



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.5.2013
COM(2013) 286 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Rapport fra Kommissionen om revisionen i henhold til artikel 30, stk. 9, og artikel 73 i
direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner vedrørende emissioner fra intensivt
husdyrproduktion og fyringsanlæg**

(EØS-relevant tekst)

INDHOLDSFORTEGNELSE

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET Rapport fra Kommissionen om revisionen i henhold til artikel 30, stk. 9, og artikel 73 i direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner vedrørende emissioner fra intensivt husdyrproduktion og fyringsanlæg.....		3
1.	Indledning	3
2.	Baggrund for revisionen – revisionen af IPPC-direktivet 2005-2007	4
2.1.	Intensivt husdyrproduktion.....	4
2.2.	Fyringsanlæg på mindre end 50 MW	5
2.3.	Fyringsanlæg på 50 MW og derover.....	5
3.	Muligheder som led i Kommissionens overvejelser	6
3.1.	Emissioner til miljøet som følge af intensivt kvægproduktion	6
3.1.1.	Intensivt kvægproduktion (artikel 73, stk. 2, litra b)).....	6
3.1.2.	Differentierede kapacitetstærskler for opdræt af forskellige fjerkræarter, herunder den særlige situation for vagtler (artikel 73, stk. 3, litra a)).....	8
3.1.3.	Kapacitetstærskler for samtidigt opdræt af forskellige typer af dyr på den samme bedrift ("blandede bedrifter") (artikel 73, stk. 3, litra b)).....	8
3.2.	Emissioner til luft fra forbrænding af brændsel	9
3.2.1.	Forbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mindre end 50 MW (artikel 73, stk. 2, litra a)).	9
3.2.2.	Fyringsanlæg på 50 MW og derover (artikel 30, stk. 9)	10
4.	De næste skridt.....	11
5.	Konklusion	12

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Rapport fra Kommissionen om revisionen i henhold til artikel 30, stk. 9, og artikel 73 i direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner vedrørende emissioner fra intensivt husdyrproduktion og fyringsanlæg

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner¹ (IE-direktivet) blev vedtaget den 24. november 2010 efter tre års interinstitutionelle forhandlinger om Kommissionens oprindelige forslag². IE-direktivet samler syv direktiver om industrielle emissioner i ét direktiv³. IE-direktivet trådte i kraft den 6. januar 2011 med et krav om, at medlemsstaterne skulle gennemføre det inden for to år. Direktivet træder fuldt ud i kraft inden for de kommende år, i takt med at den gældende lovgivning udfases og erstattes af de nye bestemmelser.

IE-direktivet dækker ca. 50 000 industrianlæg i hele EU, herunder i energiindustrien, inden for produktion og forarbejdning af metal, mineralindustrien, den kemiske industri, affaldshåndtering og visse andre aktiviteter som intensivt opdræt af svin og fjerkræ. De anlæg, som er omfattet af IE-direktivet, skal drives efter godkendelser, som omfatter vilkår, der fastsættes ud fra bedste tilgængelige teknik (BAT), og som er udformet for at forebygge eller, hvor dette ikke er muligt, at begrænse emissioner til luft, vand og jord og konsekvenserne for miljøet som helhed. Derudover indføres styrkede sektorielle mindstekrav for hele EU for en række vigtige forurenende aktiviteter.

Under lovgivningsprocessen blev der brugt meget tid på at overveje direktivets anvendelsesområde, men sammenlignet med direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC-direktivet) forblev anvendelsesområdet for IE-direktivet relativt uændret. Det blev imidlertid konkluderet, at en række aktiviteter krævede yderligere undersøgelser med hensyn til deres forureningspotentiale og eventuelle handleplaner til håndtering af denne forurening. Der blev følgelig indarbejdet revisionsklausuler, navnlig i artikel 30, stk. 9, og artikel 73. Denne rapport omhandler disse revisioner:

- (i) Intensivt husdyrproduktion – Landbrugsaktiviteter i EU påvirker miljøet med hensyn til emissioner til land, vand og luft. Især bemærkes det, at landbruget står for over 90 % af EU's samlede ammoniakemissioner, idet en stor del af disse emissioner stammer fra avl og opdræt af husdyr. Ammoniak bidrager til:
- Dannelse af "sekundære" partikler og dermed sundhedsmæssige konsekvenser, lige fra mindre påvirkning af luftvejene til for tidlig død.

¹ EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17.

² COM(2007)0844 final.

³ Direktiv 2008/1/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC-direktivet), direktiv 1999/13/EF om emissioner af opløsningsmidler, direktiv 2000/76/EF om forbrænding af affald, direktiv 2001/80/EF om store fyringsanlæg (LCP-direktivet) og direktiv 78/176/EØF, 82/883/EØF og 92/112/EØF vedrørende titandioxidindustrien.

- Skader på økosystemerne gennem forsurening og eutrofiering som følge af for stor udvaskning i ferskvand af nitrogen, der aflejres som næringsstof, hvilket giver ubalance i plantesamfund og dermed tab af biodiversitet.

De eksisterende tærskelværdier i henhold til IE-direktivet omfatter ca. 20 % af det samlede antal svin og 60 % af det samlede antal fjerkræ i EU. Kvægbrug er ikke underlagt direktivet.

- (ii) Forbrændingsaktiviteter – Forbrænding af brændsel i stationære anlæg bidrager i betydelig grad til en lang række forurenende emissioner, herunder svovldioxid, nitrogenoxider og partikler. IE-direktivet dækker en række større fyringsanlæg, men ikke alle, og forbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mindre end 50 MW er heller ikke omfattet af eksisterende EU-lovgivning.

2. BAGGRUND FOR REVISIONEN – REVISIONEN AF IPPC-DIREKTIVET 2005-2007

Som led i revisionen af lovgivningen om industrielle emissioner, som fandt sted i perioden 2005-2007 og udmøntede sig i forslaget til IE-direktivet, konstaterede Kommissionen, at emissioner fra visse aktiviteter bidrog betydeligt til miljøforurening og samtidig ikke var genstand for tilstrækkelig kontrol i henhold til EU's lovgivning. Det var navnlig visse typer intensivt husdyrproduktion og forbrænding af brændsel i anlæg på mindre end 50 MW, som blev undersøgt nærmere med det formål at finde ud af, om sådanne aktiviteter skulle indarbejdes under IE-direktivets anvendelsesområde.

Kommissionen tog endvidere de emissionsgrænseværdier for EU, som er fastlagt i direktivet om store fyringsanlæg (LCP-direktivet) op til fornyet vurdering og konstaterede, at mange af disse grænseværdier var utilstrækkelige til at sikre anvendelse af BAT. Kommissionen indarbejdede derfor i sit forslag til IE-direktivet reviderede grænseværdier for at bringe dem i overensstemmelse med BAT-emissionsværdierne som defineret i BAT-referencedokumentet (BREF) om store fyringsanlæg som vedtaget i 2006⁴. Dette var imidlertid ikke muligt for visse typer fyringsanlæg, som ikke eller ikke i tilstrækkelig grad var dækket af dette eller andre BAT-referencedokumenter. Punkt 2.1 til 2.3 indeholder nærmere oplysninger om disse specifikke overvejelser i forbindelse med Kommissionens oprindelige forslag til IE-direktiv.

2.1. Intensivt husdyrproduktion

IPPC-direktivet dækker følgende typer husdyrproduktion:

- Intensivt fjerkræproduktion, hvor der er flere end 40 000 pladser til fjerkræ
- Intensivt svineproduktion, hvor der er flere end 2 000 pladser til fedesvin (over 30 kg)
- Intensivt svineproduktion, hvor der er flere end 750 pladser til søer.

Kommissionen gennemførte to specifikke undersøgelser^{5,6} for at finde frem til de mest omkostningseffektive foranstaltninger til reduktion af ammoniakemissioner i

⁴ EUT C 253 af 19.10.2006, s. 5.

⁵ Measures in agriculture to reduce ammonia emission, endelig rapport til Kommissionen, IIASA, juni 2007.

landbrugssektoren. I undersøgelserne blev det klarlagt, hvordan anvendelsesområdet for IPPC-direktivet kan præciseres og udvides, og Kommissionen foreslog derefter følgende i sit forslag til omarbejdning af IPPC-direktivet:

- i) Ændringer til tærsklerne for fjerkræbedrifter for at tage højde for de forskellige typer af fugle og deres forskellige konsekvenser for miljøet
- ii) Indarbejdelse af en regel baseret på nitrogenekskretionsfaktorer for at klarlægge, om bedrifter med forskellige fjerkræarter eller bedrifter med en blanding af svin og fjerkræ er underlagt IPPC-direktivet.

Lovgiverne mente ikke, at Kommissionens overvejelser skulle indarbejdes i den endelige lovtekst på daværende tidspunkt, men at der skulle foretages yderligere undersøgelser for at beslutte, hvilke foranstaltninger, om nogen, der skulle træffes. Disse undersøgelser skulle være altomfattende, dvs. alle sådanne landbrugsaktiviteters konsekvenser for miljøet skulle overvejes.

2.2. Fyringsanlæg på mindre end 50 MW

Bilag I i IPPC-direktivet dækker fyringsanlæg med en nominel indfyret termisk effekt på mere end 50 MW. Bidraget fra mindre fyringsanlæg til EU's samlede emissioner af vigtige luftforurenende stoffer (SO₂, NO_x og partikler) blev imidlertid som led i temastrategien for luftforurening fra 2005⁷ vurderet at være ret betydelig.

I revisionen af IPPC-direktivet i perioden 2005-2007 blev der derfor overvejet flere muligheder for at begrænse emissioner fra fyringsanlæg på mellem 20 og 50 MW. Det blev konkluderet, at de skønnede sundhedsmæssige fordele ved at regulere emissioner fra denne gruppe af anlæg for en række scenarier og med anvendelse af forskellige EU-emissionsbegrænsninger ville overstige de økonomiske overholdelsesomkostninger⁸.

I sit forslag til IE-direktivet foreslog Kommissionen således at sænke kapacitetstærsklen i IE-direktivet for at dække alle fyringsanlæg med en nominel indfyret termisk effekt på 20 MW eller derover. Lovgiverne var imidlertid ikke enige i dette og gik tilbage til tærsklen på 50 MW i IPPC-direktivet.

I erkendelse af betydningen af emissionerne fra disse anlæg blev der indarbejdet et krav om, at Kommissionen skal undersøge behovet for at fastlægge den mest hensigtsmæssige kontrol med emissioner fra fyringsanlæg på mindre end 50 MW i artikel 73, stk. 2, litra a), i IE-direktivet. I denne undersøgelse skulle hovedvægten være på emissioner til luft i lyset af de konstaterede konsekvenser for luftkvaliteten af disse aktiviteter.

2.3. Fyringsanlæg på 50 MW og derover

Emissionsgrænseværdierne for svovldioxid, nitrogenoxider og støv for fyringsanlæg med en nominel indfyret termisk effekt på 50 MW eller derover, jf. LCP-direktivet, er "mindstestandarder" og påvirker ikke kravene i IPPC-direktivet. Især kan anvendelsen af BAT føre til strengere emissionsgrænseværdier i godkendelserne. I

⁶ Impact assessment of a possible modification of the IPPC Directive as regards intensive livestock rearing (part of a project on integrated measures in agriculture to reduce ammonia emissions carried out by the consortium Alterra, Wageningen UR, EuroCare, University of Bonn and A&F), juni 2007.

⁷ COM(2005)0446 final.

⁸ Assessment of the benefits and costs of the potential application of the IPPC Directive (96/61/EC) to industrial combustion installations with 20-50 MW rated thermal input, rapport for Europa-Kommissionen, AEA Technology, oktober 2007.

revisionen af IPPC-direktivet i perioden 2005-2007 blev det imidlertid konstateret, at disse grænseværdier ofte anvendes som "standarder" ved fastsættelse af godkendelsesvilkårene, selv om de i mange tilfælde var højere end emissionerne i forbindelse med BAT. Det kunne derfor ikke sikres, at BAT anvendes, blot ved at benytte grænseværdierne i LCP-direktivet, og denne praksis resulterede i et underskud i anvendelsen af BAT i denne sektor. I lyset af den betydelige mængde SO₂, NO_x og støv, som udledes fra store fyringsanlæg, har dette haft store miljø- og sundhedsmæssige konsekvenser, som kunne begrænses betydeligt, hvis BAT gennemføres fuldt ud⁹.

I IE-direktivet er emissionsgrænseværdierne for EU blevet bragt i overensstemmelse med BAT-niveauerne fra BAT-referencedokumentet i LCP-direktivet, samtidig med at disse grænseværdiers rolle som "mindstekrav" blev præciseret. For visse typer af store fyringsanlæg var der imidlertid ikke defineret nogen emissionsniveauer i forbindelse med BAT i BAT-referencedokumenterne. Som følge deraf blev der for de relevante kategorier (anført nedenfor samt i artikel 30, stk. 8 og 9, i IE-direktivet enten ikke defineret nogen minsteemissionsgrænseværdier, som er gældende i hele EU, i bilag V i IE-direktivet, eller også blev grænseværdierne i LCP-direktivet fastholdt:

- (a) dieselmotorer
- (b) sodakedler inden for anlæg til fremstilling af pulp fra træ eller andet fiberholdigt materiale
- (c) fyringsanlæg inden for raffinaderier, der fyres med destillations- og konversionsrester fra raffinering af råolie til eget forbrug, enten alene eller med andet brændsel
- (d) fyringsanlæg, der fyres med andre gasser end naturgas
- (e) fyringsanlæg i kemiske anlæg, der anvender flydende produktionsrester som ikke-kommercielt brændsel til eget forbrug.
- (f) For disse typer anlæg skal Kommissionen i henhold til artikel 30, stk. 9, i IE-direktivet på grundlag BAT overveje behovet for at fastlægge emissionsgrænseværdier med gyldighed i hele EU eller ændre emissionsgrænseværdierne i bilag V.

3. MULIGHEDER SOM LED I KOMMISSIONENS OVERVEJELSER

Siden vedtagelsen af IE-direktivet har Kommissionen gennemført den krævede revision med udgangspunkt i nyindsamlede oplysninger samt oplysninger indsamlet som led i revisionen af det oprindelige IPPC-direktiv. Derudover har Kommissionen overvejet situationen med hensyn til store fyringsanlæg, jf. artikel 30, stk. 9. Resultatet af dette arbejde er sammenfattet nedenfor.

3.1. Emissioner til miljøet som følge af intensivt kvægopdræt

3.1.1. Intensivt kvægopdræt (artikel 73, stk. 2, litra b))

Kommissionen har konstateret, at der aktuelt opdrættes omkring 90 mio. kvæg i EU. Dette omfatter malkekvæg (27 %), kvier (7 %) og tamkvæg/andet kvæg (66 %). Kvæg er spredt ud over et meget stort antal virksomheder, ca. 3,5 mio. bedrifter af

⁹ Evaluation of the costs and benefits of the implementation of the IPPC Directive on Large Combustion Plant, AEA Technology, juli 2007.

forskellig størrelse – fra store centraliserede bedrifter til husmandsbrug med blot en enkelt ko. Kvægopdræt med alle dets aspekter, herunder foder- og gødningsforvaltning, medfører i dag luftemissioner på omkring 1 500 kt/år for ammoniakemissioner (41 % af hele EU) og 7 000 kt/år for methanemissioner (2 % af hele EU). Kvægopdræt er ligeledes en vigtig faktor for nitratforurening af jord og overfladevand, og EU har truffet foranstaltninger til at håndtere denne forurening i nitratdirektivet¹⁰.

Kommissionen medtog i sin revision både de kontrolforanstaltninger, som kan anvendes til at begrænse emissioner på den mest omkostningseffektive måde, og de lovgivningsmæssige muligheder for at gennemføre disse foranstaltninger. Hvad angår kontrolforanstaltninger, undersøgte Kommissionen de forskellige teknikker, som er til rådighed i EU i dag, og drog sine konklusioner på grundlag af den gældende lovgivning i de medlemsstater, som har defineret BAT på nationalt plan med henblik på at begrænse ammoniakemissioner. Dette omfatter foranstaltninger til at sikre, at der anvendes god landbrugsskik i forbindelse med bedriftsforvaltningen, anvendelse af foderstrategier, udformning af stalde, opbevaring og behandling af gødning og opslæmning samt spredning af gødning og opslæmning på land.

Med hensyn til gennemførelsen af politikken vurderede Kommissionen en række muligheder, som kan anvendes til at begrænse luftemissioner fra kvæg i hele EU, herunder:

- Samarbejde med medlemsstaterne og med landbruget om at udvikle eller bygge videre på eksisterende frivillige ordninger, der tilskynder til at anvende emissionsbegrænsende foranstaltninger
- Indarbejdelse af kvægbedrifter i IE-direktivets anvendelsesområde
- Udvikling af specifik lovgivning, som specifikt er rettet mod emissioner fra intensivt kvægbrug
- Krydsoverensstemmelsesforanstaltninger i henhold til EU's fælles landbrugspolitik
- Ændringer til anden lovgivning som f.eks. Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

Bemærk, at BAT i forbindelse med kontrolforanstaltninger ikke kun vedrører gennemførelsesmuligheden i IE-direktivet, men at det overvejes, hvordan BAT kan anvendes i alle de undersøgte muligheder.

Der blev udarbejdet tre forskellige scenarier med udgangspunkt i et lavt, moderat eller højt ambitionsniveau med hensyn til anvendelsen af BAT til begrænsning af ammoniakemissioner. På dette grundlag kunne der opnås en begrænsning af ammoniakemissioner på 109 til 188 kt/år sammenlignet med basisscenariet for mælkeproducerende bedrifter med over 50 kvæg. For andre typer kvægbedrifter med over 50 kvæg svinger emissionsbegrænsningspotentialet fra 59 til 108 kt/år. En undersøgelse af administrations- og overholdelsesomkostningerne viser, at fordelene ved at anvende BAT overstiger landbrugernes omkostninger for alle størrelser bedrifter. Det bemærkes imidlertid, at fordelene øges hurtigere end omkostningerne, jo større bedriften er, og forholdet mellem omkostninger og fordele er mere udtalt i

¹⁰

Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

de mælkeproducerende bedrifter sammenlignet med andre kvægbedrifter. Såfremt alle godkendelsesreglerne i IE-direktivet fandt anvendelse på alle sådanne bedrifter, ville omkring 12 % af alle mælkeproducerende bedrifter og 23 % af andre kvægbedrifter imidlertid kræve en godkendelse, og over 400 000 bedrifter ville således for første gang høre ind under IE-direktivet. Flertallet af kvæganlæggene og dermed emissioner fra langt de fleste kvæg i EU ville dog stadig ikke være omfattet af godkendelsesreglerne i IE-direktivet.

3.1.2. Differentierede kapacitetstærskler for opdræt af forskellige fjerkræarter, herunder den særlige situation for vagtler (artikel 73, stk. 3, litra a))

Kommissionen har undersøgt tre mulige tilgange til at differentiere kapacitetstærsklerne for opdræt af forskellige fjerkræarter:

- (1) Dyreenheder – En dyreenhed anvendes til at sammenligne eller sammenlægge et antal dyr af forskellig art eller kategori baseret på dyrenes foderbehov, idet en dyreenhed svarer til en ko, der vejer 600 kg og producerer 3 000 liter mælk pr. år
- (2) Nitrogenekskretionsfaktorer – Sammenligning på grundlag af gennemsnitlig årlig udskillelse af nitrogen pr. dyr
- (3) Dyreækvivalens – En vægtet tilgang baseret på nitrogen- og fosforekskretionsfaktorer samt andre variabler, som aktuelt anvendes i en medlemsstat.

Disse tilgange er blevet overvejet i forhold til at ændre tærsklerne for fjerkræbedrifter, som er underlagt IE-direktivet. Eftersom der er en bred miljømæssig ækvivalens mellem svinebedrifter med over 2 000 pladser til svin og fjerkræbedrifter med 40 000 pladser til slagtekyllinger, er tærsklerne for andre fjerkrætyper blevet beregnet ud fra en tærskel for bedrifter med plads til 40 000 slagtekyllinger. Anvendelsen af de tre forskellige tilgange viser, at der er betydelige variationer i de tærskler, der kan fastsættes for forskellige fjerkræarter i henhold til IE-direktivet. For fugle, som typisk er mindre end slagtekyllinger, kan tærsklerne stige betydeligt, op til 85 000 – 320 000 pladser til vagtler. For fugle, som typisk er større end slagtekyllinger, vil tærsklerne være lavere; for kalkunbedrifter vil de f.eks. ligge på 9 200 til 21 000 pladser, afhængigt af den anvendte tilgang.

I lyset af de forskellige fjerkræbedrifter, der findes i EU, er det tydeligt, når man anvender alle tre beregningsmetoder, at de ændrede tærskler altid vil resultere i en nettostigning i antallet af fjerkræbedrifter i henhold til IE-direktivet. Beregninger af omkostninger og fordele ved sådanne ændringer viser, at mellem 900 og 3 200 anlæg vil blive medtaget. Miljøfordelene ved den begrænsede ammoniak vil under alle omstændigheder mere end opveje overholdelsesomkostningerne, ligesom det vil medføre en mindre reduktion i ammoniakemissioner på mellem 4 og 35 kt/år. Den årlige nettofordel anslås at falde mellem EUR 30 mio. og EUR 1 mia. pr. år. Der vil ligeledes være andre fordele som følge af begrænsede støv- og lugtemissioner ved at anvende BAT.

3.1.3. Kapacitetstærskler for samtidigt opdræt af forskellige typer af dyr på den samme bedrift ("blandede bedrifter") (artikel 73, stk. 3, litra b)).

Revisionen i henhold til artikel 73, stk. 3, litra b), i IE-direktivet vedrørende blandede bedrifter har visse ligheder med revisionen i artikel 73, stk. 3, litra a), om differentierede kapacitetstærskler for opdræt af forskellige fjerkræarter, idet de tre vigtigste tilgange til at vægte emissioner for at nå frem til tærskler er dyreenheder,

nitrogenekskretionsfaktorer og dyreækvivalens. Kommissionen fandt i sin revision, at en række medlemsstater allerede regulerer blandede landbrug ved hjælp af en af disse tre tilgange. Kommissionen er nået frem til vejledende emissionsbegrænsninger for bedrifter ved at anvende BAT, en vurdering af omkostninger og fordele ved at anvende en regel for blandede landbrug i henhold til bilag I i IE-direktivet og et skøn over det samlede antal bedrifter, som kan være påvirket i hele EU. Resultatet viser, at det vil begrænse ammoniakemissionerne med omkring 1 – 20 kt/år at indarbejde blandede bedrifter i henhold til IE-direktivet. Endvidere vil fordelene ved den begrænsede ammoniak samt andre miljøfordele, herunder begrænsede methanemissioner og udledning af støv og lugt, mere end opveje overholdelsesomkostningerne. Den årlige nettofordel anslås at falde mellem EUR 5 og 540 mio. pr. år. Omkring 600 til 1 800 bedrifter vil sandsynligvis blive berørt af sådanne ændringer.

Den præcise beregningsmetode for de relevante tærskler for blandede bedrifter er ligeledes blevet undersøgt. Det fremgår tydeligt, at en sådan tilgang kun kan fungere, hvis den præcise metode til vægtning af miljøkonsekvenser fra svin og fjerkræ forklares eller endda indarbejdes i selve lovgivningen, så de beregninger, der foretages i medlemsstaterne, er konsekvente.

3.2. Emissioner til luft fra forbrænding af brændsel

3.2.1. *Forbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mindre end 50 MW (artikel 73, stk. 2, litra a)).*

I forlængelse af arbejdet i forbindelse med revisionen af IPPC-direktivet indsamlede Kommissionen yderligere oplysninger om antal, kapacitet, brændselsforbrug og emissioner fra fyringsanlæg på mellem 1 og 50 MW. Ved at udfylde de resterende huller ved hjælp af ekstrapolering kunne der indsamles et tilstrækkeligt datasæt til at vurdere eventuelle kontrolmuligheder, om end det erkendes, at dataene har visse begrænsninger.

Datasættet viser, at der findes fyringsanlæg på mellem 1 og 50 MW i mange forskellige sektorer, og at de bl.a. anvendes til opvarmning, til elproduktion samt til produktion af energi inden for en lang række industrielle aktiviteter.

Det blev bekræftet, at mange medlemsstater allerede i et vist omfang regulerer disse anlæg, og ved at overveje den gældende lovgivning i medlemsstaterne har det været muligt at finde ud af, hvor der kan opnås de største miljøfordele ved at gennemføre mindsteemissionsgrænseværdier, som er gældende for hele EU.

Følgende kontrolmuligheder har været genstand for en foreløbig vurdering for fyringsanlæg på 1 – 50 MW:

- Regulering, som om dette var en ny aktivitet i bilag I i IE-direktivet, med emissionsgrænseværdier for luftemissioner, som er gældende for hele EU (to forskellige ambitionsniveauer blev vurderet).
- Regulering uden alle godkendelsesreglerne, men med emissionsgrænseværdier for luftemissioner, som er gældende for hele EU.

Der blev skelnet mellem tre kategorier, alt efter anlæggenes nominelle indfyrede termiske effekt: 1 – 5 MW, 5 – 20 MW og 20 – 50 MW.

Derudover blev der undersøgt en mulighed baseret på anvendelse af produktstandards for nye anlæg, som er klar til brug, i den mindste kapacitetsgruppe, men det var ikke muligt at vurdere konsekvenserne fuldt ud.

I den foreløbige vurdering indgik de miljø- og sundhedsmæssige fordele omsat til penge samt de økonomiske konsekvenser med hensyn til overholdelses- og administrationsomkostninger. Den viste, at fordelene i næsten alle scenarier oversteg omkostningerne, og at der således var potentielle fordele ved at regulere disse fyringsanlæg på EU-plan. Administrationsomkostninger er generelt meget lavere end de faktiske overholdelsesomkostninger, men kan alligevel begrænses ved at vælge en ordning uden alle godkendelseskrav, navnlig for de mindre kapacitetsklasser, som det allerede er tilfældet for mindre anlæg i henhold til IE-direktivet.

3.2.2. *Fyringsanlæg på 50 MW og derover (artikel 30, stk. 9)*

Revisionen af flere BAT-referencedokumenter gennem udvekslingen af informationer i henhold til artikel 13, stk. 3, i IE-direktivet, pågår i øjeblikket. Processen udmønter sig i BAT-konklusioner¹¹, der definerer BAT og de relevante emissionsniveauer. De typer af fyringsanlæg, som er anført i artikel 30, stk. 9, vil alle indgå i en af følgende BAT-konklusioner: pulp og papir, raffinering af mineralolie og gas, fremstilling af organiske massekemikalier og store fyringsanlæg (LCP).

IE-direktivet har styrket BAT-konklusionernes rolle betydeligt ved at fastsætte godkendelsesvilkår og navnlig emissionsgrænseværdier. I henhold til artikel 15, stk. 3, skal der anvendes BAT-niveauer til fastsættelse af emissionsgrænseværdier, mens det i henhold til artikel 15, stk. 4, er muligt at dispensere fra denne regel, om end kun i særlige tilfælde og på grundlag af en vurdering af omkostninger og fordele. For fyringsanlæg, der gives en sådan dispensation, må emissionsgrænseværdierne i godkendelsen imidlertid ikke ligge over de emissionsniveauer, der er fastsat i bilag V til IE-direktivet.

IE-direktivet indeholder også en præcisering af den rolle, som grænseværdierne for hele EU spiller som "mindstekrav". I henhold til artikel 73 vil en fastsættelse af emissionsgrænseværdier for hele EU for visse kategorier af anlæg fungere som et "sikkerhedsnet", der sikrer, at der ikke gives for store dispensationer fra BAT-niveauerne. Kommissionen mener imidlertid, at det er vigtigt at give medlemsstaterne mulighed for at gennemføre de kommende BAT-konklusioner fuldt ud ved at ajourføre godkendelserne, inden der drages konklusioner om behovet for et sådant sikkerhedsnet for visse kategorier af installationer. For de typer af fyringsanlæg, som er nævnt i artikel 30, stk. 9, vil det i mangel af BAT-konklusioner for slet ikke at tale om oplysninger om deres eventuelle gennemførelse på dette tidspunkt ikke være muligt at vurdere de yderligere fordele, som nye eller ændrede emissionsgrænseværdier for hele EU vil medføre.

Når BAT-konklusionerne for disse anlæg er vedtaget, vil Kommissionen med medlemsstaternes rapporter om gennemførelsen i henhold til artikel 72 kunne identificere behovet for yderligere mindstebestemmelser om sikkerhedsnettet. Kommissionen forelægger Parlamentet og Rådet en rapport om dette i henhold til artikel 73, stk. 1.

¹¹ "BAT-konklusioner": et dokument, der indeholder de dele af et BAT-referencedokument, der fastsætter konklusionerne vedrørende den bedste tilgængelige teknik, beskrivelsen af teknikken, informationer til vurdering af dens anvendelighed, de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik, den dertil knyttede overvågning, de dertil knyttede forbrugsniveauer og om nødvendigt relevante foranstaltninger til begrænsning af forureningsskader på anlægsområdet

4. DE NÆSTE SKRIDT

Kommissionen har i sine overvejelser om eventuelle foranstaltninger, der skal træffes på grundlag af resultaterne af revisionerne, medtaget de omkostninger og fordele, som vil opstå. Forbindelsen til andre initiativer skal også anerkendes og navnlig:

- i) Kommissionen giver i sit forslag til reformen af den fælles landbrugspolitik¹² mulighed for støtte til en afbødningsindsats til begrænsning af emissioner til luft i landbrug og skovbrug fra vigtige aktiviteter som f.eks. husdyrproduktion og brug af gødningsstoffer.
- ii) Den seneste revision af Göteborgprotokollen under UNECE-konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande til begrænsning af forurening, eutrofiering og ozonforurening ved jorden omfatter reviderede lofter for årlige ammoniakemissioner for 2020 samt en revisionsklausul for fremtidige tiltag til at reducere ammoniakemissioner fra landbrugssektoren.
- iii) Kommissionen ser i sin revision af EU's luftkvalitet, som er planlagt i 2013, på omkostningseffektiviteten af en række yderligere kontrolmuligheder til begrænsning af de sundheds- og miljømæssige konsekvenser af luftforurening, herunder fra landbrug og forbrænding.

Kommissionen vil derfor træffe følgende foranstaltninger med hensyn til resultaterne af de undersøgelser, som er omfattet af denne rapport.

Foranstaltning nr. 1 – Emissioner fra kvæg og kapacitetstærskler for intensivt husdyrproduktion i henhold til IE-direktivet

Resultaterne af undersøgelsen om kontrol med emissioner fra intensivt kvægproduktion giver et tydeligt fingerpeg om fordelene ved at træffe foranstaltninger til begrænsning af ammoniakemissioner fra denne sektor. Det fremgår dog tydeligt, at emissioner fra kvægsektoren ikke skal ses isoleret i forhold til andre typer dyrebedrifter. I erkendelse af at de største emissionsbegrænsninger vedrører gødningsforvaltning, mener Kommissionen således, at en yderligere og dybdegående undersøgelse af muligheden for at begrænse emissioner fra spredning af gødning for alle typer bedrifter bør klarlægge de aspekter, der giver de største fordele i forhold til omkostninger ved håndtering af emissioner, idet opmærksomheden navnlig bør rettes mod potentielle overholdelses- og administrationsomkostninger for landbrugssektoren og behovet for, at disse omkostninger står i forhold til de potentielle fordele. Denne undersøgelse vil blive gennemført i 2013 og vil ud over en undersøgelse af foranstaltninger på EU-plan også indeholde en undersøgelse af, hvordan medlemsstaterne kan håndtere emissioner på nationalt plan for at overholde anden EU-lovgivning som f.eks. direktivet om nationale emissionslofter¹³. Information om teknikker til spredning af gødning og opslæmning på land fra BAT-referencedokumentet til intensivt opdræt af svin og fjerkræ overvejes som led i dette arbejde, ligesom yderligere fordele med hensyn til begrænsning af andre emissioner end ammoniak også vil indgå.

Resultaterne af Kommissionens revision viser endvidere, at selv om det kan være en fordel at variere kapacitetstærsklerne mellem bedrifter med forskellige fjerkræarter og blandede bedrifter ud fra deres miljømæssige konsekvenser fra et rent miljømæssigt synspunkt, er den potentielle emissionsbegrænsning meget begrænset.

¹² COM(2011)0627 final/2.

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/81/EF af 23. oktober 2001 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer (EUT L 309 af 27.11.2001, s. 22).

Denne konklusion støtter Kommissionens oprindelige revision i henhold til IPPC-direktivet. I lyset af den nylige vedtagelse af IE-direktivet vil yderligere ændringer til aktivitetsbeskrivelserne i bilag I imidlertid medføre uvished for landbrugerne i en periode, mens resultatet af den almindelige lovgivningsprocedure forhandles. Kommissionen mener derfor, at de eksisterende grænser for fjerkræbedrifter, som er underlagt IE-direktivet, bør forblive uændrede.

Foranstaltning nr. 2 – Forbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mindre end 50 MW

Kommissionens revision har bekræftet, at emissioner fra de vigtigste atmosfæriske forurenende stoffer fra fyringsanlæg på mindre end 50 MW kan kontrolleres og betydeligt begrænses på EU-plan på en sådan måde, at de miljø- og sundhedsmæssige fordele mere end opvejer overholdelsesomkostningerne for driftslederne. Der skal udvises omhu i vurderingen af eventuelle muligheder for en reguleringsmæssig tilgang for at undgå for store administrationsomkostninger, som kunne følge af omfattende godkendelsesregler for små anlæg, ligesom det bør sikres, at potentielle yderligere fordele tages i betragtning. I lyset af de betydelige identificerede usikkerheder er det derfor nødvendigt at uddybe og sammenligne konsekvenserne af en række muligheder yderligere, inden der kan drages håndfaste konklusioner om deres fordele.

Vurderingen af de mest lovende muligheder vedrørende kontrol med emissioner fra fyringsanlæg på mellem 1 og 50 MW vil således blive uddybet i forbindelse med revisionen af luftforureningspolitikken.

Foranstaltning nr. 3 – Fyringsanlæg på 50 MW og derover

Kommissionen mener, at det er for tidligt at fastsætte eller ændre emissionsgrænseværdier for hele EU i IE-direktivet for de store fyringsanlæg, som er nævnt i artikel 30, stk. 9. Først og fremmest forudses det, at Kommissionen inden udgangen af 2014 har vedtaget BAT-konklusionerne for disse anlæg. Derefter har medlemsstaterne fire år til at overveje og om nødvendigt ajourføre godkendelserne for at sikre, at BAT gennemføres korrekt.

Såfremt medlemsstaternes rapportering om gennemførelsen af IE-direktivet medfører, at der identificeres et underskud i BAT-anvendelsen for de relevante anlæg, forelægger Kommissionen hvert tredje år dette for Europa-Parlamentet og Rådet i sin rapport som fastlagt i artikel 73, stk. 1, og den kan begynde at fastsætte eller ajourføre mindstekravene for hele EU.

5. KONKLUSION

Kommissionens revision i henhold til artikel 73, stk. 2, litra a) og b) og artikel 73, stk. 3, har klarlagt potentielle miljøfordele, som kan opnås ved enten at ændre den eksisterende EU-lovgivning eller udvikle nye instrumenter til at håndtere emissioner fra landbrugs- og forbrændingsaktiviteter.

Hvad angår intensivt husdyrproduktion har Kommissionen ikke for nuværende til hensigt at foreslå ændringer til bilag I i IE-direktivet for de aktiviteter, som er anført i punkt 6.6 (intensivt opdræt af fjerkræ og/eller svin) eller indarbejde kvægbedrifter, da sådanne ændringer ville medføre ret begrænsede miljøfordele, men potentielt øge administrations- og overholdelsesomkostningerne for en lang række bedrifter. Det fremgår imidlertid tydeligt, at spredning af gødning medfører betydelige emissioner, og der bør gennemføres yderligere undersøgelser med henblik på at fastslå, om og

hvordan ammoniakemissioner kan kontrolleres på EU-plan, navnlig gennem en revision af direktivet om nationale emissionslofter, som ventes at blive gennemført i 2013 som led i en større revision af temastrategien for luftforurening og dermed forbundet lovgivning.

For forbrænding af brændsel i anlæg med en nominel indfyret termisk effekt på mindre end 50 MW blev der påvist et klart potentiale for omkostningseffektiv begrænsning af luftemissioner, og i et næste skridt vil mulighederne for at gribe regulerende ind blive vurderet yderligere i en konsekvensanalyse, som skal støtte den løbende revision af temastrategien for luftforurening.

For de store fyringsanlæg, som er anført i artikel 30, stk. 9, i IE-direktivet, mener Kommissionen ikke, at der for nuværende er behov for at ændre eksisterende eller fastsætte nye emissionsgrænseværdier for hele EU, da de relevante BAT-konklusioner fortsat offentliggøres og indarbejdes i anlæggenes driftsgodkendelser, som ajourføres løbende.