



Den 5. april 2018
MFVM 492

GRUNDNØTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til beslutning om konklusioner vedrørende bedste tilgængelige teknik (BAT- konklusioner) for affaldsbehandlingsanlæg i henhold til direktiv 2010/75/EU af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om industrielle emissioner (Komité-sag)

KOM-dokument foreligger ikke.

Resumé

Kommissionen har fremlagt forslag til konklusioner om Bedste Tilgængelige teknikker (BAT) for affaldsbehandlingsanlæg (komité-sag). Formålet med forslaget om BAT-konklusionerne for affaldsbehandlingsanlæg er at forebygge og bekæmpe forureningen fra større, forurenende virksomheder omfattet af Direktivet om Industrielle Emissioner (IE-direktivet) ved at anvende de bedste tilgængelige teknikker (BAT). Forslaget indebærer, at det vejledende BAT-Referencedokument (BREF-dokument) for affaldsbehandlingsanlæg ajourføres med hensyn til de bedste tilgængelige teknikker. Forslaget forventes sat til afstemning i Kommissionens Artikel 75 udvalg den 12. april 2018. Der er omtrent 100 affaldsbehandlingsanlæg i Danmark, som bliver omfattet af BAT-konklusionerne. Vedtagelse af BAT-konklusionerne forventes at medføre et samfundsøkonomisk tab for Danmark på i størrelsesordenen 97 mio. kr. over en 30 årig periode, svarende til en meromkostning på 6 mio. kr. i nutidsværdi. BAT-konklusionerne vil medføre en forbedring af beskyttelsesniveauet i Danmark og i EU. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget.

Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag til konklusioner om Bedste Tilgængelige teknikker (BAT) for affaldsbehandlingsanlæg. BAT konklusionerne omfatter biologiske, mekaniske og fysisk-kemiske affaldsbehandlingsanlæg, men ikke affaldsforbrændingsanlæg.

Forslaget til BAT konklusioner har hjemmel i artikel 13 i Europaparlamentets og Rådets direktiv 75/2010 af 24. november 2010 om industrielle emissioner (IE-direktivet).

Forslaget behandles i en undersøgelsesprocedure i Kommissionens Artikel 75 udvalg. Afgiver Komitéen en positiv udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver Komitéen en negativ udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen ikke forslaget, idet Kommissionen inden for to måneder kan forelægge Komitéen et ændret forslag eller indenfor en måned kan forelægge forslaget for appeludvalget. Afgives der ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal, kan Kommissio-

nen vedtage forslaget/indenfor to måneder forelægge komitéen et ændret forslag eller indenfor en måned forelægge forslaget for appeludvalget. Afgiver appeludvalget med kvalificeret flertal en negativ udtalelse om forslaget, kan Kommissionen ikke vedtage forslaget. Afgiver appeludvalget med kvalificeret flertal en positiv udtalelse, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver appeludvalget ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal kan Kommissionen vedtage forslaget.

Forslaget forventes sat til afstemning i Kommissionens Artikel 75 udvalg den 12. april 2018.

Formål og indhold

I direktivet stilles der krav om, at forurenende virksomheder omfattet af direktivet skal begrænse forureningen mest muligt ved at anvende de bedste tilgængelige teknikker (BAT). BAT er udtryk for de bedste tilgængelige teknikker for en bestemt sektor og omfatter den måde, hvorpå anlægget konstrueres, bygges, vedligeholdes, drives og lukkes ned. BAT-konklusioner fastlægger blandt andet teknikker til reduktion af emissioner samt opnåelige emissionsniveauer, baseret på repræsentative anlæg. Teknologien skal sikre et så højt miljøbeskyttelsesniveau som muligt inden for rammerne af det, der er teknisk og økonomisk gennemførligt for den relevante sektor. Når der i medfør af direktivet er vedtaget BAT-konklusioner, er disse juridisk bindende for medlemsstaterne. Dette betyder, at miljømyndighederne herefter er forpligtet til at lægge dem til grund ved revurderinger og miljøgodkendelser af industrielle anlæg. BAT-konklusionerne får således direkte betydning for virksomhederne, når de er omsat til krav i en miljøgodkendelse.

Forslaget til BAT-konklusioner for affaldsbehandlingsanlæg omfatter anlæg, der

- Bortskaffer eller nyttiggør farligt affald, hvor kapaciteten er større end 10 tons/dag.
- Bortskaffer ikke-farligt affald, hvor kapaciteten er større end 50 tons/dag.
- Nyttiggør eller både nyttiggør og bortskaffer ikke-farligt affald, hvor kapaciteten er større end 75 tons/dag (kapaciteten er 100 tons/dag hvis der udelukkende udføres anaerob nedbrydning).
- Midlertidigt opbevarer farligt affald, der efterfølgende behandles på et af ovenstående anlæg, hvor den samlede kapacitet er større end 50 tons.

Disse anlægstyper er omfattet af listen over godkendelsespligtige virksomheder i bilag 1 til IE-direktivet under punkt 5.1, 5.3, 5.5 og 6.11 (hvis spildevandet udledes fra en virksomhed omfattet af punkt 5.1, 5.3 og 5.5). Affaldsforbrændingsanlæg er ikke omfattet af disse BAT-konklusioner. Affald, der behandles på affaldsbehandlingsanlæg, betragtes for disse anlæg som en råvare.

I EU-28 blev der i 2012 ifølge EUROSTAT genereret i alt 2.514.000.000 tons affald. Heraf udgjorde 96 % ikke-farligt affald og 4 % farligt affald. I Danmark blev der i 2012 genereret 16.332.000 tons affald, svarende til 0,65 % af den samlede affaldsmængde i EU-28. BAT-konklusionerne vedrører affaldsbehandlingsanlæg, der overskrider en vis behandlingskapacitet opgjort som antal tons per dag (tærskelværdi). Tærskelværdien afhænger af typen af affaldsbehandling.

Da der findes tærskelværdier for affaldsbehandlingsanlæg i IE-direktivet, vil ikke alt affald i EU blive behandlet på affaldsbehandlingsanlæg, der hører under IE-direktivet. EUROSTAT anslår, at der i EU-28 er ca. 34.000 anlæg (aktiviteter), der behandler affald. Af forslaget fremgår, at der i EU-28 er ca. 4.000 affaldsbehandlingsanlæg omfattet af IE-direktivet, der bortskaffer eller nyttiggør affald.

Der er ikke en præcis opgørelse af antallet af anlæg, men det forventes, at der er ca. 100 store affaldsbehandlingsanlæg i Danmark, der overskrider tærskelværdien og derfor bliver omfattet af BAT-konklusionerne. Eksempler på sådanne anlæg er Fortum, RGS90, H.J. Hansen og Stena Recycling. Der vil være ca. 44 anlæg som varetager biologisk affaldsbehandling, ca. 14 anlæg som varetager me-

kanisk affaldsbehandling, ca. 17 anlæg, der varetager fysisk-kemisk affaldsbehandling, 1 anlæg, der varetager vandbaseret flydende affald og ca. 22 anlæg, der er midlertidig oplag af affald, blanding forud for videre behandling og omemballering.

BAT-konklusionerne indebærer blandt andet følgende krav:

- Generelle krav til forhåndsgodkendelse af affald; modtagekontrol; sporbarhed; sortering af indkommende affald; adskillelse af affaldsfraktioner; kvalitetssikring af output.
- Generelle krav om at opbygge og vedligeholde lister over indkommende affalds håndtering på anlægget samt spildevands- og luftemissioners generelle sammensætning, for eksempel oplysninger om flow, temperatur, kemisk sammensætning og bionedbrydelighed.
- Krav til anlæg, der udfører mekanisk behandling af affald, herunder shredder-anlæg. Disse anlæg har ikke tidligere været omfattet af BAT-krav.
- Krav til dekontaminering af udstyr indeholdende PCB.
- Krav om at opstille planer for energieffektivitet.
- Emissionsniveauer (udledningsniveauer) til luft og spildevand for en række kemiske stoffer i spildevand. Behandlingsanlæg med direkte udledning af spildevand til recipient skal monitorere for flere stoffer end behandlingsanlæg, der får spildevand behandlet på centrale spildevandsrens-anlæg.
- Emissionsniveauer til luft omfatter for første gang krav til lugt.
- Emissionsniveauer til luft og vand er baseret på en risikobaseret tilgang i forhold til om de pågældende stoffer er relevante for det konkrete behandlingsanlæg.
- Hyppigere monitoring af emissioner for behandlingsanlæg, der ikke har en stabil emission.
- Mere fokuserede BAT konklusioner – 53 BAT konklusioner i stedet for 130 i det forrige dokument.
- Ressourcedagsordenen har et stærkt fokus i BAT konklusionerne og er knyttet til virksomhedernes miljøledelse.

I praksis vil mange af de danske affaldsbehandlingsanlæg allerede opfylde dele af BAT-konklusionernes krav. Det skyldes, at alle danske anlæg i dag har miljøgodkendelser, hvori der er stillet vilkår til miljøbeskyttelsen, og at der er et vist overlap mellem disse eksisterende vilkår og de nye BAT-konklusioner. For at kunne leve op til forslaget krav til BAT vil et begrænset antal danske affaldsbehandlingsanlæg dog skulle investere i ny teknik. Endvidere vil mange danske anlæg opleve øgede udgifter til monitoring af emissioner og ændrede procedurer for f.eks. miljøledelse, sporbarhed og dokumentation. Udgifter til monitoring forventes dog at falde over tid, hvis emissionerne er på et stabilt niveau.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

IE-direktivet er gennemført ved en ændring af miljøbeskyttelsesloven og jordforureningsloven samt ændringer af bekendtgørelsen om godkendelse af listevirksomhed, bekendtgørelsen om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg, bekendtgørelsen om visse luftforurenende stoffer fra fyringsanlæg på platforme på havet og affaldsforbrændingsbekendtgørelsen med virkning fra 7. januar 2013.

Miljømyndighederne skal lægge BAT-konklusionerne til grund i forbindelse med godkendelse og revurdering af godkendelser af affaldsbehandlingsanlæg, når BAT-konklusionen er vedtaget og offentliggjort af Kommissionen i EU-Tidende. Fraviges emissionsgrænseværdierne i forhold til de opnåelige emissionsniveauer (BAT-AEL) i BAT-konklusionerne, har medlemsstaterne pligt til at indberette det til Kommissionen jf. IE-direktivets artikel 15, stk. 4. Denne bestemmelse gælder efter direktivet kun emissioner og ikke de øvrige BAT-konklusioner.

I Danmark er der standardvilkår for visse del-aktiviteter indenfor affaldsbehandlingssektoren, og de vil gælde parallelt med BAT-konklusionerne. Følgende del-aktiviteter indenfor affaldsbehandlingssektoren er både omfattet af de danske standardvilkår og BAT-konklusionerne:

- Anlæg til bortskaffelse eller nyttiggørelse af farligt affald omfattet af listepunkt 5.1(d), hvor kapaciteten er større end 10 tons/dag, og hvor der foregår rekonditionering forud for en af de i listepunkt 5.1 og 5.2 i bilag 1 til bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed opførte aktiviteter, er omfattet af afsnit 23 i standardvilkårsbekendtgørelsen.
- Biologisk affaldsbehandling, andet end bioforgasning og kompostering, omfattet af listepunkt 5.3(b)(i) hvor kapaciteten er større end 75 tons/dag er omfattet af afsnit 24 i standardvilkårsbekendtgørelsen.
- Biogasanlæg omfattet af listepunkt 5.3(b)(i) hvor kapaciteten er større end 75 tons/dag er omfattet af afsnit 25 i standardvilkårsbekendtgørelsen. Hvis den eneste affaldsbehandlingsaktivitet, der finder sted, er anaerob nedbrydning, er kapacitetstærsklen for denne aktivitet 100 tons/dag.
- Komposteringsanlæg omfattet af listepunkt 5.3(b)(i) hvor kapaciteten er større end 75 tons/dag er omfattet af afsnit 26 i standardvilkårsbekendtgørelsen.
- Anlæg til midlertidig oplag af farligt affald, der ikke er omfattet af listepunkt 5.4, i afventning af en af de i listepunkt 5.1, 5.2, 5.4 og 5.6 anførte aktiviteter, hvor den samlede kapacitet er større end 50 tons, bortset fra midlertidig opbevaring i afventning af indsamling på det anlæg, hvor affaldet produceres, er omfattet af afsnit 27 i standardvilkårsbekendtgørelsen.

Hvor standardvilkårene måtte være mere lempelige end BAT-konklusionerne, vil BAT-konklusionerne gælde.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Beslutningen om BAT-konklusionerne vil blive tilføjet til bilag 7 i Godkendelsesbekendtgørelsen (BEK nr. 1458 a2f 12/12/2017). Efter offentliggørelsen skal myndighederne tage højde for BAT konklusionerne ved miljøgodkendelser og revurderinger af miljøgodkendelser for affaldsbehandlingsanlæg omfattet af BAT-konklusionerne. Miljømyndighederne skal revurdere miljøgodkendelserne for affaldsbehandlingsanlæggene på baggrund af BAT-konklusionerne, og de ajourførte vilkår skal være overholdt på anlæggene senest fire år efter offentliggørelsen af BAT-konklusionerne i EU-Tidende.

Økonomiske konsekvenser

Når BAT-konklusionerne vedtages, skal kommuner og Miljøstyrelsen revurdere miljøgodkendelserne for de omfattede anlæg senest 4 år efter vedtagelsen af konklusionerne. Kommunerne er allerede kompeniseret for dette merarbejde i forbindelse med IED-pakken, hvorfor der ikke er statsfinansielle konsekvenser.

De økonomiske konsekvensvurdering forventede mérinvesteringer og ændrede driftsomkostninger (herunder målinger), der kan henføres til forslaget er vurderet til 97 mio. kr. over en 30 årig periode, svarende til en méromkostning på 6 mio. kr. i nutidsværdi. Den væsentligste del af driftsomkostningerne stammer fra forøgede udgifter til monitorering til luft, særligt for ammoniak, metaller og flygtige

organiske kulbrinter, jævnfør nedenstående tabel. Ud af de 97 mio. kr., som forslaget forventes at koste over en 30-årig periode, er de 10 mio. kr. investeringsomkostninger. Den største andel heraf er, omkostninger til investeringer i rensning af luft for ammoniak i et begrænset antal rensaneanlægs biogasanlæg i bymæssig bebyggelse.

Udgiften til prøvetagning og kemiske analyser forventes at aftage over tid, da BAT konklusionerne muliggør, at frekvensen for prøvetagning og analyser kan nedsættes, hvis emissionerne er stabile over tid. De væsentligste investeringsomkostninger (initial investering) vurderes at være relateret til rensning af emissioner til luft fra centrale spildevandsrenseanlæg med biogasproduktion.

Forslaget indebærer en række miljøøkonomiske konsekvenser, herunder.

- En primær miljøgevinst, som hidrører fra spildevand, og som det imidlertid ikke er muligt at kvantificere på grund af begrænsede data.
- En række af BAT-konklusionerne har en karakter, der gør det umuligt at kvantificere miljøeffekterne, herunder miljøgevinsterne, fordi de pågældende forureningstyper ikke er indeholdt i Miljø- og Fødevareministeriets skadeomkostningskatalog.
- For emissioner til luft vil den samlede miljømæssige effekt overslagsmæssigt være en reduktion af de årlige udledninger fra affaldsbehandlingsanlæg i Danmark på omkring 14 tons støv (heraf PM_{2,5} ca. 3 tons, som er den støvparameter, der er omfattet af Miljø- og Fødevareministeriets skadeomkostningskatalog) og 3 tons ammoniak, mens de øvrige parametre vil have en begrænset miljømæssig effekt. For ammoniak og støv (PM_{2,5}) er miljøgevinsterne anslået til henholdsvis 70 t. kr. og 84 t. kr. årligt.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

BAT-konklusionerne vil bidrage til en mere ressourceeffektiv udnyttelse af affaldet, idet miljøfarlige stoffer i affaldet adskilles og håndteres særskilt, og jomfruelige ressourcer spares. Lokalt vil BAT-konklusionerne også bevirke en mindsket påvirkning fra diffuse emissioner, for eksempel lugt og støv, idet der stilles krav til indkapsling, hvis der er risiko for diffuse emissioner. Diffuse emissioner kan lokalt udgøre en meget stor gene og – afhængigt af typen af emission – også risiko for miljø og sundhed. En mere fokuseret monitoring af miljøfremmede stoffer – både i emissioner til vand og til luft – vil give et bedre overblik over mulige påvirkninger af miljøet og dermed mulighed for at lave en fokuseret indsats for at mindske miljøpåvirkningen. Forslaget til BAT konklusioner forventes derfor at forbedre beskyttelsesniveauet i Danmark og i de øvrige medlemsstater.

Danske affaldsbehandlingsanlæg er generelt på forkant med mange af de kommende krav. Det giver en direkte konkurrencefordel i forhold til tilsvarende behandlingsanlæg i andre medlemsstater. En gennemførelse af BAT-konklusionerne vil endvidere kunne give en positiv gevinst for de danske virksomheder, der er konkurrencedygtige i levering af udstyr til implementering af BREF-kravene.

Høring

Forslaget til BAT-konklusioner er løbende blevet fulgt af et partnerskab, som har været bredt sammensat af interesseorganisationer, anlægsoperatører, rådgivere, miljøteknologileverandører og vidensinstitutioner. Blandt deltagerne i partnerskabet kan nævnes Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Industri, Affalds- og Ressourceindustrien (Dansk Industri), Dansk Affaldsforening, DAKOFA, Teknologisk Institut, Syddansk Universitet, repræsentanter for kommuner, Solum, Fortum, RGS90, Kuusankoski, Biorem, Combineering, DONG Energy, Danish Waste Solutions, Avista Oil, Norrecco, H. J. Hansen, Stena Recycling A/S og Komtek. Partnerskabet har løbende deltaget i møder om BAT-konklusionerne og har haft mulighed for at kommentere på forslaget igennem hele processen, herunder at bidrage med deres vurdering af konsekvenserne. Partnerskabet har udtrykt tilfredshed med processen og er generelt positive i forhold til resultatet af arbejdet.

Sagen har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget.

Danmarks Naturfredningsforening bemærker, at forslaget efter foreningens opfattelse ikke medfører en bedre miljøbeskyttelse, snarere en forringelse og at danske virksomheder påføres udgifter, som kunne være bedre brugt til begrænsning af forureningen og kontrol. Foreningen mener, forslaget fokuserer for meget på rensetekniske tiltag frem for forebyggelse og at forslaget ikke fokuserer nok på affaldshierakiet. Foreningen efterlyser målinger af dioxin og PCB i omgivelserne i de tilfælde, hvor der kan være tale om diffus emission. Foreningen mener ikke, at kravet til miljøledelse tydeligt viser hvad der er generel miljøledelse og hvad der er miljøledelse særskilt for affaldsbehandlingsvirksomheder.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det vurderes, at der vil være et kvalificeret flertal bag forslaget.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positiv overfor at, at der udarbejdes BAT-konklusioner for affaldsbehandlingsanlæg baseret på et solidt vidensgrundlag, som sikrer proportionalitet mellem krav og miljøeffekter, samt at der i EU arbejdes for at sikre ensartede krav til udledninger på tværs af medlemsstaterne. Regeringen kan støtte det foreliggende forslag til BAT-konklusioner for affaldsbehandlingsanlæg. Hvis der foreslås ændringer af forslaget, som ikke har økonomiske omkostninger for danske anlæg eller staten, og som kun har begrænsede negative miljøeffekter, kan regeringen støtte disse. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.