

13. marts 2008
SA/BKJ/JNI/VVN/UR

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPUDVALG OG MILJØ- OG PLANLÆGNINGSUDVALG

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv - Integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC) (omskrivning af IPPC-direktivet m.fl.)

KOM (2007) 844 final

Resume

EU-kommissionens forslag til et nyt IPPC-direktiv sammenskriver IPPC-direktivet med 6 andre overlappende industridirektiver til et enkelt direktiv om industrielle emissioner. IPPC-direktivet handler om at forebygge og begrænse luft-, vand- og jordforurening fra industrielle kilder i Europa. En lang række store virksomheder er omfattet af direktivet og skal miljøgodkendes efter direktivets principper om BAT (bedste tilgængelige teknik).

Formålet med forslaget er at styrke de gældende regler for bl.a. at sikre en mere ensartet anvendelse af det nugældende IPPC-direktiv, idet det indskræpes, at afgørelser, der fastsætter godkendelsesvilkår uden for BAT-området, skal begrundes og dokumenteres. Endvidere strammes de nuværende mindstekrav til emissionsgrænseværdier for kraftvarmeværker og store fyringsanlæg for at sikre de fremskridt, der er nødvendige for at nå målene i temastrategien for luftforurening. Desuden indføres der minimumsbestemmelser for tilsyn, revision af godkendelsesvilkår og virksomhedernes egenkontrol. Der tages også højde for miljøinnovation og støtte til etablering af pionerområder. Endelig udvides IPPC-direktivets anvendelsesområde med visse aktiviteter (f.eks. fyringsanlæg mellem 20 og 50 MW) og tydeliggøres i visse sektorer (f.eks. affaldsbehandling) for at gøre den aktuelle godkendelsespraksis mere ensartet og sammenhængende.

1. Status

Kommissionen sendte den 21. december 2007 ovennævnte forslag til Rådet. Rådssekretariatet sendte forslaget til medlemslandene på engelsk den 8. januar 2008. Direktivet forelå på dansk den 29. januar 2008. Forslaget har hjemmel i TEF artikel 175, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251.

Kommissionen har anvendt en såkaldt ”Recast-teknik”, der indebærer, at kun væsentlige ændringer til den oprindelige tekst er åben for diskussion. Væsentlige ændringer er fremhævet med grå farve i forslaget.

Europa Parlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

Der er ikke tidligere oversendt grundnotat om sagen til FMPU og FEU.

Det slovenske formandskab har umiddelbart ikke tænkt sig at bringe sagen op i Rådet under deres formandskab.

2. Formål og indhold

Kommissionen angiver følgende hovedårsager til revisionen:

- Behovet for juridisk klarhed ("Better regulation", jf. Lissabon Processen): Det overordnede formål er at revidere og samle syv eksisterende direktiver om industriemissioner i ét enkelt direktiv, herunder IPPC-direktivet. Ud over IPPC-direktivet drejer det sig om forbrændingsdirektivet (2000/76), direktivet om store fyringsanlæg (2001/80), direktivet om emission af organiske opløsningsmidler (1999/13) og tre direktiver rettet mod titanium-dioxid-industrien (78/176, 82/883 og 92/112). De tre sidstnævnte er ikke relevante for Regeringen. Kommissionen påpeger, at interaktionen mellem disse lovgivninger rejser en række spørgsmål vedr. omfanget, definitioner, operative krav, overvågning og rapportering fra medlemslandene.
- Fokus på at styrke implementeringen og gennemførelsen af de eksisterende industridirektiver i medlemslandene for at opnå et højere miljøbeskyttelsesniveau. Kommissionen peger bl.a. på, at kun ca. 50 % af de europæiske virksomheder, der er omfattet af IPPC-direktivet, er godkendt i overensstemmelse med direktivet. I Danmark er alle IPPC-virksomheder godkendt. Dvs. der kan opnås store miljø- og sundhedsmæssige effekter ved at få de sidste 50 % med. Ved at præcisere særlige lovgivningsmæssige og tekniske spørgsmål vil forslaget desuden kunne bidrage til, at medlemsstaterne faktisk lever op til de tematiske strategier på vand- og luftområdet, ligesom der lægges op til at skabe incitamenter til nye teknologier.
- En generel målsætning om regelforenklning. Kommissionen peger på, at det er muligt at reducere de administrative byrder for virksomheder og myndigheder bl.a. ved at forenkle rapporteringsforpligtelser og kravene til egenkontrol.

Direktivet indeholder følgende væsentlige forslag:

A. Kravet om anvendelse af bedste tilgængelige teknik (BAT) styrkes.

I 1996 vedtog EU IPPC-direktivet om godkendelse af større industrianlæg og intensive svine- og fjerkræbrug. Hovedprincippet i dette direktiv er, at forureningen fra virksomhederne skal begrænses til det, der er muligt ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, også kaldet "*BAT-princippet*". Det betyder, at godkendelsesmyndigheden skal sikre, at de vilkår, som

bliver stillet i godkendelsen, er baseret på den tilgængelige viden om bedste tilgængelige teknik (BAT). BAT-vurderingen baseres ikke mindst på de informationer og det materiale, der udsendes fra EU-Kommissionen i form af de såkaldte BREF-dokumenter (BAT-referencedokumenter). Disse dokumenter er resultatet af en omfattende informationsudveksling for hver enkelt branche, der samordnes af Det Europæiske IPPC-kontor i Sevilla. BREF-dokumenterne anbefaler ikke en bestemt teknologi.

Efter det gældende IPPC-direktiv *skal* disse dokumenter tages i betragtning ved myndighedernes godkendelse og senere revurdering af den enkelte virksomhed.

Kommissionen foreslår, at BREF-dokumenterne gøres bindende. BREF-dokumenterne er i praksis blevet anvendt meget forskelligt i Europa – ikke alle medlemslande har taget dem lige seriøst. Derfor foreslås det, at det klart og utvetydigt fremgår, at myndighederne skal anvende BREF-dokumentets anbefalinger om BAT, og at de som hovedregel ikke må fastsætte emissionsgrænseværdier, der overstiger de niveauer, som er forbundet med anvendelse af BAT som beskrevet i BREF-dokumenterne, og at der ikke skal tages lokale og individuelle hensyn.

Samtidig foreslås det, at Kommissionen fastsætter kriterier for, i hvilke tilfælde det er muligt at fravige BREF-dokumenterne. Eventuelle fravigelser skal desuden dokumenteres og gøres tilgængelige for offentligheden.

B. Skærpede minimumskrav til store fyringsanlæg.

Kommissionen foreslår, at for både nye og eksisterende fyringsanlæg med en samlet indfyret effekt på mere end 50 MW, som hovedregel skal gælde *skrappere minimumskrav* end de krav der gælder i dag. Minimumskravene afhænger af anlæggets alder og den samlede kapacitet.

Som noget nyt for ældre anlæg foreslås, at når røggas fra to eller flere særskilte fyringsanlæg udledes gennem én fælles skorsten, så anses denne kombination af anlæg for at være et enkelt fyringsanlæg, og emissionsgrænserne skal fastsættes ud fra den samlede kapacitet.

C. Skærpede minimumskrav til affaldsforbrændingsanlæg.

Kommissionen foreslår, at der fastsættes en europæisk *standard* for kontinuerte målinger for alle anlæg med mulighed for at lempe målekravene under visse betingelser. Desuden foreslås det, at anlæg, der medforbrænder affald, skal leve op til skærpede minimumskrav for udledning til luften.

D. Listen over IPPC-virksomheder udvides.

Kommissionen foreslår, at listen over godkendelsespligtige virksomheder bl.a. udvides med

- mindre fyringsanlæg med en samlet indfyret effekt fra 20 – 50 MW,
- alle anlæg til forgasning eller likvifaktion (fortætning) af brændsler,
- drift af ikke-jernholdige metalstøberier
- kemiske anlæg, der anvender biologiske processer ved fremstillingen af kemikalier,
- kemiske anlæg, der fremstiller brændstoffer og smøreolier,
- anlæg til forbrænding af slam og andet ikke-farligt affald end husholdningsaffald,
- anlæg til nyttiggørelse af ikke-farligt affald (dvs. biologiske behandlingsanlæg, fysisk/kemiske behandlingsanlæg, slaggebehandlingsanlæg, anlæg til forbehandling af affald til medforbrænding og anlæg til behandling af metalkrot),
- anlæg til bortskaffelse af farligt affald samt udvidelse af antallet af anlæg, der nyttiggør farligt affald,
- produktion af træbaserede elementer som spånplader og fiberplader undtagen krydsfiner
- anlæg, der fremstiller dyrefoder,
- træimprægneringsvirksomheder
- et mindre antal fjerkræbrug.

Kommissionen skønner, at ændringerne vedrører ca. 4.400 virksomheder i EU.

E. Ændring af reglerne om den løbende revurdering af IPPC-virksomheder.

Efter de gældende regler skal godkendelser til IPPC-virksomheder løbende og mindst hvert 10. år tages op til revision og justeres i lyset af den teknologiske udvikling.

Kommissionen fastholder princippet om, at godkendelserne løbende skal revurderes, men foreslår for det første, at godkendelserne til IPPC-virksomheder skal revurderes senest 4 år efter at et BREF-dokument udsendes eller revideres. BREF-dokumenterne opdateres ca. hvert 6.-8. år.

For det andet foreslås det, at godkendelsesmyndigheden skal tage en meddelt godkendelse op til revision, hver gang der sker udviklinger i BAT, der muliggør betydelige nedbringelser af emissionerne, i modsætning til i dag, hvor godkendelsesmyndigheden kun er forpligtet til at tage godkendelsen op til revurdering ved *væsentlige* ændringer i BAT.

Endelig foreslås det, at godkendelsesmyndigheden skal tage en meddelt godkendelse op til revision, når det er nødvendigt at skærpe kravene i forhold til nye og skærpede miljøkvalitetskrav.

F. Krav til kortlægning af jordforurening.

Kommissionen foreslår, at virksomheder, der anvender farlige stoffer, skal foretage undersøgelser af kvaliteten af jord og grundvand, inden produktionen går i gang. Den dag produktio-

nen ophører, skal virksomheden oprense jord og foretage eventuelle afværgeforanstaltninger, således at stedet mindst bringes tilbage til det niveau, der blev målt ved produktionens start. Desuden skal disse virksomheder løbende og mindst hvert 7. år udtage jord- og grundvandsprøver.

G. Virksomhedernes egenkontrol og afrapportering til myndighederne.

Kommissionen foreslår, at alle virksomhederne hvert år skal indsende en rapport til tilsynsmyndighed, der dokumenterer, at virksomheden overholder godkendelsens vilkår. I den rapport skal virksomheden desuden beskrive, hvordan virksomhedens indretning og drift forholder sig til det til enhver tid gældende BREF-dokument.

H. Krav til tilsynsmyndighedernes tilsyn

Kommissionen foreslår, at myndighederne forpligtes til følgende:

- Myndighederne skal udarbejde en *tilsynsplan* for alle virksomhederne, der omfatter en lang række specifikke vurderinger af bl.a. miljømæssige forhold, en vurdering af omgivelserne, krav til de rutinemæssige tilsyn, procedurer for ikke-rutinemæssige tilsyn.
- På baggrund af tilsynsplanen fastlægges et *program* for tilsynet, herunder frekvensen for tilsyn på den enkelte virksomhed. Hver virksomhed skal som minimum have et fysisk tilsyn hvert år, medmindre frekvensen kan nedsættes, hvis en konkret risikovurdering af det enkelte anlæg giver belæg for det.
- Desuden foreslås det, at der skal foretages "*uplanlagte*" tilsyn i forbindelse med klager og forud for hver revurdering. Tilsynsmyndigheden udarbejder en rapport om tilsynet, som offentliggøres.

I. Mulighederne for at anvende generelle regler som supplement til godkendelsen.

Kommissionen foreslår, at det tydeliggøres, at det er muligt at erstatte vilkårene i en godkendelse med bindende *standardvilkår*, under forudsætning af, at standardvilkårene er baseret på BREF-dokumenterne, og at standardvilkårene revideres senest 4 år efter at en ny BREF-note vedtages.

J. Innovative teknologier fremmes

Kommissionen foreslår, at medlemslandene skal etablere *incitammenter*, der fremmer udviklingen af nye teknologier på virksomhederne. Kommissionen vil i den forbindelse fastlægge de nærmere redskaber til at fremme denne udvikling, ligesom Kommissionen vil opstille vejledende målsætninger for medlemslandene. For at fremme udviklingen af ny teknologi på virksomhederne foreslås det desuden, at virksomhederne i kortere perioder får lov til at afprøve ny teknologi, også selvom det medfører overskridelser af de gældende emissionskrav.

K. Adskillelse mellem dyrket areal og IPPC-husdyrbrug

Kommissionen foreslår, at det tydeliggøres, at der kan fastsættes generelle regler for udsprængningsarealer af husdyrgødning på dyrkningsarealer, som ikke er en del af selve IPPC-husdyrbruget (staldanlægget).

L. Komité-procedure

Kommissionens forslag lægger op til at anvende komitologi til at fastsætte

- kriterier for at opnå undtagelser for brug af BAT ved miljøgodkendelse.
- kriterier til at bestemme frekvensen for de periodiske kontrolmålinger på IPPC-virksomheder
- kriterier for indhold i ”baseline rapport” om kvalitet af jord og grundvand for virksomheder, der anvender farlige stoffer
- kriterier for vurdering af miljømæssige risici i forbindelse med tilrettelæggelse af tilsyn
- retningslinier for medlemsstaternes incitamenter for at fremme innovative teknologier
- krav til medlemslandenes rapportering til kommissionen
- ændringer i en lang række tekniske bilag på basis af BAT.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen begrundet for det første forslag med, at de fleste industriemissioner (for eksempel til luft og vand) er grænseoverskridende, og at de enkelte medlemslande ikke kan løse forureningsproblemerne alene. Forslaget viderefører derfor, at der skal fastsættes minimumskrav for begrænsning af de væsentligste industriemissioner overalt i Fællesskabet.

For det andet er et af hovedformålene med forslaget at forenkle de gældende regler, således at de enkelte medlemslande bedre kan gennemføre og overholde direktiverne i praksis. Forslaget indeholder de overordnede rammer for reguleringen af industriemissioner, men overlader det til medlemsstaterne at finde den bedst egnede form i hvert enkelt medlemsland, under forudsætning af at minimumskrav overholdes.

Kommissionen konkluderer på denne baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringens nærhedsvurdering

Da forslaget vedrører potentielt grænseoverskridende forurening samt vedrører ændringer og tilpasninger af allerede gældende EU regulering på området, finder Regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og kan således tilslutte sig Kommissionens vur-

dering.

5. Konsekvenser for Danmark

Gældende ret

De potentielt mest forurenende virksomheder i Danmark, herunder IPPC-direktivets husdyrbrug, skal miljøgodkendes. Kommunerne godkender og fører tilsyn med hovedparten af virksomhederne, mens de nye statslige miljøcentre har ansvaret for de mest miljøtunge af industrivirksomhederne.

Godkendelsespligtige virksomheder må ikke etableres, ændres eller udvides uden en miljøgodkendelse. Godkendelsen fastlægger de detaljerede vilkår for virksomhedens drift og for virksomhedens emissioner af eksempelvis støj, røg og spildevand etc. Herudover fastsættes vilkår for virksomhedens egenkontrol, dvs. vilkår der pålægger virksomheden at dokumentere, at virksomheden overholder miljøgodkendelsens emissionsgrænseværdier eller støjkrav f.eks. i form af løbende eller årlige målinger.

Godkendelsessystemet er opdelt i tre niveauer:

- Bilag 1-virksomheder skal igennem den mest omfattende procedure og vurdering.
- Bilag 2-virksomheder er omfattet af et forenklet godkendelsessystem.
- For visse bilag 2-virksomheder er der udarbejdet standardvilkår.

Bilag 1-virksomhederne, der bl.a. omfatter IPPC-virksomhederne (de (i)-mærkede virksomheder), skal godkendes på baggrund af en integreret vurdering af alle påvirkninger (affald, forurening af luft, vand og jord, støj, risici ved større oplag etc.). For at få en godkendelse kræves det, at der anvendes den bedste tilgængelige teknik (BAT), og at bindende miljøkvalitetsnormer ikke overskrides. Herudover gælder der specielt for de (i)-mærkede virksomheder, at BAT-vurderingen skal tage udgangspunkt i de såkaldte BREF-dokumenter, at offentligheden skal inddrages forud for godkendelsen, og at godkendelserne regelmæssigt og mindst hvert 10 år skal revurderes.

Bilag 2-virksomhederne er omfattet af det forenkledede godkendelsessystem, der udmærker sig ved, at virksomhederne bl.a. ikke skal fremsende en omfattende teknologiredegørelse.

For en række af Bilag 2-virksomhederne er der udarbejdet standardvilkår baseret på BAT, som erstatter den individuelle vurdering, som kommunerne ellers skulle foretage.

Den væsentligste retsvirkning af en miljøgodkendelse er, at virksomheden opnår retsbeskyttelse i en fredningsperiode på 8 år mod nye krav. Skærpelser af vilkårene kan dog finde sted

inden udløbet af retsbeskyttelsesperioden, hvis det f.eks. viser sig, at der med ny teknologi kan opnås væsentlige miljøforbedringer for meget lave omkostninger.

Affaldsforbrændingsanlæg og store fyringsanlæg, der er omfattet af IPPC-direktivet, er underlagt BAT-princippet på linie med andre IPPC-virksomheder, men for disse er der herudover fastsat krav for indretning og drift, herunder emissionsgrænseværdier for luftemissioner, der som minimum skal lægges til grund ved reguleringen af disse anlæg.

For en lang række anlægstyper er der krav om, at udslippet af organiske opløsningsmidler skal begrænses mest muligt. Kravet gælder både for godkendelsespligtige virksomheder og virksomheder, der ikke skal godkendes, men som reguleres med påbud.

De husdyrbrug, der er omfattet af IPPC-direktivet, skal godkendes efter den såkaldte ”husdyr-godkendelseslov”, der trådte i kraft den 1. januar 2007. For disse husdyrbrugs vedkommende gælder tilsvarende regler som nævnt ovenfor for de (i)-mærkede virksomheder.

De 7 omfattede direktiver er gennemført således i Danmark:

IPPC-direktivet (96/61):

Hovedprincippet i direktivet er, at en række industrielle aktiviteter, som er nærmere specificeret i direktivets bilag I, ikke må etablere sig eller foretage udvidelser eller ændringer, før de har fået en miljøgodkendelse. Ved denne forhåndsgodkendelse skal virksomhedens forurening vurderes samlet og i sammenhæng, således at der kan træffes de bedste valg for miljøet som helhed, og således at man ikke bare flytter rundt på problemerne. Godkendelsen skal omfatte emissionsgrænseværdier for forurenende stoffer, og emissionsgrænseværdierne skal baseres på, at virksomheden anvender den bedste tilgængelige teknik (BAT). Den danske godkendelsesordning for miljøgodkendelser indeholder krav, der sikrer at de virksomheder, der er omfattet af direktivet, også godkendes efter direktivets principper.

Direktivet er gennemført i Danmark med

- Lovbekendtgørelse nr. 1757 af 22. december 2006 (miljøbeskyttelsesloven)
- Bekendtgørelse nr. 1640 af 13. december 2006 om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen)
- Lov nr. 1572 af 20. december 2006 om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug.
- Bekendtgørelse nr. 648 af 18. juni 2007 om tilladelse og godkendelse mv. af husdyrbrug.

Forbrændingsdirektivet (2000/76):

Rådets direktiv 2000/76/EF af 4. december 2000 om forbrænding af affald fastsætter regler

om indretning og drift af forbrændingsanlæg og medforbrændingsanlæg, herunder emissionsgrænseværdier, forbrændingsbetingelser og målemetoder. Direktivet er gennemført i bekendtgørelse nr. 162 af 11. marts 2003 om anlæg, der forbrænder affald. Bekendtgørelsen sikrer, at miljømyndighederne lægger direktivets krav til grund ved udstedelse af anlæggenes miljøgodkendelser.

Direktivet om store fyringsanlæg (2001/80)

Rådets direktiv 2001/80/EF af 23. oktober 2001 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg fastsætter emissionsgrænseværdier og egenkontrolvilkår for store fyringsanlæg. Direktivet er gennemført i bekendtgørelse nr. 808 af 25. september 2003 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg. Bekendtgørelsen sikrer, at miljømyndighederne lægger direktivets krav til grund ved udstedelse af en miljøgodkendelse.

Direktivet om emission af organiske opløsningsmidler – VOC-direktivet (1999/13)

Rådets direktiv 1999/13/EF om begrænsning af emissionen af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse aktiviteter og anlæg (VOC-direktivet) forpligter Danmark til at begrænse luftforurening med flygtige organiske forbindelser. Direktivet skal mindske udslippet af flygtige organiske forbindelser ved at begrænse industriens anvendelse af organiske opløsningsmidler. VOC-direktivet er gennemført med bekendtgørelse nr. 350 af 29. maj 2002 om begrænsning af emissionen af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse aktiviteter og anlæg.

Tre direktiver rettet mod titanium-dioxid-industrien (78/176, 82/883 og 92/112)

Rådets direktiv 92/112/EØF af 15. december 1992 om fastsættelse af nærmere regler for harmonisering af programmer for nedbringelse af forureningen fra affald fra titandioxidindustrien med henblik på at bringe den til ophør er gennemført ved bekendtgørelse nr. 832 af 15. oktober 1993 om forbud mod tilførsel og udledning af affald fra titandioxidindustrien til offentlige spildevandsanlæg, vandløb, søer eller havet.

De to andre direktiver er ikke gennemført i Danmark, da vi ikke har denne type virksomhed i Danmark.

Forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget griber i et vist omfang ind i det gældende danske godkendelsessystem, og forslaget må forventes at skulle medføre følgende ændringer:

- Udvidelse af listen over IPPC- virksomheder.
- Flytning af en række affaldsbehandlende virksomheder og kraftvarmeproducerende anlæg mellem 20-50MW fra det forenkede godkendelsessystem til bilag 1 på godken-

delsesbekendtgørelsen.

- Ændring af reglerne om revision af godkendelser til bestående virksomheder.
- Væsentlig indskrænkning eller om nødvendigt ophævelse af de gældende regler om retsbeskyttelse.
- Udbygning af godkendelsesvilkår med krav om tilbageføring af virksomhedens areal til den oprindelige tilstand ved ophør af drift.
- Skærpede emissionskrav for store fyringsanlæg
- En lang række lovtekniske ændringer i øvrigt.

Forslaget griber i et vist omfang ind i de danske regler om grønne regnskaber, idet forslaget om årlig afrapportering fra virksomhederne ligger meget tæt op af de danske grønne regnskaber. Forslaget har muligvis også sammenhæng med den gældende jordforureningslov.

Forslaget må antages at medføre, at følgende love og bekendtgørelser skal ændres:

- Lovbekendtgørelse nr. 1757 af 22. december 2006 af bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse.
- Lov nr. 1572 af 20. december 2006 om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug.
- Bekendtgørelse nr. 1640 af 13. december 2006 om godkendelse af listevirksomhed.
- Bekendtgørelse nr. 1515 af 14. december 2006 om visse virksomheders pligt til at udarbejde grønne regnskaber
- Bekendtgørelse nr. 162 af 11. marts 2003 om anlæg, der forbrænder affald
- Bekendtgørelse nr. 808 af 25. september 2003 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg
- Bekendtgørelse nr. 350 af 29. maj 2002 om begrænsning af emissionen af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse aktiviteter og anlæg
- Bekendtgørelse nr. 621 af 23. juni 2005 om begrænsning af emission af nitrogenoxider, uforbrændte carbonhydrider og carbonmonoxid mv. fra motorer og turbiner.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Kommissionen har ikke angivet de samlede økonomiske konsekvenser af forslaget. Kommissionen har koncentreret sig om en cost –benefit analyse på effekten af at stramme grænseværdierne for luftforurening fra store fyringsanlæg samt om at opgøre de administrative byrder og lettelser for erhvervslivet og medlemsstaterne. Andre økonomiske konsekvenser er forsøgt beskrevet i Impact Assessment, men ikke i deres helhed. For alle typer af anlæg, som medtages som nye anlægstyper under direktivet argumenter kommissionen med, at gevinsterne er større end omkostningerne. Man har dog kun for energianlæg fra 20MW-50MW forsøgt at beregne nettogevinsterne under forskellige forudsætninger.

Kommissionen angiver, at de samlede administrative lettelser til 105-255 mio. € pr. år som følge af direktivforslaget samt en handlingsplan, som skal lette medlemslandenes administrative byrder. Det vil dog variere fra medlemsland til medlemsland. Det skal bemærkes, at selve direktivforslaget isoleret set vil øge de administrative byrder for medlemslandene.

Kommissionen beregner, at der samlet vil kunne opnås en reduktion i de administrative byrder for virksomheder og myndigheder på i alt 32 mio. € pr. år i EU ved at gennemføre forslaget om at anvende kombinerede miljøtilladelser og strømlining af rapportering.

Forslaget om at udvide antallet af virksomheder omfattet af direktivet øger de administrative omkostninger for både virksomheder og myndigheder med knapt 20 mio. € pr. år, i alt 37 mio. € pr. år.

Forslagets dele om øget indsats for implementering af IPPC-direktivet samt øget tilsyn mv. beregnes til i alt 40 mio. € pr. år i EU, heraf ventes de 14 mio. € at belaste erhvervene.

Forslaget er koblet med en handlingsplan, der skal støtte medlemslandene i at reducere de administrative byrder på miljøområdet. Kommissionen vurderer, at der på EU-niveau kan spares 25 % eller 150-300 mio. € årligt i unødvendige administrative byrder. Endelig anfører Kommissionen, at en generel reduktion af erhvervenes administrative byrder på 25 % vil omsættes i en øget vækstrate i EU-landene.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes kun at have begrænsede statsfinansielle konsekvenser. Det er dog ud fra en forventning om, at det danske differentierede tilsyn kan opretholdes, og at kravet om mere fleksibel revurdering af virksomheder ikke vil ændre den samlede mængde revurderinger af miljøgodkendelser over tid.

Staten

Staten vil få en engangsudgift til at ændre love og bekendtgørelser, som vurderes til 1 årsværk. Direktivforslagets omdrejningspunkt er at gøre BREF-noterne juridisk bindende ved udarbejdelse af miljøgodkendelser. Indsatsen for at udarbejde og formidle BREF-noterne har været meget nedprioriteret i de seneste år. Der er behov for at styrke den centrale indsats for udarbejdelse og formidling af BREF-noter med 5 årsværk pr. år.

Kommunerne

Forslaget om at udvide antallet af virksomheder omfattet af direktivet vurderes til at berøre maksimalt ca. 500 bestående virksomheder i DK. De pågældende virksomheder har alle i for-

vejen en godkendelse. Derfor vil de øgede administrative byrder, der primært indbefatter forudgående offentlighed i forbindelse med revurdering eller en ny godkendelse, påhvile de kommunale myndigheder. Det vurderes samlet til 3-4 mio. kr. i overgangsperioden på 4-5 år, indtil alle de pågældende anlæg har fået en godkendelse efter IPPC-direktivet. Såfremt standardvilkår for de omfattede virksomheder kan videreføres evt. i modificeret form, vil det betyde at ekstraudgifterne for godkendelsesmyndighederne vil kunne reduceres.

Erhvervsadministrative konsekvenser

Forslaget lægger op til øgede erhvervsadministrative omkostninger i form af øget rapportering, som dog i Danmark vurderes at kunne indeholdes i de eksisterende grønne regnskaber for de virksomheder, som er omfattet heraf. Men der vil være øgede udgifter for virksomheder, der i dag ikke er omfattet af denne pligt. Det skønnes, at dette ca. er 1000 virksomheder (især husdyrbrug og energianlæg 20-50MW). Kommission har angivet de administrative omkostninger til 8 timer svarende ca. 3.900 kr. pr. rapport. Skønnet udgift ca. 4 mio. kr. pr. år.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

Kommissionen har udarbejdet en vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser af dele af forslaget. Især forslaget om at skærpe grænseværdierne for store fyringsanlæg vil netto medføre en positiv cost-benefit (7-128 mia.€ pr. år i EU).

Cost -benefitrapporten for store fyringsanlæg angiver, at Danmark har NO_x-reduktionsomkostninger på ca. 650 mio.kr. årligt i forhold til direktivets krav. Der er ingen reduktionsomkostninger til SO₂ og partikler, da Danmark allerede overholder de foreslåede krav.

For at vurdere om Kommissionens rapport er dækkende for danske forhold, har COWI for Miljøstyrelsen vurderet de samfundsøkonomiske fordele og omkostninger ved strammere NO_x-krav for store fyringsanlæg (>50 MW indfyret brændsel) med udgangspunkt i data for de enkelte el- og varmeanlæg. Størrelsen af omkostninger og benefits er dog forbundet med stor usikkerhed på det foreliggende datagrundlag.

COWI vurderer, at forslaget med stor usikkerhed vil bidrage til en selvstændig NO_x-reduktion på omkring 1.700 tons NO_x årligt fra 2016. Reduktionsomkostningerne er vurderet til ca. 40 mio. kr. årligt. Den gennemsnitlige enhedsreduktionsomkostning knyttet hertil er beregnet til omkring 23 kr. pr. kg. NO_x ved benyttelse af såkaldte DeNO_x-anlæg.

Følsomhedsanalyser viser, at reduktionsomkostningerne varierer mellem 30-50 mio.kr. årligt og benefit mellem ca. 30-110 mio. kr. årligt. Benefit er værdisat ud fra EU's CAFE-studie med en enhedsværdi på ca. 33 kr. pr. kg NO_x baseret på værdien af tabt leveår. Der vil være

en nettobenefit ved at gennemføre de skærpede grænseværdier for NO_x for store fyringsanlæg i Danmark.

Samlet set er konklusionen, at Kommissionens vurdering af årlige NO_x-reduktionsomkostninger på 650 mio.kr. for Danmark synes betydeligt overvurderet. Den udførte analyse - på det foreliggende grundlag - peger på, at de reelle omkostninger snarere er 5-10 pct. heraf, nemlig i størrelsesordenen 30-50 mio.kr årligt. Heri indgår ikke virkningen af en evt. NO_x afgift. Der vil samlet set være en nettogevinst for Danmark ved at gennemføre de skærpede grænseværdier for store fyringsanlæg, da især reducerede emissioner i vores nabolande af SO₂, partikler og NO_x vil give en gevinst for Danmark.

Virksomhederne

De økonomiske omkostninger til at udarbejde en baseline rapport for jord og grundvandstilstand for visse virksomheder er ikke opgjort af Kommissionen. Dette kan dog være en betydelig engangsudgift for virksomheden. Det er vanskeligt at opgøre, hvad udgifterne vil være for danske virksomheder, da det ikke er defineret, hvad tilstandsrapporten skal indeholde og da definitionen af hvilke virksomheder, der er omfattet, er uklar. Det tilsvarende gælder for analyseudgifter til den periodiske jord og grundvandsmonitoring mindst hver 7. år, som Kommissionen foreslår.

Omkostninger til reduktion af NO_x-udledning er som ovenfor nævnt overvurderet i Kommissionens cost-benefit rapport. COWI vurderer, at de reelle omkostninger for store fyringsanlæg er i størrelsesordenen 30-50 mio.kr. årligt.

Borgerne

De økonomiske konsekvenser for borgerne vil ikke være mærkbare.

Beskyttelsesniveau:

Det forventes, at Kommissionens forslag – specielt de øgede krav til reduktion af emissionerne til luft fra forbrændingsanlæg – vil have positive virkninger på miljøet i Danmark. En væsentlig del af denne effekt vil komme via reducerede emissioner i vore nabolande.

6. Høring

Rammenotatet har været udsendt i skriftlig høring i EU-specialudvalget vedr. miljø med frist til den 6. marts 2008. Der er indkommet følgende bemærkninger:

Dansk Industri, OFR og Bryggeriforeningen understreger, at bindende BAT-noter ikke må medføre, at myndighederne pålægger virksomhederne at anvende en bestemt teknologi. Der bør fortsat være metodefrihed.

Dansk Industri og Bryggeriforeningen understreger, at det er afgørende for virksomhederne, at virksomhederne kan foretage investeringer og afskrivninger i tillid til en langsigtet tidshorisont. Hvis virksomhederne risikerer nye eller skærpede krav med kort varsel eller hyppige ændringer, vil det i sig selv medføre en tilbageholdenhed med at foretage større og langsigtede investering.

DAKOFA og Landbrugsrådet ønsker præciseret i indstillingen, at BREF-dokumenterne får en sådan udformning, at de bliver operationelle for virksomhederne og godkendelsesmyndighederne. Endvidere ønsker Landbrugsrådet, at det tydeliggøres, at BREF'erne udarbejdes i et samarbejde mellem industri og myndigheder.

Affald Danmark udtrykker bekymring over selve den juridiske procedure for vedtagelse af BREF-dokumenterne og anmoder om, at Regeringen lægger vægt på, at bindende bestemmelser bør være genstand for en demokratisk kontrolmekanisme.

Landbrugsrådet udtrykker forbehold overfor at medtage kvægbrug som aktivitet under direktivet. Endvidere mener Landbrugsrådet, at Regeringen bør fokusere på de administrative byrder, ved at virksomhederne hvert år skal rapportere, om de lever op til BAT.

Forslaget blev udsendt i almindelig høring til 108 interessenter den 9. januar 2008. Ved høringsfristens udløb den 6. februar 2008 er der modtaget høringssvar fra 14 høringssparter: EnviNa Danmark (EN), Landbrugsrådet (LR), Dansk Landbrug (DL), Affald Danmark (AD), Force Teknologi (FT), Bryggeriforeningen (BF), Dansk Energi (DE), Plastindustrien (PI), Dakofa (DA), Det Økologiske Råd (DØR), Oliebranchens Fællesrepræsentation (OFR), Dansk Fjernvarme (DFV), Dansk Industri (DI), Kommunernes Landsforening (KL).

Kommentarerne kan indeles som følger:

Generelle bemærkninger fra høringssparterne.

DØR støtter forslaget.

PI støtter som udgangspunkt intentionerne om at forenkle eksisterende regler og sikre en bedre implementering af BAT og håndhævelse af reglerne i alle medlemslande. PI mener dog, at forslaget vil betyde stramninger i forhold til det danske godkendelsessystem og dermed betyde ekstra administrative og økonomiske byrder for virksomhederne. PI opfordrer derfor den danske regering til at arbejde videre med forslaget ud fra den forudsætning, at det veletablerede danske godkendelsessystem kan fastholdes.

DI støtter Kommissionens ønske om at styrke implementeringen af IPPC-reglerne i andre medlemslande ud fra det synspunkt, at det er helt uacceptabelt, at 50 % af de europæiske IPPC-virksomheder endnu ikke er godkendt, mens Danmark ligger helt i front med flest miljøgodkendte virksomheder. DI konstaterer, at forslaget bringer EU på omgangshøjde med Danmark, men understreger samtidig, at Dansk Industris tilslutning til forslaget er betinget af, at reglerne rent faktisk gennemføres og håndhæves i de øvrige EU-lande. DI kan således ikke støtte, at der stilles endnu skrappe krav, som risikerer kun at blive fuldt gennemført i lande som Danmark, der i forvejen er længst fremme med gennemførelsen. DI mener i øvrigt ikke, at der med styrkelsen af IPPC-direktivet er brug for de 6 sektordirektiver, som derfor foreslås ophævet med henblik på en yderligere forenkling af reglerne. DI tilslutter endvidere intentionen om at forenkle de eksisterende regler, men mener ikke, at forslaget i sig selv medfører administrative lettelser for virksomhederne, snarere tværtimod.

DE støtter Kommissionen i, at bedre styring af emissionerne fra europæiske IPPC-anlæg kan bidrage til, at målet om bedre luftkvalitet i Europa lettere nås. Dansk Energi er imidlertid ikke enig i hovedfilosofien i forslaget om at gøre BREF-dokumenterne juridisk bindende.

EN støtter forslaget, men med det forbehold, at en lang række problemer omkring udarbejdelsen af næste generation af BREF-er skal løses.

LR og DL støtter intentionerne i forslaget om at forenkle og afbureaukratisere reglerne, men mener at der ikke bør pålægges europæiske virksomheder så store krav, at det skader konkurrenceevnen i forhold til resten af verden. Trods de gode intentioner mener LR og DL, at forslaget burde lægge op til højere grad af forenkling end tilfældet er.

AD og OFR støtter Kommissionens intentioner om at sikre en mere ensartet implementering af de gældende direktiver, men sætter bl.a. spørgsmålstejn ved, om reduktionen af retsakter i sig selv bidrager til en bedre lovgivning. AD frygter snarere, at en så omfattende retsakt vil hæmme den teknologiske udvikling, fordi senere ændringer af direktivet er meget tidskrævende.

BF afviser forslaget med den begrundelse, at en sammenskrivning af 7 direktiver til ét ikke ses som en fordel i sig selv, ligesom der heller ikke ses nogen forenklinger eller lettelser for erhvervslivet i forslaget.

Ad A. Kravet om anvendelse af bedste tilgængelige teknik (BAT) styrkes.

DI støtter forslaget om at styrke BAT-princippet under forudsætning af, at BREF-dokumenterne får en bedre kvalitet, og at den individuelle vurdering af godkendelsesvilkårene for den enkelte virksomhed ikke svækkes.

LR, DL og BF afviser forslaget om at styrke BREF-dokumenternes status, dels fordi virkeligheden er mere kompleks end hvad der kan sammenfattes i BREF-dokumentet – flere af BREF'erne er i dag meget omfangsrige og derfor meget uoverskuelige -, dels fordi BREF-dokumenterne som juridisk bindende dokumenter modvirker den teknologiske udvikling.

KL afviser også forslaget om, at BREF-noterne gøres bindende, og mener, at det bør fastholdes, at myndighederne har mulighed for at tage hensyn til lokale og individuelle forhold, ikke mindst fordi BREF-dokumenterne ikke kan være tilpasset forholdene i alle lande.

LR og DL påpeger endvidere, at der flere steder i forslaget er fjernet gældende tekst om, at der ved fastsættelsen af BAT skal tages hensyn til økonomi og den sandsynlige miljøeffekt.

BF afviser den foreslåede procedure for vedtagelse af BREF-dokumenterne, hvor Kommissionen selv rent administrativt kan vedtage og opdatere dokumenterne.

AD, FT, DA og DE afviser Kommissionens forslag om at tillægge BREF-dokumenterne juridisk bindende karakter. Afvisningen begrundes bl.a. med, at BREF-dokumenternes referenceniveauer, dvs. de niveauer, der kan opnås ved anvendelse BAT, vil blive anvendt som emissionsgrænseværdier, hvilket vil medføre risiko for overskridelser af udledningskravene med deraf følgende krav om, at driften skal lukke ned, også i tilfælde hvor problemet kunne løses uden nedlukning.

EN afviser umiddelbart at gøre BREF-dokumenterne bindende, medmindre en lang række forhold tydeliggøres, herunder, at det præciseres i direktivforslaget, at BREF-dokumenterne skal forsynes med standardiserede målemetoder.

Ad B. Skærpede minimumskrav til store fyringsanlæg.

DFV støtter forslaget om skærpede krav for anlæg over 50 MW, da de gælder alle anlæg i EU.

DE og DFV afviser forslaget om, at de gældende regler om, at anlæg, der kan benytte en fælles skorsten, regnes som et enkelt anlæg, udvides til også at omfatte eksisterende anlæg. Desuden afvises forslaget om, at små fyringsanlæg med fælles skorstensføring fremover skal matche samme emissionskrav som de store og højeffektive forbrændingskedler.

DE ønsker endvidere lempelser i grænseværdierne for NO_x for halmfyrede kedler og hjælpe-dampkedler, da disse ikke umiddelbart kan opgraderes med de-NO_x-anlæg.

Ad C. Skærpede minimumskrav til affaldsforbrændingsanlæg.

DA støtter muligheden for at lempe målekravene under visse betingelser. Endvidere anføres, at betydningen af ændrede værdier til beregning af grænseværdier for medforbrændingsanlægs samlede emission bør vurderes i forhold til intentionerne om øget medforbrænding af affald på kulfyrede kraftværker.

Ad D. Listen over IPPC-virksomheder udvides.

DØR støtter forslaget om at udvide listen, men ønsker herudover, at kvægbrug og minkfarme af en vis størrelse skal omfattes af direktivet. Det skyldes, at visse kvægbrug og minkfarme udleder mere ammoniak end de svine- og fjerkræbrug, som er omfattet af direktivet.

AD og DA støtter udvidelsen af listen med flere affaldsbehandlende anlæg.

DFV støtter udvidelsen af listen med energianlæg mellem 20-50 MW under forudsætning af, at disse anlæg får lempeligere miljøkrav end BAT, da disse anlæg ikke vil kunne leve op til samme krav som anlæg større end 50 MW. Anlæggene anvendes normalt kun som reserve- og spidslastanlæg og har derfor begrænset drift, men de er væsentlige i forhold til det samlede billede af miljøeffektiv varmeproduktion i Danmark.

BF, DL og LR afviser forslaget om at inddrage energianlæg mellem 20-50 MW, fordi forslaget inddrager visse bryggerier og malterier, som i dag er omfattet af det forenkledede godkendelsessystem, og gartnerier med decentrale kraftvarmeværker under IPPC-reglerne.

DL afviser endvidere forslaget om at reducere grænsen for, hvornår fjerkræproduktion er omfattet.

KL gør opmærksom på, at udvidelsen af listen vil have afgørende betydning for den måde godkendelsesordningerne er organiseret på i Danmark. Udvidelsen vil også få økonomiske konsekvenser for kommunerne, såfremt der fremover skal foretages flere individuelle godkendelser i stedet for at anvende standardvilkår for udvalgte brancher.

Ad E. Ændring af reglerne om den løbende revurdering af IPPC-virksomheder.

DL, LR, BF, DE, OFR og AD afviser forslaget om, at godkendelsesbetingelserne skal tages op til fornyet overvejelse inden 4 år efter offentliggørelsen af et nyt eller revideret BREF-dokument, og foreslår i stedet, at forslaget justeres, således at den danske retsbeskyttelse på 8 år bibeholdes.

DI påpeger, at forudsætningen for at udvikle BREF-dokumenterne dynamisk er, at de gælder ved nyanlæg og efter en konkret vurdering for større anlægsændringer eller udvidelser, men ikke for bestående anlæg, som lever op til BAT-niveauet på anlægstidspunktet.

KL peger på, at kravet om hyppigere revurderinger, flere tilsyn samt udarbejdelse af planer og programmer for tilsynene vil medføre en betragtelig større opgavebyrde for kommunerne, hvilket må kompenseres kommunerne økonomisk.

Ad F. Krav til kortlægning af jordforurening

BF, PI, DI, OFR, LR og DL afviser både forslaget om udarbejdelse af en tilstandsrapport (*baseline rapport*) for jord og grundvand for nye og eksisterende virksomheder, som håndterer farlige stoffer, samt de periodiske målinger. DI anfører bl.a., at forslaget næppe har hjemmel i EU-traktaten, at det vil være uden miljøeffekt, og at det vil flytte virksomhedernes ressourcer fra miljøbeskyttelse til formålsløse jordforureningsundersøgelser. Endvidere anføres, at alle relevante industrigrunde i Danmark allerede er jordforureningskortlagt på vidensniveau 1 og 2.

DI foreslår, at reglerne fjernes fra forslaget, eller at der som minimum åbnes mulighed for at fravige dem ved at etablere tilsvarende beskyttelse i nationale regler. DL foreslår, at det specielt for den primære landbrugssektor præciseres, at dyrkningsfladen ikke er omfattet af reglerne om baseline rapport og periodiske målinger.

Ad G. Virksomhedernes egenkontrol og afrapportering til myndighederne.

PI er betænkelige ved forslaget om, at virksomhederne årligt skal rapportere om overholdelse af samtlige godkendelsesvilkår, herunder BAT, idet forslaget opfattes som en stramning og ekstra byrde for virksomhederne. Desuden vil det kunne modarbejde det danske arbejde med at forenkle bl.a. de grønne regnskaber.

AD, DL og LR afviser kravet om, at virksomheden årligt skal rapportere, om de lever op til BAT. AD fremhæver især affaldsforbrændingsanlæg, idet netop disse anlæg på trods af positive bidrag til integrerede affaldshåndteringssystemer mødes af stor modstand i mange medlemsstater.

Ad H. Krav til tilsynsmyndighedernes tilsyn

BF afviser forslaget om, at tilsynsrapporter skal offentliggøres, da rapporterne kan indeholde konkurrencefølsomme oplysninger.

PE afviser forslaget om, at der skal gennemføres et fysisk tilsyn på virksomhederne hver 12. måned med henvisning til, at det strider mod det differentierede tilsyn.

Ad I. Mulighederne for at anvende generelle regler som supplement til godkendelsen.

DI støtter forslaget om at fremme brugen af generelle regler/ standardvilkår som supplement til godkendelsen og ser det som en klar mulighed for at forenkle de danske godkendelser yderligere.

Ad J. Innovative teknologier fremmes

Ingen bemærkninger hertil.

Ad K. Adskillelse mellem dyrket areal og IPPC-husdyrbrug

LR og DL støtter forslaget om, at medlemsstaterne kan vælge at lade det dyrkede areal, hvor der udsprede husdyrgødning der er produceret på et IPPC-husdyrbrug, være reguleret af generelle regler.

Ad L. Komité-procedure

KL og DI finder det bekymrende, at direktivforslaget giver kommissionen en lang række bemyndigelser til at udfylde væsentlige punkter i direktivet gennem komitologiproceduren. KL og DI finder en række af disse beføjelser unødvendige, og finder ikke, at proceduren sikrer, at væsentlige interessenter får mulighed for at bidrage til, at reglerne kan fungere i praksis.

AD afviser forslaget om, at kriterier for fravigelse af BAT fastlægges gennem komitologi.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment især de elementer, der sikrer et højere miljø- og sundhedsbeskyttelsesniveau i EU. Regeringen kan overordnet støtte hovedprincipperne i forslaget.

9. Tidligere forelæggelser fra Folketingets Europaudvalg

Der er ikke tidligere oversendt grundnotat om sagen til FMPU og FEU.