



Miljøministeriet
Departementet

13. juni 2022
MIM 66-22

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om rapportering af miljødata fra industrianlæg og oprettelse af en portal for industrielle emissioner.

Kommissionens KOM (2022) 157 final

Resumé

Kommissionen har fremsat et forslag, som vil ophæve og erstatte forordning (EF) nr. 166/2006 om oprettelse af et europæisk register over udledning og overførsel af forurenende stoffer (E-PRTR). Formålet med forslaget er at fremme offentlighedens adgang til miljøoplysninger om agroindustrielle anlæg samt mindske barriererne for deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet og herved sikre muligheden for offentlighedens bidrag til forebyggelse og reduktion af miljøforurening. Kommissionen fremsætter forslaget, da det er et komplementært instrument til IE-direktivet, hvor forslaget gennem monitorering af forurening fra blandt andet agroindustrielle anlæg understøtter målet fra EU's Grønne Pagt om et forureningsfrit miljø i 2050.

Forslaget omfatter en inklusion af flere virksomhedstyper, herunder ændrede kapacitetstærskler, indberetning af forbrug af vand, energi og råvarer, bekræftelse af udledninger under tærskelværdier samt anvendelse af delegerede retsakter vedr. ændringer for indberetningspligtige virksomheder og stoffer.

Kommissionen ønsker med forslaget at muliggøre en bedre analyse af de enkelte sektors miljøpræstationer og ressourceeffektivitet, gennem en højere detaljeringsgrad og inkluderingen af flere parametre i monitoreringen over udledninger af forurenende stoffer. I forslaget tillægges Kommissionen fortsat mulighed for at vedtage delegerede retsakter om efterfølgende udvidelser af omfanget af virksomhedernes rapporteringskrav til EU-Kommissionen, men Kommissionens beføjelser til at vedtage sådanne retsakter foreslås styrket.

Regeringen byder kommissionens forslag velkomment, herunder at effektivisere og harmonisere reglerne for indberetning af miljøoplysninger samt fremme offentlighedens indsigt i virksomhedernes miljøpræstationer. Regeringen ser endvidere positivt på forslagets inkludering af cirkulær økonomi, dekarbonisering samt forbrug af energi, vand og råvarer i monitoreringsparametrene, men vurderer på samme tid at forbrugsindberetningen bør være frivillig i en overgangsperiode, samtidig med at virksomheder ikke skal bekræfte udledninger under gældende tærskelværdier. Forslaget forventes at have erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger for erhvervene, staten og kommunerne. Regeringens endelige stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Der udestår hertil fortsat en grundig analyse af forslagets samfundsøkonomiske, administrative, juridiske og miljømæssige konsekvenser.

Baggrund

Kommissionen har fremsat forslag til en forordning, der vil ophæve og erstatte Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 166/2006 om oprettelse af et europæisk register over udledning og overførsel af forurenende stoffer (E-PRTR = EU's Pollutant Release and Transfer Register). Forslaget er modtaget i dansk sprogudgave.

Forordning (EF) nr. 166/2006 om oprettelse af europæisk register over udledning og overførsel af forurenende stoffer ("E-PRTR") har til formål at monitorere og offentliggøre data om miljøvirkningerne af ca. 30 000 af EUs, Island, Liechtenstein og Norges store industrianlæg og husdyrbrug ("agroindustrielle anlæg") med høj forureningspotentiale, således at offentligheden kan inddrages i beslutninger om miljøforhold. E-PRTR forordningen implementerer Kiev protokollen under Århus konventionen (UNECE).

I Danmark er der i dag ca. 2.400 virksomheder, herunder industri virksomheder og husdyrbrug omfattet af IE-direktivet, der er omfattet af E-PRTR, men der er dog kun ca. 380 virksomheder (heraf 200 industrivirksomheder og spildevandsanlæg), der i dag overskrider forordningens grænser for rapportering, og hvor Danmark hermed er forpligtiget til at indberette disse emissioner til E-PRTR registret. E-PRTR er det eneste retligt bindende europæiske instrument, der monitorer agroindustrielle anlægs miljøpræstationer og tilbyder kvalitetssikret miljødata, der er nemt tilgængeligt for offentligheden.

Hovedformålet med den foreslåede retsakt vedrører beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192, stk. 1, og skal derfor vedtages af Rådet med et kvalificeret flertal efter proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Formål og indhold

Kommissionens forslag til den nye forordning følger op på Kommissionens seneste års arbejde med revision af IE-direktivet og evaluering af E-PRTR-forordningen. Kommissionen vurderer, at det er nødvendigt med en ny regulering for at samle og strømline monitorering af EU's tiltag om "zero-pollution" (0-forurening), cirkulær økonomi og dekarbonisering (nedsætte udledningen af kuldiioxid, CO₂). Kommissionen ønsker med forslaget til ny forordning, dermed at styrke den nuværende "Industrial Emissions Portal" (IEP), som indeholder oplysninger om industrielle udledninger til luft, jord, vand samt ressourceforbrug. Kommissionen har samtidig med fremsættelse af forslag om ændring af E-PRTR parallelt fremsat forslag til ændring af IE-direktivet. Fremover vil aktiviteter under IE-direktivet, blive fuldt ud omfattet af krav under IEP.

Forslaget fra Kommissionen til det nye "Industrial Emission Portal" omfatter bl.a. tilføjelse af flere virksomhedstyper, flere indberetningsparametre (vandforbrug, energi og råvarer), samt en aktiv bekræftelse fra virksomhederne selv om de ikke har værdier at indberette m.m. De yderligere foreslåede virksomhedstyper og nedsættelse af kapacitetstærskler for visse virksomhedstyper vil ved indberetning øge registerets omfang af forurenende stoffer i EU. Derudover ønsker Kommissionen at indføre en mulighed for at ved delegerede retsakter at fastsætte og ajourføre tærskler for udledninger med henblik på at sikre, at registeret på sigt opfanger mindst 90 % af de udledninger, der sker fra industrien.

I nedenstående gennemgås de væsentligste forslag til ændringer:

Flere virksomhedstyper og ændrede kapacitetstærskler

Kommissionen foreslår tilføjet en række nye rapporteringspligtige virksomhedstyper og ændrede tærskler for rapportering af udledninger.

Udvidelse af aktiviteter under IE-direktivet bevirker at husdyrbrug, der ikke er dækket af rapporteringskrav i dag med tærskel ned til 150 "EU-husdyrenheder" (LSU), for svin, fjerkræ og kvæg omfattes; Visse affaldsbehandlingsaktiviteter, udvinding og behandling af en række industrielle mineraler og batteriproduktion.

Herudover udvides rapporteringspligt for akvakulturanlæg, da grænsen nedsættes fra > 1000 tons til >100 tons/år, samt for udvinding af råolie og gas, onshore og offshore og for mellemstore fyringsanlæg.

Rapportering af ressourcer (energi, vand og råvarer)

For at følge EU's politik for cirkulær økonomi og dekarbonisering og skabe en bedre miljømæssig benchmarking af E-PRTR data, så ønsker Kommissionen at virksomhederne skal rapportere deres forbrug af ressourcer som energi, vand og råvarer.

Opdatering af metoder til opgørelse af udledninger

Kommissionen foreslår, at der skal ske en opdatering af de metoder, som virksomhederne skal bruge til at kvantificere de data, der skal rapporteres.

Obligatorisk årlig bekræftelse fra virksomheder under udledningstærskler

Kommissionen foreslår, at alle virksomheder hvert år skal fremsende en indberetning/bekræftelse til tilsynsmyndigheden i det tilfælde, at virksomheden ikke har emissioner og overførsler over rapporteringstærskler. Dvs. at alle virksomheder skal indberette en bekræftelse på, at udledningerne for rapporteringsåret har ligget under tærsklerne.

Medlemslande kan fremsende data på vegne af visse virksomheder

Kommissionen foreslår, at medlemslande kan rapportere visse data til EU på vegne af husdyrbrug og akvakultur, såfremt disse virksomheder mangler ressourcer til at rapportere data.

Kommissionens ret til at meddele delegerede retsakter

Forslaget fra Kommissionen indeholder forsat mulighed for at Kommissionen kan udstede delegerede retsakter, men de eksisterende beføjelser til at udstede sådanne retsakter foreslås styrket. Forslaget indeholder beføjelser til Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter om udvidelse af både virksomhedstyper og omfattede stoffer, som opført på forslagets bilag 1 og 2. Det er samtidigt udspecificeret situationer, hvor der vil være grund til at opdatere bilagene og dermed aktivere udarbejdelsen af delegerede retsakter. Forslaget underbygger således muligheden for effektivt at ajourføre omfanget af krav til indberetninger.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

Kommissionens forslag omhandler en styrket monitorering af virksomheders udledninger til miljøet, for at sikre et højt niveau af miljø- samt beskyttelse af menneskers sundhed. Da formålet med forslaget vedrører grænseoverskridende forurening, vurderes det at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da det enkelte medlemsland ikke alene kan sikre effektiv monitorering af forurening, cirkulær økonomi og dekarbonisering i medlemsstaterne.

Regeringen er derfor enig i Kommissionens betragtninger, herunder at fælles regler på EU-plan er nødvendige for adressere EU-industriens fodaftryk i forhold til forurening af miljøet og indvirkning på menneskers sundhed på en koordineret og harmoniseret måde gennem lige vilkår for monitorering og indrapportering på tværs af medlemsstaterne. Regulering bør ske gennem vedtagelse af fælles EU lovgivning.

Gældende dansk ret

Bekendtgørelse nr. 1941 af 04/10/2021 om et register over udledning og overførsel af forurenende stoffer (PRTR) gennemfører E-PRTR forordningen i dansk ret.

Konsekvenser

1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, herunder en konsekvensændring i PRTR-bekendtgørelsen, der vil gennemføre administrative bestemmelser i Kommissionens forslag til ny regulering af rapportering af miljødata fra industrielle virksomheder og etablering af en "Industri Emissions Portal (IEP), som afløser for den gældende E-PRTR forordning.

2. Statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for det offentlige:

Forslaget vurderes at have statsfinansielle konsekvenser grundet det forøgede antal virksomheder, der bliver omfattet af forordningen, herunder husdyrbrug. Såfremt den hidtidige arbejdsgang for tilvejebringelse af emissionsdata for ammoniak fra husdyrbrugene udvides til et langt større antal husdyrbrug, ventes denne udvidelse at medføre statsfinansielle konsekvenser i Miljøstyrelsens indhentning af beregnede emissionsdata fra Aarhus Universitet (DCE). Regeringen afventer en nærmere vurdering af de potentielle merudgifter til Aarhus Universitet. Kommunernes verifikation af husdyrbrugenes bekræftelse/evt. korrektion af data vil tillige medføre administrative byrder og afledte udgifter heraf.

Kommissionens forslag om virksomhedernes rapportering af forbrug af ressourcer som energi, vand og råvarer ventes at medføre udgifter for staten (Miljøstyrelsen) til ændring af it-system for virksomhedernes indberetning af data og kvalitetssikring af dette samt behov for yderligere personale til kvalitetssikring, vejledning m.m.

Kommissionen anfører, at forslaget om en simplificeret top-down rapportering for husdyrbrug og akvakultur vil give administrative lettelser for offentlig administration på 5,0 mio. kr/år. I Danmark foregår der allerede en form for top-down indberetning for husdyrbrug, hvorfor lettelser i Danmark ventes begrænset.

Det bemærkes, at de afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter holdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillinger, *jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1.*

3. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget ventes at have samfundsøkonomiske konsekvenser. Det er for nuværende ikke være muligt at give et skøn over de samfundsøkonomiske konsekvenser.

4. Erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger for virksomhederne

Forslaget ventes at have erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet virksomheder ventes at blive pålagt øgede administrative byrder.

Med forslaget, vil antallet af omfattede virksomheder stige betydeligt, og det nye krav om indberetning/bekræftelse (selv ved udledning under tærskler) vil i sig selv bevirke, at formentlig minimum 3000 virksomheder fremover årligt skal indberette/bekræfte.

Det vil påkræve yderligere undersøgelser at fastlægge antallet af husdyrbrug der omfattes med forslagets nye kapacitetstærskel på 150 LSU (livestock unit), da Danmark ikke benytter denne måleenhed. Det er ikke umiddelbart muligt at vurdere de økonomiske konsekvenser af en række flere virksomhedstyper (ud over husdyrbrug), herunder blandt andet flere biogasanlæg og akvakulturvirksomheder foreslås inddraget i indberetningspligten.

Kommissionens forslag om, at virksomhederne årligt skal bekræfte data, også selvom data er under relevante tærskler, vil medføre øgede udgifter for virksomhederne. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at opgøre antallet af nye/ekstra virksomheder, herunder om f.eks. de enkelte husdyrbrug fremover individuelt skal bekræfte udledninger under tærskler, eller om husdyrbrugenes indberetning i gødningsregister m.m. kan anvendes som en indirekte verifikation. Et forslag om en generel årlig bekræftelse fra alle virksomheder (som ikke har data at indberette) vil i dansk sammenhæng umiddelbart føre til en mangedobling af indberetninger uden udledningsdata.

Der vil være omkostninger forbundet med de aktiviteter, der bliver pålagt rapportering. I relation til Kommissionens forslag om ændringerne af grænseværdierne for husdyrbrug og akvakultur samt inkorporeringen af en simplificeret top-down rapportering, vil det potentielt lede til øgede udgifter, idet akvakultur i Danmark ikke tidligere har været omfattet af rapporteringspligt, grundet høje tærskelværdier. Dertil gør husdyrbrug allerede brug af lignende form for indberetning.

Det vurderes, at en obligatorisk årlig bekræftelse af ”ingen udledninger”, ikke vil give signifikant flere indberetninger af data (fra ”glemte indberetninger”), og de administrative byrder for virksomheder, myndigheder og Miljøstyrelsen vil ikke stå mål med potentielt flere ”høstede data”. Miljøstyrelsen skønner, at de fleste af de potentielle E-PRTR pligtige virksomheder rent faktisk indberetter data, såfremt virksomhedens udledninger m.v. overskrider tærskler for indberetning.

Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at estimere de erhvervsøkonomiske omkostninger.

5. Konsekvenser for beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark. Forslaget kan eventuelt medvirke til et øget beskyttelsesniveau generelt i EU, idet en benchmarking af udledninger og ressourceforbrug kan tænkes at føre til en lavere udledning af forurenende stoffer m.v.

Høring

Forslaget har været sendt i høring blandt en kreds af berørte interessenter i miljø-specialudvalget, hvor der er indkommet høringssvar fra: Dansk Industri (DI), Landbrug og Fødevarer (L&F), Greenpeace og DANVA.

De væsentligste kommentarer fra høringen er:

Greenpeace mener, at tærskelværdien for husdyrbrug bør sænkes fra 150 dyreenheder til 100 dyreenheder, da de miljø- og sundhedsmæssige gevinster markant overstiger de administrative omkostninger.

Dansk Industri ser overordnet positivt på forslaget til IEP, i det at det vil medføre en større grad af transparens, som de forventer vil kunne reducere antallet af indberetninger. DI har dog en række forbehold og forslag til ændringer.

Det er væsentligt for Dansk Industri, at de skærpede rapporteringskrav fører til miljømæssige forbedringer, og ikke kun administrative byrder for myndigheder og virksomheder. DI anfører, at portalen bør designes efter moderne tekniske standarder. DI mener, at den øgede rapportering i IEP er i konflikt med kravet om miljøledelse i IED, fordi det ikke giver virksomhederne mulighed for at prioriterer monitoreringen af de vigtigste miljøparametre lokalt. Ifølge Dansk Industri skal kravene til rapportering opblødes og fastlægges lokalt i samarbejde med den kompetente miljømyndighed.

Endelig påpeger Dansk Industri at indførelsen af delegerede retsakter kan få store erhvervmæssige konsekvenser, og det ønskes, at disse begrænses til anliggender, der udelukkende er af teknisk karakter.

Landbrug og Fødevarer støtter, at PRTR-registeret gives et mere intuitivt navn. De frygter dog, at Forslaget til IEP vil medføre store administrative byrder for husdyrbrugene, som ikke er koordineret med de øvrige krav til øget indberetning, blandt andet på CSR området. Det anføres derfor også, at man tilslutter sig muligheden for, at medlemsstaterne kan indberette på vegne af husdyrbrug og aquakultur. Samtidig har L&F svært ved at vurdere, hvad den anførte tærskel på 150 dyreenheder, der afgrænser omfattede husdyrbrug, konkret dækker over, hvilket giver dem anledning til at tro at det kan medføre en uensartet tolkning på tværs af EU.

Landbrug og Fødevarer støtter ikke forslaget om, at ressourceforbrug skal medtages i indberetningen, fordi de mener, at det vil føre til uensartet rapportering og øgede administrative byrder, uden mulighed for sammenligning af data og nævneværdige miljøeffekter. Dertil støtter de heller ikke indførelsen af delegerede retsakter, der overskrider områder af teknisk karakter.

DANVA mener at registrering og rapportering skal holdes på et nødvendigt minimum og dobbelt indberetning undgås. DANVA ønsker specificeret definitionen af, hvilke renseanlæg der er omfattet, samt i hvilket omfang de skal monitorere. Endelig ønsker DANVA, at der bliver mulighed for at undtage behovet for at analysere for et givent stof, hvis det kan dokumenteres, at der ikke finder udledning sted på et givent anlæg.

Generelle forventning til andre landes holdninger

En række medlemsstater forventes at stille sig skeptiske over for Kommissionens forslag, herunder især at inddrage indberetning af energi, vand og råvarer. Det forventes også, at flere medlemslande vil stille sig skeptiske over for Kommissionens forslag om at kunne udstede delegerede retsakter for f.eks. inddragelse af yderligere virksomhedstyper, ændrede kapacitetstærskler og indberetning af yderligere stoffer.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment, herunder som grundlag for videre drøftelser af forordningens formål om at bidrage til reduktion af den negative påvirkning af miljø og klima samtidig med, at lige konkurrencevilkår understøttes. Regeringen støtter Kommissionens forslag om at forbedre reglerne for det hidtidige PRTR (Industrial Emission Portal), med det formål at give offentligheden bedre adgang til miljøoplysninger ved at oprette sammenhængende, integrerede, landsdækkende registre over udledning og overførsel af forureningsstoffer. Regeringen finder offentlighedens indsigt i de mest forurenende virksomheder vigtigt og et nødvendigt skridt i retningen af at fremme offentlig deltagelse og adgang til oplysninger på miljøområdet.

Regeringen ser positivt på at effektivisere registreringen af udledning af forurenende stoffer gennem en styrket kvalitetssikring af miljødata, harmoniseret standarder for monitorering og rapportering samt udvidelsen af parametre inden for monitorerings- og rapporteringsrammen, herunder inkluderingen af cirkulær økonomi og dekarbonisering. Regeringen finder i den henseende inkluderingen af energi, vand og råvarer under de nye indberetningskravene til IEP positivt, da de fleste større virksomheder allerede har data, eller erfaring med indrapportering af selv samme, grundet de tidligere grønne regnskaber. Indberetning af energi, vand og råvarer bør dog være frivilligt i en overgangsperiode, indtil der opnås erfaring med effektive indberetningskriterier. Forslaget vil derfor, gennem den udvidede og mere effektive anvendelse af miljødata, kunne bidrage til at følge de fremskridt, der gøres i henhold til regeringens 2030 målsætning om en 70 % lavere CO₂-udledning, miljø- og klimagevinster samt bæredygtig produktion.

Regeringen finder dog, at de afledte administrative byrder skal ses i forhold til værdien af de registrerede data, herunder hvilke konsekvenser det vil have at inkludere flere virksomhedstyper og ændrede kapacitetstærskler. Regeringens endelige stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Regeringen finder kommissionens forslag om ”genbrug” af data fra indberetninger til det offentlige positivt og vil i den danske gennemførelse af indberetningskravene i videst muligt omfang gøre brug af administrative oplysninger, der allerede er tilgængelige for myndighederne, med det formål at gøre virksomhedernes indberetning så enkel som mulig. Regeringen ønsker dog at undersøge de konkrete muligheder nærmere for at minimere særskilt indberetning for virksomhederne. Der udestår dog fortsat en grundig analyse og vurdering af forslagets økonomiske, administrative, juridiske og miljømæssige konsekvenser.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.