

MILJØstyrelsen
Industri & Transport

9. december 2004
J. nr. D 017-0008
anc, asj

GRUNDNOTAT

Kommissionens forslag til Parlamentets og Rådets forordning om etablering af et Europæisk register over udledning og overførsel af forureningsstoffer samt ændring af direktiv 91/689/EF og 96/61/EF

(KOM (2004) 634 endelig)

1. Status

Kommissionen sendte den 7. oktober 2004 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i TEF artikel 175, stk. 1, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i artikel 251.

Forslaget er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.

Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse på nuværende tidspunkt.

Forslaget er en opfølgning af reglerne i Århuskonventionen, artikel 5, stk. 9 og 10.2 (i), om at indføre bindende retningslinier om etablering af nationale forureningsregistre – PRTR. Konventionen blev undertegnet af Fællesskabet og dets medlemsstater den 25. juni 1998.

Danmark ratificerede konventionen den 29. september 2000. Fællesskabet har endnu ikke ratificeret.

PRTR-protokollen blev underskrevet i Kiev af 36 lande d. 21. maj 2003 på et ekstraordinært partsmøde under Århuskonventionen i tilknytning til den femte paneuropæisk miljøministerkonference, ”Environment for Europe”. Fællesskabet, alle daværende medlemsstater inklusive Danmark samt de nye medlemsstater med undtagelse af Malta og Slovakiet underskrev protokollen. Endvidere underskrev Armenien, Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Kroatien, Georgien, Norge, Moldova, Rumænien, Serbien og Montenegro, Schweiz, Tadjikistan, Makedonien og Ukraine.

Protokollen er en ”åben protokol”. Det betyder, at den er åben for undertegnelse for

- ◆ alle stater, der er medlem af FN,
- ◆ regionale organisationer for økonomisk integration bestående af suveræne stater, der er medlemmer af FN, og som har overdraget kompetence på de områder, der er omfattet af protokollen.
- ◆ lande uden for UNECE
- ◆ ikkeparter til Århuskonventionen

Det Europæiske Fællesskab er et eksempel på de nævnte regionale organisationer.

2. Formål og indhold

Forslaget til forordning om PRTR har til formål at implementere PRTR-protokollen i Det Europæiske Fællesskab, således at EU kan leve op til protokollens forpligtelser om at etablere en Europæisk PRTR (E-PRTR). Forslaget til PRTR-forordning følger i stor udstrækning PRTR-protokollens krav.

Et PRTR (Pollutant Release and Transfer Register) er et forureningsregister, der primært indeholder oplysninger om emissioner fra navngivne enkeltvirksomheder. PRTR har til formål at give offentligheden adgang til internetoplysninger om blandt andet emissioner.

Forordningen indeholder bestemmelser om, hvilke aktiviteter (anlægstyper), der er omfattet, hvilke stoffer den enkelte virksomhed skal rapportere til de nationale myndigheder, herunder krav om oplysninger af udledninger til jord samt hvordan affald skal indgå, hvor ofte (årligt) og hvornår, der skal rapporteres samt hvor længe virksomheden skal opbevare oplysningerne (10 år).

Endvidere er der i forordningen bestemmelser for Medlemslandenes rapportering af oplysningerne til EU, herunder tidsfrister, kvalitetssikring og behandling af fortrolige oplysninger, krav til Kommissionen om at undersøge, hvordan diffuse kilder kan integreres, offentlighedens adgang samt procedurer for ændringer mv.

Aktiviteter

De omfattede aktiviteter (anlægstyper), svarer som udgangspunkt til de aktiviteter (anlæg), der er omfattet af IPPC-direktivet. Ud over IPPC-anlæg er renseanlæg, fiskeopdræt og minedrift omfattet af forordningen.

Endvidere skal Kommissionen efter forslaget etablere et format for at integrere diffuse kilder i den Europæiske PRTR. Som eksempler på diffuse kilder kan nævnes vejtrafik og små virksomheder.

Stoffer

Forordningen omfatter en liste over 90 stoffer med tærskelværdier for hvert stof, hvilket er fire stoffer mere end i PRTR-protokollen. De "ekstra" stoffer er bl.a. prioriteret i vandrammedirektivet, idet det vurderes, at de kan udgøre en væsentlig risiko for vandmiljøet. Dermed er alle de 50 stoffer, der er allerede omfattet af det europæiske system EPER, herunder de seks drivhusgasser fra Kyoto-protokollen omfattet af PRTR forordningen. De øvrige stoffer i forhold til EPER er bl.a. pesticider.

Udledninger til jord

I henhold til forordningen skal affald, der dannes på en virksomhed og som udspreddes på jorden rapporteres som udledning til jord.

Affald

Affald skal rapporteres som årlige mængder, og der skal samtidigt oplyses, om affaldet bortskaffes (deponeres) eller nyttiggøres.

Endvidere er der krav om, at ved grænseoverskridende transport af farligt affald skal navn og adresse på affaldsmottageren oplyses.

Forordningen ophæver en forpligtelse for medlemsstaterne til at indrapportere oplysninger om virksomheder, der modtager affald, navn og adresse på virksomheder der modtager farligt affald samt

oplysninger om behandlingsmetode, art og mængde af det affald, der behandles, jf. artikel 8(3) i direktivet om farligt affald (91/689/EF).

Rapporteringsfrekvens og tidsfrister for rapportering til EU

Forordningen stiller krav om, at medlemslandene skal rapportere til EU senest 12 måneder efter det kalenderår, oplysningerne vedrører. Kommissionen vil offentliggøre oplysningerne 16 måneder efter det kalenderår, oplysningerne vedrører.

Herved ønsker Kommissionen at få oplysningerne fra medlemsstaterne tre måneder tidligere og at offentliggøre oplysningerne seks måneder tidligere end foreskrevet i protokollen.

Det er op til det enkelte medlemsland af fastsætte en frist for, hvornår virksomhederne skal leve oplysningerne til den nationale myndighed.

Virksomhedernes opbevaring af oplysninger

Forordningen stiller krav om, at virksomhederne skal opbevare baggrundsinformation om de oplysninger, de har afgivet i mindst 10 år. Protokollen stiller krav om opbevaring af oplysninger hos virksomhederne i 5 år.

Fortrolige oplysninger

Fortrolige oplysninger behandles i overensstemmelse med artikel 4 i EU's direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4/EC). Hvis en virksomhed har fortrolige oplysninger skal medlemsstaterne informere om, hvilke typer af oplysninger det drejer sig om, og begrundelsen for at oplysningerne holdes fortrolige.

Ændringer af forordningens annekser

Forordningen indeholder bestemmelser om at ændringer af annekser (omfattede aktiviteter, stoffer og rapporteringsformat) kan ændres i henhold til den komiteprocedure, der er fastlagt i forordningen.

Relationer til eksisterende EU-regulering

Gennem Kommissionens beslutning af 17. juli 2000 om implementering af et europæisk emissionsregister, EPER, er medlemslandene allerede forpligtet til at indberette emissioner til luft og vand til EU på virksomhedsniveau fra en lang række af de aktiviteter, der er omfattet af protokollen. Denne beslutningen har hjemmel i IPPC-direktivet.

EPER-registreret findes offentlig tilgængeligt på det Europæiske Miljøagenturs hjemmeside på www.eper.cec.eu.int

For at leve op til kravene i PRTR-protokollen skal EPER udvides med affald, nye aktiviteter (reense anlæg, fiskeopdræt og minedrift) og flere stoffer. Endvidere skal diffuse kilder medtages i det omfang, det er muligt. Kommissionen har valgt at foreslå reglerne om EPER i IPPC-direktivet ophævet og erstattet med den foreslåede forordning.

For at EU kan tiltræde PRTR-protokollen har Kommissionen samtidig forelagt Rådet et beslutningsforslag om Det Europæiske Fællesskabs tilslutning til UN-ECE's PRTR-protokol om registre over udledning og overførsel af forureningsstoffer (KOM (2004) 635 endelig).

Komité procedure

Kommissionen har i forordningen foreslået at der nedsættes en komite med komiteprocedure efter artikel 2, litra a, jf. artikel 4, i Rådets beslutning nr. 1999/468/EF (forvaltningsproceduren).

Kommissionen bistås af denne komité i forbindelse med ændringen af annekserne til forordningen samt opstillingen af tidsplan og krav i forbindelse med indsamling og videresendelse af oplysninger om diffus forurening.

3. Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Der er ikke redegjort for nærheds- og proportionalitetsprincippet i Kommissionens forslag forordning. Fællesskabet har samlet undertegnet Århuskonventionen og PRTR-protokollen, som udgør rammen for denne forordning om PRTR. Forslaget er ikke i strid med nærheds- og proportionalitetsprincippet.

4. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det vurderes, at Danmark allerede i dag i vidt omfang lever op til de krav, der stilles i forslag til EU-forordning og dermed også Danmarks egen tilslutning til PRTR-protokollen i kraft af det vel-etablerede danske godkendelsessystem og de grønne regnskaber, som benyttes til at indsamle emissionsoplysningerne.

Indsamling af oplysninger om udledninger (emissioner) til luft og vand til det eksisterende EPER-system sker i dag dels via tilsynsmyndigheden (virksomhedsoplysninger) og dels via de grønne regnskaber (emissionsoplysninger). Da landbrug ikke er omfattet af grøn regnskabspligt, bliver emissionsoplysningerne fra landbrug beregnet ud fra oplysninger indsamlet via tilsynsmyndigheden.

Det forventes, at der skal ske justeringer i det danske regelsæt i form af justering af bekendtgørelsen om visse listevirksomheders pligt til at udarbejde grønt regnskab. Blandt andet vurderes der at være behov for at få præciseret i bekendtgørelsen, hvilke stofemissioner og affaldsfraktioner, der skal oplyses i det grønne regnskab, og yderligere krav om oplysninger om eksport af farligt affald. Endvidere er det uafklaret, om der skal ske lovændring i forbindelse med offentliggørelsen af oplysninger fra landbrugsbedrifter, jvf nedenfor under økonomiske og administrative konsekvenser.

Renseanlæg og fiskeopdræt er nye aktiviteter i forhold til EPER-systemet og er ikke omfattet af grøn regnskabspligt. Der vurderes umiddelbart, at oplysninger om udledninger allerede indsamles i forbindelse med det nationale program for overvågning af vandmiljøet (NOVA). Minedrift forventes ikke at være relevant for Danmark.

Forordningsforslaget om PRTR angiver en ikrafttrædelsesdato tyve dage efter offentliggørelsen i EF-Tidende. For at Danmark kan tiltræde selve PRTR-protokollen kan det blive nødvendigt med yderligere danske regler eksempelvis i forbindelse med offentlighedens deltagelse i beslutningsprocessen om udvikling af det nationale PRTR.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forordningen forventes at få marginale økonomiske konsekvenser for erhvervslivet og lokale tilsynsmyndigheder, idet arbejdet tilrettelægges således, at der i videst muligt omfang gøres brug af

allerede eksisterende rapporteringforpligtelser. Kravet om, at virksomhederne skal oplyse om beregnings- eller målemetode vil pålægge virksomhederne krav om rapportering af flere oplysninger end gældende danske regler på området. Det vurderes dog, at der er tale om oplysninger, som virksomhederne allerede i dag ligger inde med og forholdsvis let vil kunne oplyse i forbindelse med deres rapportering. For så vidt angår rapportering fra off-shore anlæg kan der være usikkerhed om de er omfattet af forordningen, men rapporteringen til PRTR vil i givet fald kunne integreres med de oplysninger, der rapporteres til OSPAR og efter Miljøstyrelsens retningslinier.

Såfremt der fastlægges en komiteprocedure efter artikel 2, litra a, jf. artikel 4, i Rådets beslutning nr. 1999/468/EF (forvaltningsproceduren) er det umiddelbart vurderingen, at specielt en ændring af listen over de aktiviteter, som er omfattet af forordningen (og protokollen) vil kunne have administrative og økonomiske konsekvenser – eksempelvis, hvis en ny branche på sigt bliver omfattet. Kravet om affaldsoplysninger i forordningen vil kunne gennemføres uden ekstra byrder for danske virksomheder, idet der allerede i dag stilles krav om, at oplysningerne skal indgå i de grønne regnskaber med undtagelse af oplysninger om eksport af farligt affald. Disse oplysninger er dog allerede omfattet af Baselkonventionen. Der er taget højde for kravene til PRTR i forbindelse med det arbejde, der foregår om den fremtidige organisering af affaldssektoren, herunder rapportering.

Den største arbejdsbyrde ved PRTR-forordningen og PRTR-protokollen forventes at ligge hos Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen i form af indhentning af data samt udbygning og vedligeholdelse af digitale systemer. Arbejdet indgår i det samlede arbejde med at forenkle, effektivisere og digitalisere miljørapporteringen fra virksomhederne. Miljøstyrelsen har etableret et offentligt register, der opfylder kravene til EPER og som kan udvides i forhold til de kommende krav, der stilles i PRTR-forordningen og PRTR-protokollen (<https://secure.mim.dk/mst/simi/>).

Virksomhedsudvalgets rapport fra efteråret 2003 om muligheder for forenkling af procedurerne i forbindelse med den miljømæssige regulering af virksomheder behandler blandt andet spørgsmålet om virksomheders rapporteringer, specielt med fokus på PRTR og grønne regnskaber. Den generelle holdningen er, at informationsflowet af miljøoplysninger skal koordineres og tilrettelægges så enkelt og effektivt som muligt.

Der er således en bred forventning om, at der sker en samordning, effektivisering og digitalisering af indberetninger af miljøoplysninger fra virksomheder, hvilket ud over ovennævnte tilpasning af lovgivningen vil kræve en lang række forskellige initiativer om samordning af miljødata og udvikling af digitaliseringsløsninger. Miljøstyrelsen igangsætter i den forbindelse ultimo 2004 et pilotprojekt om digitalisering af grønne regnskaber, blandt andet for at kunne rapportere til PRTR.

For landbrug arbejdes der parallelt med en fælles digital indberetning af de husdyroplysninger, som er nødvendige for myndighedernes sagsbehandling i Plantedirektoratet, Fødevarerdirektoratet og kommunerne, således at dobbeltrapportering undgås. Disse oplysninger forventes også at kunne anvendes som beregningsgrundlag for de oplysninger, som skal indberettes til EPER og senere PRTR. Dette kræver dog sandsynligvis enten et tilsagn fra Datatilsynet eller en lovændring. Alternativt kan CHR registret anvendes som beregningsgrundlag efter konkret tilladelse fra den enkelte landmand, hvilket dog vil give betydeligt dårligere tal. Ved den fælles husdyrindberetning sikres bedre og mere ensartede data og en administrativ lettelse i forhold til den seneste EPER indberetning, hvor data skulle indsamles separat i de lokale kommuner. Ud af de ca. 36000 brug med erhvervmæssigt dyrehold er der p.t. kun knap 100 brug, der har så store emissioner, at de er offentliggjort på registret. Dette forventes ikke ændret med PRTR.

Beskyttelsesniveau

Der er udelukkende tale om en registrering af emissioner og adgang til oplysninger om disse. Forordningen vil derfor ikke direkte få indflydelse på beskyttelsesniveauet i Danmark og EU. Erfaringer fra andre lande med etablerede PRTR-systemer viser dog, at der sker en reduktion af emissionerne alene på grund af større viden og opmærksomhed.

5. Høring

Forslaget er sendt i en generel høring.

Forslaget giver ikke anledning til bemærkninger hos Erhvervsorganisationen for forsikring og pension, Registrerede Revisorer, Finansrådet, Dansk Fjernvarme, Advokatrådet og Genvindingsindustrien.

Elsam imødeser forslagets vedtagelse. Det opfordres dog til i EU regi at udarbejde en screening af udledningerne med henblik på at forenkle indberetningen. Fælles retningslinier bør baseres på erfaringsgrundlag fra de virksomheder, der skal anvende retningslinierne. En forpligtelse til at rapportere om beregnings- og målemetoder forekommer voldsomt overdrevet. Endelig henstilles til, at indberetningen om nye stoffer og produkter foretages sammenfaldende med de rapporter, der i forvejen produceres til tilsynsmyndigheden eller i de grønne regnskaber.

Kræftens Bekæmpelse tilslutter sig formålet med at give offentligheden adgang til ensartede miljøinformationer fra visse forureningskilder og ser det som et fremskridt i forhold til i dag. Kræftens Bekæmpelse ønsker imidlertid at henlede opmærksomheden på, at det er usikkert om de vægtgrænser for indrapportering, der er foreslået for de enkelte kemikalier er tilstrækkeligt lave, og om listen over kemikalier mv. er tilstrækkelig udtømmende. Kræftens Bekæmpelse mener således at alle kemiske stoffer som enten allerede er dokumenteret som værende kræftfremkaldende, eller stoffer, som er mistænkt for at være kræftfremkaldende for mennesker bør være omfattet. Det er ikke tilfældet i forslaget.

DANVA er enig i, at oplysninger om tekniske beregningsmetoder eller målemetoder ikke letter tilgængeligheden af information for den almindelige borger, men anser det for en nødvendig forudsætning for sammenstilling af data. DANVA foreslår derfor, at beregnings- og målemetoder skal rapporteres, men at medlemslandene tildeles kompetencen til at fastsætte disse metoder.

Mærsk Olie og Gas gør opmærksom på, at off-shore operationer allerede indrapporterer om udledninger til Miljøstyrelsen i henhold til OSPAR, og Miljøstyrelsens retningslinier og bør derfor ikke være omfattet af PRTR-protokollen. Endvidere er der et ønske om regelforenkling på rapporteringsområdet, bl.a. for at undgå unødvendig rapportering.

DMU påpeger vigtigheden i at arbejdet koordineres med DMUs arbejde med emissionsopgørelser, således at dobbeltarbejde undgås.

Marinbiolog Ole Gorm Norden Andersen, der har modtaget forslaget via Dansk Amartørfiskerforening og finder det ikke i samklang med Århus-konventionen, at materialet er fremsendt i høring på engelsk.

Sagen har været forlagt Miljøspecialudvalget for miljø.

Oliebranchen kan støtte vedtagelsen af forslag til forordning om PRTR-register samt beslutning om tilslutning til PRTR-protokollen, som den kommer til udtryk i det fremsendte rammenotat.

CO-industri og Dansk Metal kan tilslutte sig etableringen af det europæiske register over udledninger som en videreudvikling af det allerede eksisterende register, men finder det samtidigt vigtigt at man finder en etableringsform der sikrer at data er harmoniserende og sammenlignelige og finder det derfor rigtig at reguleringen gennemføres som en EU-forordning.

Dansk Industri (DI) har følgende bemærkninger:

- DI mener helt overordnet, at det udarbejdede forslag til PRTR-forordning på ingen punkter bør udformes skrapere end selve protokollen angiver.
- de foreslåede oplysninger, som virksomhederne skal opbevare, ikke bør overstige 5 år. Hvilket også er i tråd med den danske bekendtgørelse om pligten til at udarbejde grønne regnskaber.
- Det bør være op til de enkelte landes myndigheder at fastsætte en frist for, hvornår virksomheder skal levere oplysningerne til den nationale myndighed, således at de grønne regnskaber fortsat kan anvendes til den pligtige indberetning.
- Indberetningerne af diffuse kilder bør det koordineres med allerede eksisterende rapporteringer. DI støtter ikke, at der etableres en ret for Kommissionen til at initiere rapportering af nye stoffer fra diffuse kilder.
- det er yderst vigtigt, at der med denne forordning ikke indføres yderligere administrative byrder for virksomhederne. Informationsstrømmen af miljøoplysninger skal tilrettelægges og koordineres, så det bliver så enkelt, effektivt, og så lidt bureaukratisk som overhovedet muligt.
- det skal være op til de enkelte landes nationale myndigheder at være garant for, at de indberettede data som virksomhederne indsender er tilvejebragt ud fra anerkendte metoder. En forpligtigelse til at rapportere om beregnings- og målemetoder til registeret bør ikke indgå.
- Kommissionens ret til at udarbejde vejledninger om målemetoder og rapportering af stofferne i forordningen er det af afgørende betydning, at der skaffes et erfaringsgrundlag før et sådant eventuelt arbejde igangsættes. Det vil være afgørende for kvaliteten af sådanne vejledninger, at de bygger på virksomhedernes erfaringer.
- forslaget om at der oprettes links mellem virksomhedernes webside og registeret bør ske på et frivilligt grundlag.
- DI finder, at de enkelte medlemsstater bør bevare retten til individuelt at forhandle ændringer i regi af PRTR-protokollen.

Landbrugsraadet med tilslutning fra Mejeriforeningen kan tilslutte sig forslaget, men vil gerne lægge vægt på følgende punkter:

- Forpligtigelserne i forordningen kan Danmark langt hen ad vej opfyldes ved en effektiv omlægning, koordinering og udnyttelse af virksomhedsoplysninger, som allerede er rapporteret gennem grønne regnskaber, egenkontrol m.v.. Dette påpeges også i rammenotatet. Dette anser Landbrugsraadet for et vigtigt element i den danske implementering af forordningen. Man bør i relation til dansk lov også overveje om forpligtigelsen til at offentliggøre de danske grønne regnskaber er overflødig, når det nu skal ske i en Pan-europæisk sammenhæng.
- De beskrevne krav til virksomhedernes dokumentation af deres beregningsmetoder skal udelades af forordningen, da det vil betyde en markant administrativ byrde på virksomhederne.
- I forhold til forslaget til forordningen er det et problem, at der er foreslået, at virksomhederne skal gemme oplysninger om, hvordan indberetninger i de grønne regnskaber er målt og beregnet i 10 år. Dette bør nedsættes til 5 år for at svare til danske regler på regnskabsområdet. I øvrigt

vurderes der heller ikke at være faglig grund til at gemme oplysninger længere end 5 år, da man inde denne frist har haft lejlighed til at stille spørgsmål ved de indberettede oplysninger.

- I relation til forslaget konsekvenser for Danmark skal det nævnes, at der fremover vil være krav til, at tilsynsmyndigheden kan kvalitetssikre virksomhedernes indberetninger. Denne opgave vil langt overvejende tilfalde kommunerne i den nye struktur fra 1. januar 2007. Dette krav bør derfor også indgå i forbindelse med etableringen af den kvalitetssikringsordning af den kommunale miljøadministration, som er resultatet af den supplerende strukturaftale fra september 2004.

Dansk Landbrug finder det overordnet tilfredsstillende, at der laves en bred aftale om etablering af et Europæisk register over udledning og overførsel af forurenende stoffer, men finder det vigtigt, at forordningen ikke pålægger de omfattede virksomheder yderligere økonomiske og administrative byrder. Det anses for vigtigt, at der fastsættes retningslinier for kvaliteten af de omhandlende miljøoplysninger. For at undgå misforståelser ved den efterfølgende anvendelse bør forbehold i forhold til oplysningerne oplyses ved offentliggørelse, specielt i forhold til diffuse kilder. Endvidere finder Dansk Landbrug det uklart, hvordan håndteringen af diffuse kilder relaterer sig til landbrugsbedrifter.