

Til:
Miljøstyrelsen

Fra:
affald danmark Jacques Hoffenberg

Vedr. Høring af forslaget til et Direktiv om Industrielle Emissioner COM(2007)884 (IPPC Direktivet).

Indledning

affald danmark har modtaget ovennævnte direktivforslag i høring. Dokumentet samt ledsage dokumenterne udgør en omfattende pakke, der indholds- og opstillingsmæssigt er kompliceret. Af denne grund og i lyset af den lave prioritet som initiativet får på nuværende tidspunkt i såvel Rådets som i Parlamentets regi havde en længere høringsfrist været på sin plads. *affald danmark* stiller sin ekspertise til rådighed for, på et senere tidspunkt, at levere detaljerede kommentarer samt yderligere bidrag til den kommende politiske behandling af forslaget.

Generelle bemærkninger.

affald danmark bifalder Kommissionens intention om at sikre en mere ensartet implementering af kravene, der finder anvendelse på IPPC anlæggene.

affald danmark tvivler dog på, om den valgte fremgangsmåde er den bedst egnede. Tvivlen rejses i forbindelse med to væsentlige aspekter af forslaget:

- Ændringen af BATs juridiske karakter er i modstrid med Kommissionens egen præsentation af værktøjet. Dette tillidsbrud begået af den europæiske institution, som har hovedansvar for redigering af BAT referencedokumenterne indebærer sandsynligvis, at aktørernes deltagelse i informationsudveksling vil blive taget op til fornyet overvejelse. BAT fremtidige bindende karakter vil mane aktørerne til forsigtighed, når de leverer information, der kan danne grundlag for regulering af deres aktiviteter. Gennemsigtigheden af informationsudveksling er en forudsætning for referencedokumenternes troværdighed. Denne gennemsigtighed har hidtil været sikret ved, at resultaterne af processen har levnet plads til en konstruktiv dialog mellem de godkendende myndigheder og operatørerne. At ophøje BAT til et bindende instrument indskrænker markant rummet for denne dialog.

affald danmark
Vesterbrogade 74, 3.
1620 København V

T 32 96 04 30
F 32 96 04 31
E ad@affalddanmark.dk
W www.affalddanmark.dk

Det er opfattelsen at netop de informationer der udveksles i åben dialog kan bidrage til en positiv udvikling. De virksomheder, det berører, kan således risikere at miste værdifuld information.

- Kommissionen anser Medlemsstaternes divergerende fortolkninger og implementeringer af IPPC direktivet og af samspillet mellem dette direktiv og et antal sektorspecifikke direktiver som problematisk. *affald danmark* deler denne opfattelse. Kommissionen vil derfor tydeliggøre samspillet ved at lægge IPPC direktivet sammen med seks andre direktiver.
 - *affald danmark* bifalder intentionerne bag tiltaget men frygter dog, at den resulterende meget omfattende retsakt vil hæmme den teknologiske udvikling. Ikke mindst fordi revisionsprocessen for en retsakt, der regulerer mere end 50 000 industrielle anlæg i Europa kan kun være træg.
 - Reduktionen i antallet af retsakter åbner ikke i sig selv for vejen til bedre lovgivning. Dette kræver hellere juridiske instrumenter, der levner mindre plads til fortolkninger og som bedre kan implementeres.

Bemærkninger til udvalgte artikler.

Kapitel 1

Artikel 2. Anvendelsesområde.

affald danmark bifalder udvidelsen af direktivets anvendelsesområde til at omfatte flere affaldsbehandlingsformer. Denne udvidelse giver dog anledning til følgende bemærkninger:

- Oplisting af de operationer, der forslås omfattet af IPPC direktivet, i medfør af Bilag I, pt. 5.1 – 5.4, er formuleret meget klodset. Dels er det ikke D (bortskaffelsesoperationer) og R (nyttiggørelsesoperationer) numre fra affaldsrammedirektivet, der anvendes men en beskrivelse med ord af den enkelte operation, der ikke nødvendigvis svarer til ordlyden fra bilagene til affaldsrammedirektivet. Dels anvendes betegnelser bortskaffelse og nyttiggørelse i overskriften før operationerne oplistes, hvilket kaster tvivl over om for eksempel ”storage” referer til D15 eller R13, eller begge dele.
- Endeligt optræder affaldsforbrænding tre steder: to for farligt affald under 5.1, første gang som forbrænding eller medforbrænding og en anden gang som R1; og en gang for ikke-farligt affald under 5.2 som forbrænding, hvor ordet ”municipal” er slettet og hvor alene anlæg med en kapacitet større end 3 tons/time er omfattet. Ordlyden for 5.2 bør desuden ændres således at det fremgår tydeligt, at medforbrænding af ikke-farligt affald er omfattet af bestemmelserne fra Kapitel II.
- Ydermere mangler forslaget præcision hvad angår bestemmelsen af BAT for de ”nye” operationer. Vil der blive udarbejdet et tredje referencedokument på affaldsområdet eller vil disse operationer føjes til et af de eksisterende dokumenter ved deres fremtidige revision?
- Endeligt syntes inddragelsen af behandling af slagge og aske ind under IPPC regulering at være et ”overkill”. Det er fornuftigt at anlæg der behandler slagge og RGA er miljøgodkendte. Selvstændige BREF’s for håndtering af restprodukter fra forbrændings- og andre industrielle processer omfattet af det nye IPPC direktiv – forekommer at være en overordentlig vanskelig opgave, jf. f.eks. de MEGET for-

skellige nationale bestemmelser for f. eks slagge eller tilgangen til disponering af RGA fra affaldsforbrænding.

Artikel 3. Definitioner.

De mindre justeringer af definitionerne, som forslås i den artikel syntes overvejende acceptabel. *affald danmark* vil dog henlede opmærksomhed på en enkel ændring:

- Stk. 26 ”affaldsforbrændingsanlæg”. Det er generelt positivt, at undlade opstilling af eksempler i definitionerne. I det konkrete tilfælde åbner slettelse af bisætningen ”such as pyrolysis, gasification or plasma process in so far as” op for regulering af disse processer ved de bestemmelser, der finder anvendelse på medforbrænding. For at undgå denne fejlfortolkning bør der i Kapitel IV, Art. 38 præciseres hvilken regime disse anlæg er underkastet.

Kapitel II

Artikel 16

Stk. 2, andet afsnit siger, at de kompetente myndigheder i godkendelsen skal sætte emissionsgrænseværdier, der ikke overskrider de BAT-AEL, der er beskrevet i BREF. Med andre ord lægger forslaget op til en stramning af emissionskravene i det den øvre værdi af intervallet for det enkelte stof skal betragtes som en egentlig emissionsgrænseværdi! Dette er i total modstrid til Kommissionens egne udsagn i BREF om affaldsforbrænding:

*“Where emission or consumption levels “associated with best available techniques” are presented, this is to be understood as meaning that those levels represent the environmental performance that could be anticipated as a result of the application, in this sector, of the techniques described, bearing in mind the balance of costs and advantages inherent within the definition of BAT. **However, they are neither emission nor consumption limit values and should not be understood as such.**” (side 467, vor understregning)*

Løbende tilpasninger af emissionskravene er en integreret del af den danske godkendelsesprocedure og svarer til IPPC tilgang. Den u hensigtsmæssige måde at (mis)bruge referencedokumenterne på er problematisk, når BREF bruges til noget andet end de var lavet til. Stramningen af BAT begrebets juridiske status vil få følgende konsekvenser:

- Den udveksling af information, som Art. 29 foreskriver, og som er grundlaget for IPPC processen forventes at få en ny karakter. Da deltagelsen i de såkaldte ”Technical Working Groups” er frivillig og da den information, der udveksles kommer tilbage som en boomerang i form af godkendelseskrav vil arbejdsgruppernes medlemmer fremover filtrere den information, som de leverer til Sevilla om muligt opnåelige emissionsniveauer, som anlæggene præsterer i deres daglige drift. Dermed vil referencedokumenternes troværdighed undermineres.
- Kommissionens rolle som skribent for BREF får en ny dimension hvis BAT juridiske status bliver ophøjet til et bindende krav. I den forbindelse må det understreges, at Kommissionen har det sidste ord når det gælder formulering af de kapitler i BREF, hvor BAT beskrives. Medlemmerne af de tekniske arbejdsgrupper, herunder Medlemsstaternes repræsentanter, har ingen appel mulighed.
- De skærpede emissionskrav kan forvolde anlæggene tekniske vanskeligheder samt eventuel kræve investeringer i udstyr, der overholder de nye krav. Lighedstegnet mellem BAT-AEL og emissionsgrænseværdier er yderligere problematisk fordi:

1. Spændet definerer de bedste præstationer for hvert forurenende stof uafhængig af de øvrige stoffer. Spændet angiver de præstationer, som forskellige teknologier, der alle er kategoriseret som BAT kan opnå. Dette rejser spørgsmålet om emissionerne, uanset valget af teknologier for de enkelte dele af anlægget, til hver en tid kan holdes inden for samtlige spænd for alle de regulerede stoffer. Med andre ord kan der spørges, om den teknologi, der tillader overholdes af samtlige BAT-AEL er tilgængelig?
2. Hvis kravene til udledning strammes så de ligger meget tæt på det muligt opnåelige emissionsniveau, øges risikoen for overskridelser, fordi emissioner fra anlæg i daglig drift varierer. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at der altid er en vis margin mellem grænseværdier og driftsniveauer. Øger man på den måde risikoen for overskridelser, indebærer det også at anlæg må stoppes for resterende dele af et driftsår fordi "kvoten" af tilladte overskridelser hurtigere opbruges.

Teksten foreskriver, at de godkendende myndigheder ikke må fastlægge emissionskrav, der overskrider BAT-AEL. Her må vi huske, at BAT-AEL defineres som et spænd mellem en nedre og en øvre værdi. Derfor er det værd at bemærke, at teksten ikke forholder sig til hvor højt eller hvor lavt stangen skal placeres indenfor disse spænd. De godkendende myndigheder har således brede fortolkningsmuligheder, når regulering skal udformes i praksis. Der hvor det kan vise sig vanskeligt, at overholde samtlige øvre værdier af BAT-AEL på samme tid, vil enhver stramning af kravene give anledning til yderligere problemer. Teksten skaber hjemmel hertil for myndighederne.

affald danmark mener i denne sammenhæng, at de nuværende minimumskrav i Forbrændingsdirektivet (herunder WID) allerede sikrer tilstrækkeligt lav miljøbelastning, blandt andet fordi de jo gør at anlæggene i det daglige ligger et stykke under WID-grænseværdierne for med sikkerhed at kunne overholde disse.

Det lighedstegn som etableres mellem BAT associerede emissionsniveauer og emissionskrav tilsidesætter et væsentligt element, som BAT konceptet bygger på: "cross-media effects". Sænkes således kravene for visse forurenende stoffer vil det blandt andet medføre væsentligt øgede omkostninger, øget absorbentforbrug, øget restproduktproduktion og øget vandforbrug, eller lavere energiproduktion. Der må derfor nødvendigvis anlægges en helhedsvurdering både i de enkelte tilfælde, men også før en generel beslutning om at skærpe hen mod overholdelse af BAT-niveauerne. Problemerne forstørres hvis "emission levels" af sagsbehandlere tolkes som niveauer i den nedre ende af de i referencedokument angivne niveauer (f.eks. 0 mg/Nm³ !! = detektionsgrænsen)

Stk. 3, tredje afsnit giver Kommissionen mulighed for, i henhold til komitéproceduren at fastlægge kriterier for tildeling af dispensation fra de i Stk. 2 opstillede krav. Da fastlæggelsen af BAT resulterer fra en informationsudveksling i hvilken alle aktører er involveret og da udformning af en godkendelse bygger på en åben dialog mellem myndigheder og operatører kan *affald danmark* kun tage afstand fra valget af beslutningsprocedure.

Artikel 18-20-22-24

Reference til BREF (nye eller opdateret) vil være overflødig, da det må anses for umuligt i fremtiden at skabe opbakning og bidrag til dette værdifulde arbejde.

Artikel 22

Stk. 2 foreskriver, at godkendelsesbetingelserne skal tages op til fornyede overvejelser inden fire år efter offentliggørelse af et nyt eller opdateret referencedokument. Dette afviger fra den i Danmark gældende praksis på området. *affald danmark* vil derfor forslå, at stykket omformuleres således, at godkendelserne er tidsbegrænset til otte år og at det er datoen for udstedelse af godkendelsen der er bestemmende for hvornår godkendelsen skal fornys.

Artikel 24 samt Artikel 26, stk. 3, afsnit b)

Dér hvor vores grønne regnskaber har vist, at vi har i en årrække opereret vore anlæg et godt styk under Forbrændingsdirektivets krav, skal vi fremover år efter år beskrive og ”udstille” at vi ikke opfylder BAT, uanset den foreliggende aftale med de godkendende myndigheder at vi ligger x-antal procenter over BAT. Ligeledes skal myndighederne begrunde de givne dispensationer og forklare hvilke betingelser, de krav erstatter fra hvilke der gives dispensation. *affald danmark* mener, at det er uhensigtsmæssigt og urimeligt, især for affaldsforbrænding, der trods dens positive bidrag til integrerede affaldshåndteringssystemer mødes med modstand i mange Medlemsstater.

Artikel 40, stk.2, afsnit b)

Myndighederne har hidtil kunnet tilpasse fastlæggelsen i godkendelsen af det maksimum indhold af forurenende stoffer til de stoffer, som kan forventes fundne i det farlige affald, der modtages på det enkelte anlæg. Nu skal godkendelsesbetingelserne som minimum angive det maksimum indhold af PCB, PCP, klor, fluor, svovl og tungmetaller. Vi mener, at det er ikke mindst fagligt forkert, at stille krav til stoffer som ikke findes i det pågældende farlige affald (andet end i meget små ubetydelige mængder).

Artikel 5, stk.5

Her opereres fortsat med at Kommissionen skal kunne forlange kontinuerlig måling af dioxin og tungmetaller når udstyret til dette er ”parat”.

affald danmark mener, at det er et meget stort tiltag at sætte i gang og med yderst begrænset nyttevirkning. Dels lægges der i direktivet op til mulighed for reduktion af antallet af præstationsmålinger/kontinuerte målinger for flere parametre inkl. dioxin, når det kan dokumenteres at der over tid er opnået lave emissioner. Det er således svært at se formålet med at (gen)indføre flere målinger ”bare fordi det bliver teknisk muligt”

Artikler 71-73

Disse tre artikler, lige som Bilag IX og den fyrré sidérs korrelationstabel er ganske uoverskuelige.