.3. Coherentie met de IPPC- en LPC-richtlijnen

2.3.1. Doel van de IPPC-richtlijn is, overeenkomstig het vijfde EU-Milieuactieprogramma, uiterlijk 30 oktober 1999 de vergunningsstelsels en toezichtsystemen inzake de emissie van bij industriële processen vrijkomende verontreinigende stoffen te harmoniseren. De bedoeling is op lange termijn te komen tot een uniform hoog niveau van milieubescherming in de EU waarbij vergunningsvoorwaarden en de beste beschikbare techniek (Best available technique, BAT) aan elkaar worden gekoppeld. Daarbij zal overigens tevens rekening worden gehouden met de technische eigenschappen van de vergunningvragende installatie, de geografische ligging van deze installatie alsmede de plaatselijke ecologische omstandigheden.

2.3.2. In de LPC-richtlijn, 88/609/EEG, zijn voor nieuwe en bestaande verbrandingsinstallaties verschillende emissiegrenswaarden vastgelegd. In de rekenformule die de Commissie in de ontwerp-richtlijn voor afvalverbranding voorstelt voor de bepaling van de emissiegrenswaarden bij meeverbranding van afval is daarentegen geen rekening gehouden met de technische verschillen tussen nieuwe verbrandingsinstallaties en bestaande verbrandingsinstallaties, die overeenkomstig de tot dusverre nog vigerende richtlijn vóór 1 juli 1987 hun exploitatievergunning hebben gekregen. Het Comité ondersteunt de doelstelling dat de luchtbeschermingstechniek bij bestaande oude installaties zo snel mogelijk dient te worden aangepast aan de technische eisen voor nieuwe installaties.

2.3.3. De emissiegrenswaarden in het Commissievoorstel zijn voor zover bekend niet gebaseerd op de beste beschikbare techniek (Best available technique, BAT), maar op een kosten-baten-analyse. Het is derhalve belangrijk dat de analyse correct is en alle factoren mee incalculeert. Uit de beschrijving van de analyse die de Commissie in de motivering van haar voorstel geeft, is niet duidelijk op te maken waarop de analyse gebaseerd is en of alle factoren wel zijn meegenomen. Zo worden ter illustratie van de rekenformule o.a. alleen voorbeelden aangehaald van installaties die gelegen zijn in meer dan gemiddeld grote Europese steden waar de bevolkingsdichtheid zeer groot is.

<sup>(1)</sup> Richtlijn 94/62/EEG van het Europees Parlement en de Raad van 20.12.1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval.

<sup>(2)</sup> Resolutie van de Raad van 24.2.1997 betreffende een EU-strategie voor afvalbeheer.

<sup>(3)</sup> Richtlijn van de Raad van 18.3.1991 tot wijziging van Richtlijn 75/442/EEG betreffende afval, artikel 1, lid 1 a).

<sup>(4)</sup> OECD Guidance document for distinguishing waste from non-waste, 1998.

#### 2.4. Sorteren van afval zodat de diverse afvalstoffen in de daarvoor meest geschikte installatie kunnen worden verwerkt

2.4.1. Het Comité wil benadrukken dat omwille van een veilige afvalverbranding en ter bescherming van milieu en gezondheid de voor verbranding bestemde afvalstoffen indien nodig, altijd eerst gesorteerd en voorbehandeld moeten worden alvorens verbrand te worden. Indien mogelijk dienen afvalstoffen die als onschadelijk gecategoriseerd worden, te worden gescheiden van gevaarlijke afvalstoffen en van afvalstoffen die weliswaar op zich onschadelijk zijn maar waarbij de kans groot is dat bij verbranding schadelijke stoffen vrijkomen. Vooral bij afval dat in de industrie ontstaat, dient de aard ervan duidelijk te worden gespecificeerd. De producent c.q. exploitant dient aan de verbrandingsinstallatie en met name aan de meeverbrandingsinstallatie nauwkeurige gegevens te verstrekken over de aard en de eigenschappen van het afval, zodat de verbrandingsinstallatie over voldoende gegevens beschikt om vast te stellen of het afval geschikt is voor de betrokken verbrandingsinstallatie. Strenge emissiewaarden zijn gewettigd bij verbranding van op zich onschadelijke afvalstoffen waarbij ervan kan worden uitgegaan dat verontreinigende stoffen vrijkomen. Dit is bijvoorbeeld bij dioxines, furanen en vanuit milieuoogpunt ongewenste zware metalen het geval.

2.4.2. Afval van land- en bosbouw en hout, met uitzondering van materiaal dat als gevolg van bewerking gehalogeneerde organische verbindingen of zware metalen kan bevatten, vallen buiten de werkingssfeer van de richtlijn. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, te bekijken of andere als afvalstof geclassificeerde, niet recycleerbare materiaalsoorten waarbij bij verbranding geen schadelijke stoffen vrijkomen, ook niet kunnen worden uitgesloten van de werkingssfeer van de voorgestelde richtlijn. Te denken valt in dit verband aan niet-gehalogeneerde plasticsoorten, papier, karton en textiel.

#### 2.5. Beperking uitstoot dioxines en furanen noodzakelijk

2.5.1. Dioxines en furanen zijn zeer schadelijke stoffen die, zoals is vastgesteld, vergeleken met andere processen voornamelijk in grote mate ontstaan bij de verbranding van ongevaarlijk gemengd huishoudelijk afval. Aangezien reeds een gering dioxine- of furanengehalte in rookgassen risico's met zich brengt voor de gezondheid en het milieu acht het Comité het van belang dat er alles aan gedaan wordt om de uitstoot van dergelijke stoffen te vermijden. De beste manier om dit te bereiken is door in de eerste plaats afvalstoffen aan de bron te sorteren. Het Comité is van mening dat de verbranding van halogenen en met name van chloorhoudende afvalstoffen dient te worden beperkt in verbrandingsinstallaties waar vanwege het ouderwetse verbrandingssysteem of de anderszins gebrekkige techniek de uitstoot van dioxines en furanen via rookgassen in de omringende natuur niet voldoende kan worden verhinderd.

#### 2.6. Meeverbranden: voorwaarde voor de verwezenlijking van de terugwinningsdoelstellingen

2.6.1. Het Comité is van mening dat de bestaande infrastructuur benut dient te worden met het oog op de kostenefficiëntie van het afvalbeheer en ter maximalisering van de concurrentievoorwaarden voor ondernemingen in de EU in de mate van het mogelijke. De bouw van nieuwe verbrandingsinstallaties dient vermeden te worden als er in fabrieken, warmtekracht- en elektriciteitscentrales bruikbare en veilige verbrandingscapaciteit voorhanden is.

2.6.2. De huidige cementovens, warmtekracht- en elektriciteitscentrales bieden zelfs betere verbrandingsvoorwaarden dan de nieuwste afvalverbrandingsinstallaties. In cementovens kan de temperatuur van het materiaal oplopen tot zo'n 1 450° C. Ook de nieuwe installaties en technieken in warmtekracht- en elektriciteitscentrales zijn dikwijls van zo'n hoge kwaliteit dat moeiteloos aan de strenge eisen voor afvalverbranding kan worden voldaan.

2.6.3. Het Comité vindt het voorstel van de Commissie om meeverbranding van afvalstoffen toe te staan het overwegen waard, maar ontoereikend. Voor niet-chloorhoudende plasticsoorten en voor hergebruik ongeschikte vezelhoudende verpakkingsmaterialen geldt dat om aan de eisen van met name de verpakkingsafvalrichtlijn te kunnen voldoen, verbranding onvermijdelijk is. In lid-staten waar slechts weinig of helemaal geen eigenlijke afvalverbrandingsinstallaties zijn, bijvoorbeeld in Ierland, Griekenland, Portugal, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Finland, zal een aanzienlijk deel van het verpakkingsafval moeten worden verwerkt door meeverbranding om te kunnen voldoen aan de terugwinningsdoelstellingen in de richtlijn voor verpakkingsafval. Een alternatief is het voor terugwinning ongeschikte verpakkingsafval te storten op vuilnisbelten of naar afvalverbrandingsinstallaties in andere lid-staten te brengen. Vanuit het oogpunt van het in de milieubescherming toegepaste beginsel „levenscyclusanalyse (LCA)” is het Comité echter geen voorstander van dit alternatief.

2.6.4. Elektrische- en warmtekrachtcentrales alsmede enkele installaties voor specifieke industriële toepassingen hebben laten blijken in principe belangstelling te hebben voor het meeverbranden van gevaarlijke afvalstoffen. Het Comité is van mening dat de voorstellen van de Commissie t.a.v. meeverbranding aan deze belangstelling tegemoetkomen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de noodzaak tot bescherming van milieu en volksgezondheid.

2.6.5. Wat betreft de meeverbranding van niet-schadelijke afvalstoffen die voldoen aan de vigerende strenge emissiegrenswaarden die van toepassing zijn op rookgassen van normale brandstoffen, zou nader moeten worden bekeken of de in de richtlijn vervatte voorstellen voor meeverbranding niet zo kunnen worden uitgewerkt dat aan de strenge gezondheids- en milieubeschermingsnormen wordt voldaan én tegelijkertijd de bestaande verbrandingscapaciteit optimaal wordt benut.

2.6.6. De economische levensduur van warmtekracht- en elektriciteitscentrales en cementovens kan wel enkele tientallen jaren bedragen en er economisch gezien geen reden om deze installaties te vervangen door nieuwe. Het Comité stelt voor om voor verbranding in bestaande m.a.w. oude meeverbrandingsinstallaties van onschadelijk afval waarbij tijdens het verbrandingsproces geen verontreinigende stoffen vrijkomen, gedurende een voldoende lange overgangperiode de in de vergunningsvoorwaarden van de betrokken installatie opgenomen emissiegrenswaarde te hanteren als  $C_{\text{proces}}$ -waarde in de rekenformule die in bijlage II van het Commissievoorstel uiteengezet is. Bij nieuwe installaties is het daarentegen billijk om overeenkomstig het Commissievoorstel de in de LCP-richtlijn gehanteerde emissiegrenswaarde voor nieuwe verbrandingsinstallaties toe te passen.

## 2.7. *Verplichte emissiemetingen al naar gelang het risico*

2.7.1. Tal van afvalverbrandingsinstallaties verwerken diverse soorten materiaal. Niet altijd is bekend welke stoffen er precies verwerkt worden. Het Comité steunt dan ook het voorstel van de Commissie om nauwkeurige en uitvoerige metingen voor te schrijven.

## 3. **Bijzondere opmerkingen**

### 3.1. *Artikel 4 — Aanvraag en vergunning*

Voor het toezicht op de verbranding van afval is een vergunningsprocedure nodig, zoals de Commissie ook in de ontwerp-richtlijn voorstelt. Met name is van belang dat overeenkomstig artikel 4, lid a, in de afgegeven vergunning daadwerkelijk expliciet wordt vermeld welke afvalstoffen mogen worden verwerkt.

### 3.2. *Artikel 7, Bijlage II — Grenswaarden voor de uitstoot in de atmosfeer*

Om verwezenlijking van de in een vaste orde op elkaar volgende doelstellingen van de EU-strategie voor afvalbeheer mogelijk te maken, stelt het Comité voor, om voor verbranding van onschadelijk en bij verbranding geen schadelijke stoffen genererend afval in aan de LCP-richtlijn beantwoordende verbrandingsinstallaties en -ovens geheel in de lijn van de deze richtlijn minder strenge emissiewaarden te hanteren dan voor nieuwe installaties. Concreet kan dit worden gerealiseerd door gedurende bijvoorbeeld een overgangperiode van tien jaar de in de milieuvergunning van de betrokken installatie opgenomen emissiegrenswaarde te hanteren als  $C_{\text{proces}}$ -waarde in de rekenformule die in bijlage II van het Commissievoorstel uiteengezet is.

### 3.3. *Artikel 13 — Abnormale bedrijfsomstandigheden*

Abnormale bedrijfsomstandigheden hebben een ongunstige invloed op de emissies bij afvalverbranding. Het Comité

ondersteunt het voorstel van de Commissie om verbranding strikt te beperken, wanneer goede verbrandingsvoorwaarden niet voldoende gegarandeerd kunnen worden.

## 4. **Conclusies**

4.1. Bij afvalverbranding dienen schadelijke gevolgen voor de gezondheid en het milieu tot een minimum te worden beperkt en de vrijkomende energie zo efficiënt mogelijk te worden benut. Daarvoor zijn een algemene vergunningsprocedure en zorgvuldig toezicht van overheidswege nodig.

4.2. Afvalverbranding heeft vanuit het oogpunt van milieubescherming het positieve effect dat het volume van afvalstoffen bij verbranding aanzienlijk inkrimpt en dat in bijna alle gevallen de in afvalstoffen vervatte energie benut kan worden. Verschillende onderzoeken hebben daarnaast aangetoond dat afvalverbranding indirect ook de uitstoot van als schadelijker dan koolstofdioxide geclassificeerde broeikasgassen in de lucht vermindert. Dit is gunstig om klimaatverandering tegen te gaan.

4.3. Verbranding van ongesorteerd afval en anderszins onzorgvuldige afvalverbranding kan ertoe leiden dat schadelijke stoffen in het milieu terecht komen met alle mogelijke gevolgen van dien voor het milieu en de gezondheid. Het Comité acht het dan ook met het oog op een duurzame ontwikkeling en ter bescherming van gezondheid en milieu van het grootste belang dat afvalverbranding in de EU aan op geharmoniseerde voorschriften en de criteria van de IPPC-richtlijn stoelend deskundig toezicht wordt gebonden. Het Comité onderstreept het nut van het sorteren van afval aan de bron. Een probleem is echter dat de vage definitie van afval en de daardoor al naar gelang de lid-staat variërende interpretatie kunnen leiden tot verschillen tussen de EU-lidstaten.

4.4. Door afval mee te verbranden in elektriciteits- en warmtekrachtcentrales alsmede in stookinstallaties van voorzieningen voor industriële doeleinden zijn minder investeringen in nieuwe afvalverbrandingsinstallaties nodig. Bij de verdere uitwerking van de richtlijn dient met dit aspect rekening te worden gehouden.

Brussel, 25 februari 1999.

*De voorzitter*

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI