

MILJØMINISTERIET
EU og Internationalt

8. december 2014

Samlenotat FEU og MIU

Dagsorden til miljørådsmøde den 17. december 2014		
1.	Kommissionens forslag til direktiv om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra mellemstore fyringsanlæg KOM (2013) 919 - Generel indstilling	<i>Side 2-15</i>

Punkt 1

Kommissionens forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra mellemstore fyringsanlæg (MCP direktivet). KOM(2013) 919 final.

- *Generel indstilling*
- | - *Revideret notat*

1. Resumé

Formålet med forslaget er at regulere udledninger fra mellemstore fyringsanlæg. De mellemstore fyringsanlæg udgør en væsentlig kilde til grænseoverskridende forurening og er ikke i dag reguleret generelt på EU-plan. Mellemstore fyringsanlæg er anlæg på mellem 1 MW og 50 MW på land og offshore. Forslaget fastsætter emissionsgrænseværdier for nye anlæg 2½ år efter ikrafttrædelse af direktivet og for eksisterende anlæg i henholdsvis 2025 og 2030, samt krav til overvågning af emissionen af svovldioxid, kvælstofdioxid og partikler. Anlæg der ligger i zoner, hvor EU-grænseværdierne for luftkvalitet overskrides, skal som hovedregel overholde skærpede emissionsgrænseværdier for kvælstofdioxid og partikler. Der foreslås en række afbødende foranstaltninger for at undgå for store påvirkninger af små og mellemstore virksomheder, herunder anmeldeligt, faseopdelt gennemførelse og forenklede overvågnings- og rapporteringsforpligtelser. Da mellemstore fyringsanlæg allerede er reguleret i Danmark vil kommissionens forslag både have positive, neutrale og negative virkninger på beskyttelses-niveauet i forhold til den gældende danske regulering, alt efter hvilken del af reguleringen der er tale om. Direktivforslaget har lovgivningsmæssige konsekvenser som indebærer, at en række danske bekendtgørelser skal ændres. Kommissionen har estimeret, at de samlede omkostninger for operatørerne til efterlevelse af forslaget beløber sig til omkring 400 millioner euro årligt på EU plan. Kommissionen anfører, at de eksterne omkostninger (såsom bl.a. skader på natur, tabt arbejdsfortjeneste og andre sundhedsmæssige omkostninger) som følge af luftforurening er væsentlig højere.

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment. Det er positivt, at der foreslås ensartet regulering af mellemstore fyringsanlæg på EU-niveau. Det vil reducere de miljø- og sundhedsmæssige belastninger fra mellemstore fyringsanlæg i EU generelt og det vil fremme en relativt større emissions-reduktion i Danmarks nabolande, som vil forbedre luftkvaliteten i Danmark. Samtidig vil en fælles EU regulering sikre ensartede konkurrencevilkår for de berørte sektorer, hvilket relativt set vil være en fordel for danske virksomheder på EU-markedet, idet danske virksomheder gennemsnitligt vurderes at være tættere på overholdelse af grænseværdierne end deres konkurrenter i EU. På den baggrund støtter Danmark Kommissionens forslag, og vil søge størst mulig tilnærmelse med den gældende danske regulering af området, herunder opdatering af grænseværdier med passende mellemrum som refleksion af nyeste BAT og udeladelse af zoner i direktivet.

Forslaget er sat på dagsordenen på Rådsmøde (miljø) den 17. december 2014 med henblik på en generel indstilling. Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen sendte den 18. december 2013 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 192, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Forslaget var genstand for en politiske drøftelse på Rådsmødet den 12. juni 2014, og har desuden været genstand for en række behandlinger i miljøarbejdsgruppen i Bruxelles. Forslaget er sat på dagsordenen for Rådsmøde (miljø) den 17. december 2014 med henblik på at opnå enighed om en generel indstilling. Det italienske formandskab har udarbejdet et udkast til en kompromistekst som vil danne grundlag for rådsmødebehandlingen.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at regulere udledninger fra mellemstore fyringsanlæg, som udgør en væsentlig kilde til grænseoverskridende forurening, som ikke i dag er reguleret generelt på EU-plan.

Kommissionen har gennemført en omfattende vurdering af EU's luftpolitikker, som konkluderer, at selvom der er sket markante forbedringer, er der fortsat behov for at reducere luftforureningen i EU for at nå det langsigtede mål fra temastrategien for luftforurening¹, om at opnå en luftkvalitet der ikke medfører væsentligt skade på- eller indebærer nogen risiko for menneskers sundhed og miljø. Ny viden om de sundhedsskadelige virkninger af særligt partikler understreger netop dette behov. Kommissionen anfører på denne baggrund i sin meddelelse om Ren luft i Europa, at en regulering af de mellemstore fyringsanlæg er et nødvendigt virkemiddel til at sikre en kraftig reduktion af baggrundsforureningen i EU, og dermed forbedre luftkvaliteten af hensyn til natur- og sundhedspåvirkning.

Forslaget omfatter mellemstore fyringsanlæg, dvs. anlæg på mindst 1 MW og mindre end 50 MW på land og offshore. De ca. 143.000 mellemstore fyringsanlæg, som findes i EU, udgør en væsentlig kilde til emissioner af svovldioxid, kvælstofdioxid og partikler. I dag er emissioner af luftforurenende stoffer fra disse anlæg ikke specifikt reguleret på EU-plan.

Forslaget vil fastsætte emissionsgrænseværdier for kvælstofoxider, svovldioxid og partikler.

Kvælstofoxider (NO_x): Kvælstofoxider bidrager til overgødskning af naturen. Hovedkilden til udledning af kvælstofoxider er trafikken og industrien. Kvælstofdioxid (NO₂, som er en delmængde af kvælstofoxider) har endvidere sundhedsmæssige konsekvenser.

Svovldioxid (SO₂): Udledningen af svovldioxid medfører risiko for forsurening (eller syrerregn), som dog er faldet kraftigt og derfor nu kun udgør et mindre problem. Den væsentligste kilde til udledning af svovldioxid i Danmark er industri.

Fine partikler (PM_{2,5}): De fine partikler har hidtil kun været reguleret via luftkvalitetsdirektivet, der sætter grænser for hvor høj koncentrationen må være i luften. Selve udledningen af fine partikler reguleres nu også, da der i den reviderede Gøteborg-protokol er fastsat reduktionsmål for fine partikler (PM_{2,5}) frem mod 2020. WHO har i 2012 opklassificeret fine partikler til at være kræftfremkaldende. Den væsentligste kilde til udledning af PM_{2,5} i Danmark er brændeovne, men der er også et væsentligt bidrag fra trafikken og industrien (biomasse-afbrænding), ligesom ammoniak bidrager til kemisk dannelse af partikler.

Fristen for at overholde emissionsgrænseværdierne for bestående anlæg større end 5 MW er den 1. januar 2025 og for anlæg mindre end eller lig 5 MW den 1. januar 2030. For nye anlæg gælder emissionsgrænseværdierne 2½ år efter direktivets vedtagelse.

Endvidere skal der stilles skærpede krav til emissionsgrænseværdier for kvælstofdioxid og partikler for anlæg beliggende i zoner, hvor EU-grænseværdierne for luftkvalitet overskrides, med mindre det kan anskueliggøres, at dette vil udgøre en uforholdsmæssig stor omkostning eller at luftkvalitetsgrænseværdierne med andre virkemidler er inkluderet i en luftkvalitetsplan. Danmark er inddelt i tre luftkvalitetszoner; én omkring Aarhus, én omkring København og én for resten af landet. For så vidt angår zonen omkring København overskrides luftkvalitetskravet for kvælstofdioxid.

Forslaget stiller krav om monitorering af svovldioxid, kvælstofdioxid og partikler ved periodiske målinger, hhv. hvert 3. år og hvert år afhængigt af anlæggets størrelse.

Mellemstore fyringsanlæg skal anmeldes og ikke godkendes. Dvs. at anlægget skal førstegangsregistreres, med information om at direktivet overholdes. Der skal ikke forelægge en godkendelse fra myndighederne.

Der er krav om, at der skal føres tilsyn med anlæggene, og at driften skal afrapporteres. Der er ikke krav til hyppigheden af hverken tilsynet eller afrapporteringen til myndigheden.

Formandsskabet har på baggrund af drøftelserne i miljø-arbejdsgruppen i Bruxelles fremlagt et kompromisforslag, som vil være genstand for drøftelse i COREPER forinden rådsmødet.

Væsentlige ændringer i forhold til Kommissionens forslag er skitseret nedenfor, men må forventes at blive tilrettet under den videre behandling.

- Det vil blive valgfrit for medlemsstaterne, om de mellemstore fyringsanlæg skal anmeldes til eller miljøgodkendes af miljømyndighederne.
- Der stilles krav om, at virksomhederne opbevarer nærmere specificerede data og informationer i mindst 6 år.
- Der stilles ikke skærpede krav til emissionsgrænseværdier for kvælstofdioxid og partikler for anlæg beliggende i zoner, hvor EU-grænseværdierne for luftkvalitet overskrides.
- Der er indsat en aggregeringsregel i direktivet, hvilket betyder at to eller flere nye fyringsanlæg, skal betragtes som ét fyringsanlæg, hvis de deler skorsten.
- Formandskabet har indsat en ny bestemmelse om, at Kommissionen senest den 1. januar 2028 skal gennemføre et review af grænseværdierne for nye anlæg med henblik på en eventuel justering af disse.
- Mellemstore fyringsanlæg på platforme offshore er blevet undtaget direktivet med undtagelse af visse nye maskiner.
- Der er blevet foreslået meget lempelige grænseværdier for såkaldt ”indigenous fuels” (lokale brændsler), som er lokalt udvundne faste brændsler, fx brunkul.

- Der er sket en øget differentiering af grænseværdierne i forhold til anlægsstørrelse, sådan at de mindste anlæg under 5 MW og hvor rensesforanstaltninger er forholdsvis dyrere, får lempeligere vilkår end fyringsanlæg over 5 MW.
- Der er blevet lempet på en række grænseværdier, heriblandt grænseværdien for svovldioxid for eksisterende halmfyrede anlæg på mellem 1 – 5 MW.
- Fristen for at overholde emissionsgrænseværdierne for nye anlæg er foreslået ændret fra 2½ år til 3 år efter direktivets vedtagelse.

4. Europa Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet forventes at udtale sig i foråret 2015.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen anfører ydermere, at emissioner til luft, også fra mellemstore fyringsanlæg, forårsager grænseoverskridende forurening.

Emissioner fra mellemstore fyringsanlæg reguleres for tiden ikke generelt på EU-plan. Uensartede nationale regler kan hæmme økonomiske aktiviteter på tværs af landegrænser. En indsats på EU-niveau er påkrævet og skaber merværdi i forhold til individuelle nationale foranstaltninger.

Regeringen er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Mellemstore fyringsanlæg i Danmark reguleres af følgende lovgivning:

- Gasmotorbekendtgørelsen, som fastsætter emissionsgrænseværdier og egenkontrolkrav til motorer og turbiner.
- Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed og Bekendtgørelse om standardvilkår, som omfatter virksomheder, hvor den samlede indfyrede effekt af alle fyringsanlæg er på 5-50 MW (listepunkt G201) og 1-5 MW (listepunkt G202), og hvor der anvendes biomasse, biogas eller forgasningsgas som brændsel.
- Bekendtgørelse om trævareforarbejdende virksomheder, som fastsætter emissionsgrænseværdier og egenkontrolkrav til kedler der som brændsel anvender træaffald fra virksomhedens egen produktion.
- Miljøbeskyttelseslovens § 42, som omfatter kedelanlæg på 1-5 MW, som ikke er omfattet af godkendelsespligt og standardvilkår for listepunkt G 202.
- Emissionen af svovldioxid ved anvendelse af fuelolie, gasolie, kul og petcoke er reguleret af bekendtgørelse om svovlindholdet i faste og flydende brændstoffer.
- Brugerbetalingsbekendtgørelsen, som fastsætter regler om betaling for miljøgodkendelse og tilsyn med virksomheder og husdyrbrug.
- Bekendtgørelse om miljøtilsyn, som fastsætter regler om tilsyn efter bl.a. miljøbeskyttelsesloven og jordforureningsloven.
- Fyringsanlæg på platforme på havet, med en samlet indfyret effekt på 50 MW og derover reguleres af offshore-bekendtgørelsen.
- Varmeforsyningsloven projektbekendtgørelse som fastsætter regler for hvilke anlægstyper der må etableres i forskellige forsyningsområder.

- Lov om afgift på kvælstofoxider, NOx afgiftsloven
- Lov om afgift af svovl, Svovl afgiftsloven
- CO2 kvoteloven

I den nuværende danske lovgivning er de fleste mellemstore fyringsanlæg enten godkendelsespligtige eller anmeldtepligtige.

Reguleringsformen afhænger af anlæggets størrelse, type, og om det er placeret på en godkendelsespligtig virksomhed. Den danske lovgivning indeholder emissionsgrænseværdier og krav om overvågning af emissioner.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Direktivforslaget indebærer, at gasmotorbekendtgørelsen, bekendtgørelsen om trævareforarbejdende virksomheder, bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, afsnit om listepunkt G201 og G202 i bekendtgørelse om standardvilkår og brugerbetalingsbekendtgørelsen skal ændres samt muligvis offshore- og tilsynsbekendtgørelsen. Forslaget får hverken konsekvenser for § 42 i miljøbeskyttelsesloven, bekendtgørelsen om svovlindhold i brændstoffer eller for CO₂-kvoteloven.

Desuden er udledningen af kvælstofoxider og svovl reguleret via kvælstofoxidafgiftsloven og svovlafgiftsloven. Der er en naturlig sammenhæng mellem Miljøministeriets monitoringskrav og Skatteministeriets afgiftsregler, da de vedrører den samme udledning af kvælstofoxider og svovldioxid. Forslaget kan derfor få lovgivningsmæssige konsekvenser i forhold til kvælstofoxidafgiftsloven og evt. svovlafgiftsloven.

Forslagets økonomiske konsekvenser:

Kommissionen har i sin konsekvensvurdering estimeret, at de samlede omkostninger for operatørerne i EU til overholdelse af kravene i direktivet vil beløbe sig til omkring 400 millioner euro årligt, når sekundære teknikker (dvs. rensningsteknikker) for reduktion af NO_x-emission kun anvendes på en del af de nye anlæg. Kommissionen anfører, at omkostningen skal holdes op imod, at de eksterne omkostninger der følger af luftforurening er væsentligt højere. De eksterne omkostninger opgøres som mindre arbejdskrafttilgængelighed (mere sygdom), udgifter som følge af skader på infrastruktur og afgrøder samt sundhedsmkostninger. De eksterne omkostninger som følge af luftforurening der nævnes under dette direktivforslag er en delmængde af de eksterne omkostninger som nævnes under NEC-direktivforslaget, idet det er de samme stoffer som foreslås reguleret under MCP-direktivet og NEC-direktivet

Forslaget indebærer ikke systematiske skærpelser i forhold til eksisterende danske krav og indeholder desuden en lang implementeringsfrist for virksomhederne (2025/2030). Regeringen vurderer således, at forslaget ikke får større økonomiske konsekvenser for danske virksomheder.

Regeringen har gennemført en analyse, som belyser de erhvervsøkonomiske og administrative konsekvenser, jfr. nedenfor.

Langt størstedelen af de berørte anlæg er allerede under danske emissionskrav. Omkostningerne ved at implementere direktivet i Danmark vil derfor være begrænsede.

Statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget indebærer en væsentlig regelforenkling, dels fordi alle anlæg bliver anmeldelsespligtige og dels fordi den nuværende danske regulering, som er fordelt på flere bekendtgørelser og § 42 i miljøbeskyttelsesloven, kan samles i én bekendtgørelse.

Mellemstore fyringsanlæg, som i dag er godkendelsespligtig virksomhed, er omfattet af de gældende regler om brugerbetaling for tilsyn og godkendelse, og skal bidrage til dækning af miljømyndighedens omkostninger til tilsyn og godkendelse. Mellemstore fyringsanlæg, som i dag ikke er på en godkendelsespligtig virksomhed, er ikke omfattet af reglerne om brugerbetaling.

Hvis der sker en forenkling af godkendelsessystemet, og der indføres en form for anmeldeligt for fyringsanlæggene, vil der ske et bortfald af godkendelsesopgaver i miljøforvaltningerne, mens der vil ske en tilgang af opgaver med behandling af anmeldelser. Fyringsanlæg, der i dag ikke er omfattet af regelmæssige tilsyn, vil fremover blive omfattet som følge af direktivforslagets krav om tilsyn og kontrol med anlæggene. På dette område vil der således være en tilgang af opgaver for miljømyndighederne. Det vurderes umiddelbart, at den samlede arbejdsbyrde for myndighederne som følge af direktivet kan tilrettelægges så den bliver neutral.

Forslaget har desuden provenumæssige konsekvenser i forhold til NOx-afgiften og svovlafgiften. For den afgrænsede gruppe af anlæg, der bliver pålagt meromkostninger i form af udgifter til rensningsteknologi, vil direktivforslaget betyde et fald i afgiftsbetaling, fordi anlæggene fremover vil udlede mindre nitrogenoxider og svovldioxid. Det samlede forventede årlige mindre provenu fremgår af nedenstående tabel.

Tabel: Fald i samlet statsligt provenu for NOx og SOx-afgift for alle anlæg.

	Årligt gennemsnit
NOx -afgift	1,6 mio. kr.
SO2- afgift	1,9 mio. kr.
Total	3,5 mio. kr.

Den samlede påvirkning af de statslige finanser forventes at være svagt negativt, og svarer til det forventede fald i afgiftsprovenuet.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Regeringen har gennemført en analyse af de erhvervsøkonomiske konsekvenser for de anlæg, der bliver pålagt meromkostninger. Analysen tager ikke højde for, at nogle anlæg kan opleve et fald i udgifter til rensningsteknologi, fordi specifikke grænseværdier lempes.

Det skønnes, at direktivet vedrører godt 1.700 anlæg i Danmark med en driftstid på mere end 500 timer om året. Langt hovedparten af anlæggene findes på fjernvarmeanlæg og i tilknytning til boligselskaber. Derudover er der anlæg på gartnerier, landbrug, i fødevarerindustrien og anden industri (fx trævarerbranchen), rensenanlæg m.m. For mange anlæg vil direktivforslaget ikke byde på væsentlige udfordringer: Det vurderes dog at de danske biomasseanlæg vil blive udfordret, fordi grænseværdierne for disse anlæg er sat forholdsvis lavt i Kommissionens forslag. Der eksisterer på nuværende tidspunkt ca. 60 halmfyrede anlæg og ca. 160 træfyrede anlæg, der potentielt kan blive pålagt omkostninger til anlæg og drift af rensningsteknologi.

Tabel: Samlede udgifter/gevinster fordelt pr. år pr. anlæg pålagt investeringer i rensningsteknologi over en 20 årig periode.

Årligt gennemsnit pr. anlæg	Anlæg pålagt investering i rensningsteknologi
Omkostninger, DKK	
Investering	46.000

Drift	59.000
Monitorering	-9.000
Total	96.000

Note: Resultaterne er opgjort i nutidsværdi, 2014-priser. Negative værdier betyder en gevinst, men positive værdier betyder en meromkostning i forhold til den nuværende danske regulering.

Det er ikke samme antal anlæg der bliver pålagt at foretage investeringer i rensningsteknologi og får gavn af monitoreringsgevinster. De anlæg, der ikke bliver pålagt en ekstra investeringsudgift, får en gevinst i form af sparet monitoreringsudgift på ca. 9.000 kr. årligt pr. anlæg

For hovedparten af anlæggene gælder, at kravene til monitorering bliver lettet som følge af direktivet, og udgifterne til monitorering bliver derved også mindre.

De erhvervsmæssige konsekvenser opgjort som årlige gennemsnitlige omkostninger for de berørte anlæg over en 20-årig periode om udgør:

Tabel: Samlede årlige gennemsnitlige erhvervsmæssige omkostninger ved direktivforslaget over en 20 årig periode.

Årligt gennemsnit	Eksisterende anlæg	Nye anlæg
<i>Omkostninger mio. kr.</i>		
Investering	6	8
Drift	2	15
Monitorering	-4	-10
Total	4	13

Note: Resultaterne er opgjort i nutidsværdi, 2014-priser. Negative værdier betyder en gevinst, men positive værdier betyder en meromkostning i forhold til den nuværende danske regulering.

Som illustration kan det fremføres, at en fordeling af ekstraomkostningerne på 17 mio. kr. på landets samlede fjernvarmeproduktion vil resultere i en stigning i varmeprisen med omkring 0,16 kr/GJ (den gennemsnitlige varmepris ligger omkring 220 kr/GJ). Omkostningerne vil dog ikke ramme jævnt på al fjernvarme og det skønnes, at varmeprisen formentlig kan stige med op mod 2 kr/GJ.

En anden illustration kan ske ved at fordele omkostningerne på den samlede mængde halm og træ der anvendes i mellemstore fyringsanlæg (37,753 PJ). Her svarer omkostningsstigningen til, at biomasseprisen stiger med 0,45 kr/GJ. (biomassepris er på 45-70 kr/GJ).

Som nævnt i afsnittet om statsfinansielle konsekvenser, vil fyringsanlæggene som følge af mindre udledning af NOx og SO2 få en mindre omkostning til afgiftsbetaling til staten.

Tabel: Gennemsnitlig omtrentlig årlig besparelse pr. anlæg pålagt investering i rensningsteknologi

	Enheder	Årligt gen. pr. anlæg pålagt investering i rensningsteknologi
NOx -afgift	kr.	-5.500

SO2- afgift	kr.	-6.300
Total	kr.	-11.800

Note: Resultaterne er opgjort i nutidsværdi, 2014-priser. Negative værdier betyder en gevinst, men positive værdier betyder en meromkostning i forhold til den nuværende danske regulering.

Erhvervsadministrative konsekvenser

Kommissionens forslag lægger op til, at der alene skal ske anmeldelse af anlæg og dermed ikke godkendelse. Brugerbetalingen for godkendelse vil derfor bortfalde. I stedet forventes anlæggene at skulle betale brugerbetaling for tilsynsmyndighedens sagsbehandling af anmeldelsen. Samlet set vil flere fyringsanlæg end i dag dog blive omfattet af et regelmæssigt tilsyn, hvilket også fremadrettet skal brugerbetales af virksomhederne. De fyringsanlæg, som i dag er ikke-godkendelsespligtige, betaler ikke for tilsyn, men må forventes fremadrettet at skulle brugerbetale for dette. Hyppigheden og omfanget af tilsynet beslutes af de enkelte lande.

Det vurderes umiddelbart, at anlæggenes samlede brugerbetaling som følge af direktivet kan tilrettelægges, så den bliver neutral i erhvervsøkonomiske omkostninger.

Beskyttelsesniveau:

Da mellemstore fyringsanlæg allerede er reguleret i Danmark vil Kommissionens forslag både have positive, neutrale og negative virkninger på beskyttelsesniveauet i forhold til den gældende danske regulering, alt efter hvilken del af reguleringen der er tale om. Effekten af forslagens regulering af hhv. kvælstofdioxid, svovldioxid- og partikler regnes for positiv når grænseværdien for hvad der må udledes reduceres, neutral når der ikke er en ændring i grænseværdierne og negativ når der foreslås en lempelse ift. eksisterende danske grænseværdier.

Forslagets regulering af kvælstofoxidemissioner har såvel en positiv, negativ og neutral påvirkning af beskyttelsesniveauet afhængig af motortype, motorstørrelse og brændselstype.

Forslagets regulering af støv har en positiv påvirkning af beskyttelsesniveauet, idet der foreslås en skærpelse af de eksisterende danske grænseværdier.

Forslagets regulering af svovldioxidemissioner har en positiv påvirkning af beskyttelsesniveauet, idet emissionen af svovldioxid fra mellemstore fyringsanlæg ikke er reguleret i dansk lovgivning

Forslagets hovedregel om skærpelse af emissionsgrænseværdier for kvælstofdioxid og partikler for anlæg i zoner, hvor luftkvalitetskriterier ikke overholdes, har en positiv påvirkning på beskyttelsesniveauet, i det der foreslås skærpede emissionsgrænseværdier.

Forslagets krav til overvågning af emissionerne har en positiv, negativ og neutral påvirkning af beskyttelsesniveauet afhængig af anlægstype, anlægsstørrelse og brændselstype. En mere hyppig udført overvågning vurderes positiv, mens en overvågning der udføres mindre hyppigt end nuværende dansk overvågning vurderes som værende negativ.

Forslaget har en negativ påvirkning af beskyttelsesniveauet i forhold til regulering af tungmetaller fra kedelanlæg, der anvender kul, brunkul, petcoke, fuelolie og orimulsion som brændsel, i det forslaget ikke omfatter krav til den type emissioner som i øvrigt er reguleret i dansk lovgivning i

dag.

Forslagets mulighed for at anvende fuelolie og orimulsion på kedelanlæg på 1-2 MW og kul, brunkul og petcoke på kedelanlæg på 1-5 MW har en negativ påvirkning af beskyttelsesniveauet, idet denne anvendelse ikke er tilladt efter gældende danske regler.

Forslagets krav til anlæg placeret offshore har en positiv påvirkning af beskyttelsesniveauet, idet emissioner af kvælstofoxid, svovldioxid og partikler fra offshore-anlæg kun er indirekte reguleret af NO_x-afgiftsloven.

8. Høring

Forslag til direktiv om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra mellemstore fyringsanlæg har været i offentlig høring i perioden den 10. januar til den 7. februar 2014. Der er kommet bemærkninger fra Brancheforeningen for biogas, BWE, Dall Energy, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Energi, Dansk Fjernvarme, Dansk Industri, Dansk Miljøteknologi, DGC, Dong Energy, Landbrug og Fødevarer, Miljøstyrelsens Referencelaboratorium, Olie Gas Danmark og Sundhedsstyrelsen.

Generelt

Dansk Miljøteknologi støtter direktivforslaget, og påpeger behovet for at håndhæve lovgivning, der har til formål at reducere luftforureningen i Europa.

Sundhedsstyrelsen vurderer, at forslaget ud fra et sundhedsfagligt perspektiv karakteriseres som et velindiceret tiltag til at nedbringe luftforureningen.

Dansk Energi finder det hensigtsmæssigt at den eksisterende regulering af store fyringsanlæg suppleres med regulering af mellemstore fyringsanlæg, så disse anlæg også medvirker til at reducere udledningen af kvælstofoxider, svovldioxid og partikler.

Dansk Fjernvarme vurderer, at det vil være mere hensigtsmæssigt at øge indsatsen overfor mindre fyringsenheder, herunder brændeovne, i byerne, eftersom de mellemstore anlæg vurderes at være beliggende i landdistrikterne og dermed ikke har det samme bidrag til partikelemission i boligområder.

Danmarks Naturfredningsforening mener, at det bør fremgå af direktivet, at gas er den bedste brændselstype til bekæmpelse af luftforurening.

Dong Energy påpeger, at afgifter på miljøbelastende stoffer sikrer et ens incitament på tværs af industrielle sektorer og at der med reguleringen af mellemstore fyringsanlæg bliver en dobbeltregulering af kraftværkssektoren, som er mere restriktiv end i andre sektorer.

Regulering

Landbrug og Fødevarer og *Dansk Industri* finder det positivt, at direktivforslaget lægger op til en anmeldeordning, og ikke en godkendelsesordning for mellemstore fyringsanlæg, og forventer at det til sin tid også bliver afspejlet i den danske gennemførelse af direktivet. Begge finder det positivt at mindre virksomheder (SMV) ikke belastes unødigt.

Olie Gas Danmark, Dansk Energi og Dong Energy opfordrer til at eksisterende og ny lovgivning på området supplerer og understøtter hinanden så, der ikke bliver tale om dobbelregulering. Specielt ønskes sammenhængen med reguleringen af de større anlæg belyst så det sikres, at lovgivningen supplerer og understøtter hinanden og OGD ønsker at dansk lovgivning, der definerer hvilke offshore anlæg der omfattes som større anlæg, genfortolkes.

Energipolitik

Dansk Fjernvarme, Dansk Industri, Landbrug og Fødevarer og Referencelaboratoriet påpeger, at direktivforslaget kan betyde, at anlæggenes omkostninger til rensning og målinger øges i en sådan grad, at det eventuelt får en negativ indflydelse på udbygningen af anvendelse af biomasse eller at eksisterende mindre anlæg lukkes. Dermed er der risiko for at biomassefyrede anlæg erstattes af anlæg der anvender fossile brændsler, hvilket ikke er i overensstemmelse med de danske ambitioner om at udfase fossile brændsler. *DI* påpeger, at de økonomiske dynamikker dermed forrykkes hvorved muligheden for at opnå målene i EU's energipolitik på biomasse området reduceres.

Dansk Energi påpeger, at når effektive kollektive kraft- og varmeanlæg pålægges yderligere omkostninger, så blive individuelle anlæg som naturgas- og oliefyr mere attraktive varmekilder i husholdningen.

Grænseværdier

Dansk Energi, DI, Landbrug og Fødevarer, Dansk Fjernvarme, Olie Gas Danmark mener, at krav til anvendelse af teknologi skal danne grundlaget for valget af emissions grænseværdier.

Dansk Energi påpeger, at der primært bør anvendes primære emissions- begrænsende udstyr, som supplement til danske afgiftsregulering økonomiske incitament til at nedbringe udledningen af forurenende stoffer. *Dansk Energi* vurderer, at en overholdelse af forslagens grænseværdier vil forudsætte rensning, og foreslår derfor at grænseværdierne justeres, så de kan overholdes med primære emissionsbegrænsende udstyr.

Landbrug og Fødevarer vurderer, at direktivforslaget betyder at mindre anlæg får store ekstraomkostninger, og at grænseværdierne for anlæg mindre en 5 MW skal fastsættes realistisk, så de kan overholdes med enkel og billig teknologi. *DI* vurderer tilsvarende at grænseværdierne giver anledning til tekniske krav som vil udfordre en del biomassefyrede anlæg.

Olie Gas Danmark bemærker, at det skal sikres, at der etableres acceptable omkostninger i forhold til opnåede emissionsreduktioner

Dansk Fjernvarme vurderer, at grænseværdierne for svovldioxid for halmfyrede anlæg vil resultere i øgede omkostninger, da der typisk bliver behov for at fjerne svovldioxid i røggassen *Dansk Fjernvarme* foreslår, at grænseværdien for svovldioxid for biomassefyrede anlæg lempes til den samme grænseværdi som gælder for andet fast brændsel.

Olie Gas Danmark foreslår, at anlæg, som anvender svovlfattigt diesel undtages grænseværdier for svovldioxid og partikler og egenkontrol hermed *Olie Gas Danmark* påpeger, at en sådan regulering vil være på linje med EU regulering af de større anlæg.

Dall Energy og Danmarks Naturfredningsforening gør opmærksom på, at *Dall Energy* har en biomassefyret ovn, som har lavere udledninger af svovldioxid end direktivforslagets grænseværdier,

og foreslår på den baggrund skærpede emissionsgrænseværdier for svovldioxid. *Dall Energy* foreslår desuden en lempet grænseværdi for partikler fra biomassefyrede anlæg.

Landbrug og Fødevarer vurderer, at især halmfyrede anlæg vil få problemer med at overholde grænseværdien for partikler, og at det vil være forbundet med væsentlige omkostninger at reducere partikeludledningen. Landbrug og Fødevarer foreslår derfor differentierede grænseværdier for halmfyrede anlæg hhv. større end eller mindre end 5 MW.

Dansk Fjernvarme og Referencelaboratoriet påpeger, at anlæg med røggaskondensering ikke vil kunne overholde grænseværdien for partikler.

Dansk Fjernvarme og Referencelaboratoriet påpeger, at grænseværdierne for nye anlæg betyder, at anlæggene skal etablere udstyr, f.eks. rensning (SNCR), for at overholde grænseværdierne for kvælstofoxider. Især mindre anlæg vil få væsentlige omkostninger, da rensningen stort set er uafhængig af anlæggets størrelse. *Dansk Fjernvarme* påpeger, at mindre halmfyrede anlæg vil få væsentlige omkostninger til etablering af rensning for kvælstofoxider.

BWE påpeger, at selvom det med ny primær teknologi er muligt at opnå den forslåede grænseværdi for kvælstofoxider for halmfyrede kedler, så er det på grænsen af, hvad der er opnået med den nuværende teknologi. *Dall* påpeger sammen med *Dansk Naturfredningsforening* at de har en biomassefyret ovn, som har lavere udledninger af kvælstofoxider end direktivforslagets grænseværdier, og foreslår på den baggrund skærpede emissionsgrænseværdier for kvælstofoxider.

DGC vurderer, at grænseværdierne for kvælstofoxider for anlæg, der anvender biomasse, kul og svær fuelolie er for lempelige.

DGC vurderer, at grænseværdien for kvælstofoxider på bestående motoranlæg mindre end 5 MW er en skærpelse og en udfordring, og at grænseværdierne for nye motorer og turbiner vil være en væsentlig skærpelse.

Dong Energy undrer sig over, at der stilles strengere krav til anlæg, der anvender forgasningsgas fra forgasning af biomasseaffald end til biomassefyrede anlæg.

DGC undrer sig over, at biomassefyrede anlæg har lempeligere grænseværdier sammenlignet med gældende dansk lovgivning, når det er erkendt viden, at emissionerne stiger, hvilket ”især skyldes anvendelse af biomasse som brændsel”.

Referencelaboratoriet foreslår, at grænseværdierne gradueres efter anlægsstørrelse.

DGC bemærker, at der med direktivforslaget bliver åbnet for igen at anvende kul og svær fuelolie på mindre anlæg.

DGC foreslår, at der bør gives dispensationsmulighed for anlæg med begrænset levetid og anlæg med en driftstid mindre end 1.500 timer årligt.

DGC foreslår, at emissioner i opstarts- og nedlukningsperioder defineres, og at de indgår i vurdering af om grænseværdierne er overholdt. *Danmarks Naturfredningsforening* foreslår, at opstarts- og nedlukningsperioder registreres.

Grænseværdier i ”zoner”

Brancheforeningen for biogas vurderer, at det for biogasmotorer ikke er teknisk muligt at overholde de skærpede grænseværdier som gælder i ”zoner”, og foreslår at der opstilles bredere kriterier, så det ikke bliver umuligt at anvende biogasyrede anlæg i husdyrsintensive områder.

Brancheforeningen for biogas bemærker, at direktivforslaget giver medlemsstaterne mulighed for at skærpe forslagets grænseværdier i ”zoner” yderligere. *Brancheforeningen for biogas* vurderer, at det ikke vil være muligt at udvikle motorer, som kan overholde eventuelle enkeltstaters skærpede krav til grænseværdier i ”zoner”, da der kun findes et begrænset antal motorproducenter på verdensplan.

DGC vurderer, at grænseværdien for kvælstofoxider i ”zoner” vil være en udfordring for kedler, motorer og turbiner. *DGC* finder, at emissionsgrænseværdierne kun kan opnås ved etablering af rensningsudstyr, såsom SCR, som kræver etablering af ammoniak lagre i boligområder, med øget risiko for større uheld til følge.

Måling og tilsyn

Landbrug og Fødevarer påpeger, at det er vigtigt at der holdes fast i at begrænse de administrative byrder ved tilsyn med virksomhederne.

Brancheforeningen for biogas, Dansk Fjernvarme og DGC anfører, at forslagets omfattende krav til målinger vil være omkostningstungt, især for de mindre anlæg.

Landbrug og Fødevarer vurderer, at kravene til målinger ikke står i rimelig mål med intensjonen bag, hvis målinger skal foretages af uvildig (akkrediteret) prøvetager, fremfor ved fast installeret måleudstyr, grundet udgiften.

Landbrug & Fødevarer, DGC, BWE og Dansk Naturfredningsforening påpeger vigtigheden af, at krav til målemetode og anvendte måleteknikker er definerede så det sikres at der faktisk er ens krav til anlæggenes præstation. *Dansk Naturfredningsforening* påpeger, at medlemslandenes krav til akkrediterede målinger er forskellige.

DGC og Dansk Naturfredningsforening påpeger, at det er vigtigt at få defineret hvilke driftsbetingelser der skal være til stede ved målekontrollen, f.eks. har det betydning for emissionerne om der køres med fuld last.

Landbrug og Fødevarer vurderer, at det ikke bør være nødvendigt med idriftsættelses måling på prototype (serieproducerede) anlæg.

Referencelaboratoriet foreslår, at målehyppigheden afhænger af anlæggets årlige driftstid og brændselstype.

Landbrug og Fødevarer vurderer, at krav om indberetning af emissioner er positivt, da det sikre dokumentation for emissionsudviklingen i de enkelte lande, dog påpeger de vigtigheden af at der udvikles værktøjer og logistik til dataopsamling så data bliver sammenlignelig på tværs af landene.

I øvrigt

Olie Gas Danmark, Landbrug og Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening, Referencelaboratoriet og DGC har desuden forslag til ændringer og præciseringer til en række af de specifikke bestemmelser.

Sagen blev behandlet på miljøspecialudvalgsmødet den 21. maj 2014, hvor der indkom følgende bemærkninger:

Dansk Industri anførte, at kommissionens konsekvensvurdering vurderer, at direktivet omfatter 133.000 mellemstore fyringsanlæg. *Dansk Industri* påpegede at mange af disse er små anlæg såsom fx fyringsanlæg i boligblokke, mindre industrivirksomheder og lignende. Denne betragtning bør tages med fremadrettet med henblik på at fastlægge den rette måde at regulere de små anlæg på. I forhold til implementering og håndhævelse påpeges det, at underretning for ejere og operatører med fordel kan struktureres på en lettere måde. Fx som det er tilfældet med Ecodesign-direktivet, hvor det er producenterne, der laver emissionsberegninger.

Energi og Olieforum kunne tilslutte sig *Dansk Industri*'s skriftlige høringssvar. *Energi og Olieforum* stillede spørgsmål ved omtalen af, at en ændring af NO_x-afgiften og svovlafgiften kan have provenumæssige konsekvenser. *Energi og Olieforum* er af den opfattelse, at afgifter er indført for at reducere, og teksten kan forstås som om, at det er godt med såvel afgifter som reduktioner. *Energi og Olieforum* stillede desuden spørgsmål til, at mere hyppig overvågning vurderes positivt.

Der blev bedt om en uddybning af dette synspunkt i forhold til de administrative belastninger ved hyppig overvågning.

Landbrug og Fødevarer efterspurgte muligheden for at lave en sammenligning af udledningensmålene og de konkrete danske forhold ift. konsekvensberegningerne.

Sagen blev behandlet på miljøspecialudvalgsmødet den 26. november 2014, hvor der indkom følgende bemærkninger:

Energi og Olieforum: Udtrykte bekymring for, at der er risiko for, at MCP-forslaget vil føre til dobbeltregulering for raffinaderier, da disse allerede er reguleret via BREF.

Danmarks Naturfredningsforening: Ønskede at få oplyst, om der var foretaget en vurdering af miljøkonsekvenserne af en situation, hvor der slækkes på udledningskravene til lokale brændsler ("indigenous fuels") og biomasse. For det andet blev stillet spørgsmål ved at udbrede tidsbegrænsede udledningskrav.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været behandlet i Rådets miljøarbejdsgruppe og det italienske formandskab har udarbejdet flere kompromistekster.

Generelt har forhandlingerne båret præg af, at medlemslandenes regulering af de mellemstore fyringsanlæg er meget forskellig. Der tegner sig primært to fløje, hvor den ene har ønsket at fastholde ambitionsniveauet i Kommissionens udspil, og den anden har ønsket flere og indimellem markante lempelser af grænseværdierne, særlige lempelser for anvendelsen af lokale brændsler og andre bestemmelser i Kommissionens forslag.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment. Luftforureningen fra mellemstore fyringsanlæg udgør et væsentligt miljø- og sundhedsmæssigt problem i EU. Luftforurening fra mellemstore fyringsanlæg er ikke i dag reguleret på EU-plan.

Danmark regulerer allerede luftforureningen fra mellemstore fyringsanlæg ved en række love og bekendtgørelser. Det er således umiddelbart positivt, at der foreslås ensartet regulering af mellemstore fyringsanlæg på EU-niveau. Det vil reducere de miljø- og sundhedsmæssige belastninger fra mellemstore fyringsanlæg i EU generelt. Og det vil desuden fremme en relativt større emissionsreduktion i Danmarks nabolande, som vil bidrage til at reducere den grænseoverskridende luftforurening og dermed forbedre luftkvaliteten i Danmark. Samtidig vil en fælles EU regulering sikre ensartede konkurrencevilkår for de berørte sektorer, hvilket relativt set vil være en fordel for danske virksomheder på EU-markedet, idet danske virksomheder gennemsnitligt vurderes at være tættere på overholdelse af grænseværdierne end deres konkurrenter i EU.

På denne baggrund støtter Danmark Kommissionens forslag, og vil søge størst mulig tilnærmelse med den gældende danske regulering af området, hvilket både kan betyde både stramninger og lempelser af forslaget. Herunder hører bl.a. opdatering af grænseværdier med passende mellemrum som refleksion af nyeste BAT bør indgå og at en zonerings ikke bør indgå i direktivet. I den forbindelse er aktiv inddragelse af medlemslandene i vurderingen af hvad der er omkostningseffektive teknikker vigtig.

Direktivforslaget kan have økonomiske konsekvenser for de halm- og træfyrede fjernvarmeanlæg i Danmark og dermed den danske nyttiggørelse af biomasseaffald til energiproduktion. Den danske vedvarende energiforsyning er blandt andet baseret på biomasse og fremme af anvendelsen af biomasse på kraftvarmeværker er bl.a. understøttet af Energiaftalen af 22. marts 2012 (Aftale om den danske energipolitik 2012-2020). For ikke at kompromittere den eksisterende anvendelse af biomasse i Danmark, kan der være behov for en lempelse af direktivforslagets grænseværdi for SO₂ for halmfyrede anlæg og for støv for eksisterende træ-biomassefyrede anlæg med våd røggasrensning.

Formandsskabets kompromisforlag om betydeligt lempede grænseværdier for lokale brændsler ('indigenous fuels'), som fx brunkul, vil kunne have betydelige miljømæssige konsekvenser. Danmark er derfor negativt indstillet overfor lempelige krav til disse og ser helst muligheden slettet, men kunne evt. støtte et kompromis, hvor de lempelige grænseværdier kun gælder i en meget tidsbegrænset periode. Danmarks interesse heri er både konkurrencemæssige hensyn og at mindske nabolandes eksport af forurening til Danmark.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er tidligere blevet orienteret om sagen ved grund- og nærhedsnotat.