



SAMLENOTAT

Kommissionens forslag til beslutning om konklusioner vedrørende bedste tilgængelige teknikker (BAT-konklusioner) for Store Fyringsanlæg i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU direktiv om industrielle emissioner

Komitésag

1. Resumé

Formålet med forslaget om BAT-konklusionerne er at forebygge og bekæmpe forureningen fra større, forurenende virksomheder omfattet af Direktivet om Industrielle Emissioner (IE-direktivet) ved at anvende de bedste tilgængelige teknikker (BAT). Forslaget indebærer, at det vejledende BAT-Referencedokument (BREF-dokument) for store fyringsanlæg ajourføres med hensyn til de bedste tilgængelige teknikker, og at BAT-konklusionerne samtidig gøres bindende for medlemsstaterne i forbindelse med meddelelse af miljøgodkendelser og revurderinger af godkendelser til virksomheder omfattet af BAT-konklusionerne.

Der er 65 store fyringsanlæg i Danmark, som bliver omfattet af BAT-konklusionerne, heraf 8 fyringsanlæg på offshore platforme.

BAT-konklusionerne omfatter bl.a.:

- *Niveauer for el-effektivitet ved produktion af el samt niveauer for energieffektivitet ved kraftvarme produktion baseret på, hvad anlægget er designet til.*
- *Nye krav til såvel kontinuerede som løbende målinger af emission af kulilte, ammoniak, sure gasser, kviksølv og andre tungmetaller til luften.*
- *Emissionsniveauer (udledningsniveauer) for kvælstofoxider, svovldioxid og andre forsurende gasser, partikler, kulilte samt tungmetaller (herunder kviksølv) til luften ved fyring med kul, olie, gas og biomasse (fx halm) m.m., som skærpes fra det nuværende niveau fastsat i IE-Direktivet. Der er i dag ingen emissionsgrænseværdier for tungmetaller og andre forsurende gasser end svovldioxid.*
- *Emissionsniveauer for kvælstofoxider fra fyringsanlæg på offshore platforme. Der er i dag ingen emissionsgrænseværdier for fyringsanlæg på offshore platforme.*

Den samfundsøkonomiske analyse viser, at en skærpelse af kravene til emissioner fra store fyringsanlæg vil medføre en samfundsøkonomisk omkostning. Samlet set vil forslaget kun have væsentlige konsekvenser for relativt få store fyringsanlæg i Danmark. De fleste anlæg lever allerede i dag op til de emissionsniveauer og mål for energieffektivitet, som er indeholdt i forslaget. Mange anlæg vil dog få forøgede omkostninger til målinger. Ser man på offshore og de landbaserede anlæg samlet, vil vedtagelse af BAT-konklusionerne medføre et samfundsøkonomisk tab for Danmark på i størrelsesordenen 440-640 mio. kr. over en 30 årig periode, selv når de samfundsøkonomiske gevinster som følge af reduktion af emissionen af SO₂ og NO_x på ca. 230 mio.kr. er fratrukket.

BAT konklusionerne vil medføre forbedring af beskyttelsesniveauet i medlemsstaterne. Luftforurening er et grænseoverskridende forureningsproblem, og derfor tilfalder gevinster ved emissionsreduktion ikke kun landet, som foretager reduktionen – men også de omkringliggende lande. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer desuden at Danmark vil opleve en miljøgevinst ved at andre lande efterlever BAT konklusionerne.

En gennemførelse af BAT-konklusionerne vil endvidere kunne give en positiv gevinst for de danske virksomheder, der er konkurrencedygtige i levering af udstyr til implementering af BAT-konklusionerne.

Der skal stemmes om forslaget den 28. april 2017 i Kommissionens Artikel 75 udvalg i henhold til proceduren i denne artikel, hvorefter Kommissionen kan vedtage forslaget, hvis der er kvalificeret flertal herfor i Komitéen.

Regeringen er positiv overfor at, at der udarbejdes BAT-konklusioner for store fyringsanlæg baseret på et solidt videns grundlag, ensartede krav til udledninger på tværs af medlemslande, samt IE direktivets bestemmelser om proportionalitet mellem krav og miljøeffekt.

Regeringen kan støtte det foreliggende forslag til BAT-konklusioner for store fyringsanlæg.

2. Baggrund

Kommissionen har den 9. marts 2017 fremsendt et forslag til konklusioner om Bedste Tilgængelige teknikker (BAT) for store fyringsanlæg, dvs. anlæg med en samlet indfyret termisk effekt på 50 megawatt (MW) eller derover. Forslaget skal til afstemning den 28. april 2017 i Kommissionens Artikel 75 udvalg i henhold til proceduren i IE-direktivets artikel 75 (2).

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

I direktivet stilles der krav om, at større, forurenende virksomheder omfattet af direktivet skal begrænse forureningen mest muligt ved at anvende de bedste tilgængelige teknikker (BAT). BAT er udtryk for de bedste tilgængelige teknikker for en bestemt sektor og omfatter den måde, hvorpå anlægget konstrueres, bygges, vedligeholdes, drives og lukkes ned. BAT-konklusioner fastlægger bl.a. teknikker til reduktion af emissioner samt opnåelige emissionsniveauer, baseret på repræsentative anlæg. Teknologien skal sikre et så højt miljøbeskyttelsesniveau som muligt inden for rammerne af det, der er teknisk og økonomisk gennemførligt for den relevante sektor.

Når der i medfør af direktivet er vedtaget BAT-konklusioner, er disse juridisk bindende for medlemsstaterne. Dette betyder, at miljømyndighederne herefter er forpligtet til at lægge dem til grund ved revurderinger og miljøgodkendelser af industrielle anlæg. BAT-konklusionerne får således direkte betydning for virksomhederne, når de er omsat til krav i en miljøgodkendelse.

3. Formål og indhold

Forslaget til BAT-konklusioner for store fyringsanlæg omfatter anlæg, hvor den samlede indfyrede effekt er større end eller lig 50 MW, herunder også store fyringsanlæg placeret på offshore platforme. Disse anlægstyper er omfattet af listen over godkendelsespligtige virksomheder i bilag 1 til IE-direktivet under punkt 1.1, punkt 1.4 samt punkt 5.2.

IE-direktivet indeholder i kapitel III og bilag V allerede grænseværdier for udsendelse af NO_x, SO₂ og partikler til luften fra store fyringsanlæg med en indfyret effekt på eller over 50 MW. Grænseværdierne er minimumskrav og vil derfor blive skærpet som følge af BAT-konklusionerne, se også bilag 1.

3.1 Kort præsentation af branchen for store fyringsanlæg

Den samlede installerede indfyringskapacitet i EU var i 2009 ca. 1.360 GW (gigawatt termisk effekt) – inklusiv energianlæg på raffinaderier. Heraf var den installerede kapacitet på danske anlæg ca. 20,3 GW (reference: AMEC studie udført for Kommissionen i 2009).

I Danmark blev der i 2015 anvendt ca. 51 % kul, 28 % biomasse, 2% flydende brændsler, 16% naturgas og 3% anden gas udtrykt som indfyret energimængde til produktion af el og varme (Kilde: Energinet.dk). Affaldsforbrændingsanlæg og energianlæg på raffinaderier er ikke omfattet af forslaget, og energiproduktionen herfra er derfor ikke medregnet i den danske energiproduktion. Danmarks andel af energiproduktion baseret på biomasse er blandt de højeste i EU. Biomasse er fornybart brændsel og indgår som en vigtig del af regeringens ambition om, at Danmark i 2050 skal være et lavemissionsamfund, der er uafhængig af de fossile brændsler kul, olie og naturgas.

3.2 BAT-konklusionernes relevans for Danmark.

Der er 65 store fyringsanlæg i Danmark, som bliver omfattet af BAT-konklusionerne, heraf 8 anlæg på offshore boreplatforme.

Store anlæg, der bliver omfattet af BAT-konklusionerne, er fx blokke på Avedøreværket, Fynsværket, Herningværket og Nordjyllandsværket. Foruden de meget store værker vil også kommunalt ejede værker som fx Østre Varmecentral i København og Hillerød Kraftvarmeværk blive omfattet. Endvidere vil visse fyringsanlæg på større industrivirksomheder som fx Dupont, Aarhus Karlshamn og Nordie Sugar blive omfattet. Offshore anlæggene er ejet og drevet af Mærsk, DONG Energy og Hess.

Ændringerne ift. de eksisterende krav i IE direktivet er oversigtligt angivet i det følgende.

Krav i BAT konklusioner for store fyringsanlæg		
Tema	Eksisterende IE direktiv krav	Krav i nye BAT konklusioner
Miljøledelse	Ingen krav	Der indføres krav herom.
El-effektivitet og ved produktion af kraftvarme opstilles krav til energieffektivitet på basis af designværdier	Ingen krav	Der indføres krav herom.
Emissionsgrænseværdier for støv for alle brændsler.	Der eksisterer emissionsgrænseværdier i direktivet for industrielle emissioner.	Skærpede og specificerede krav til emissionsgrænseværdier for forskellige typer anlæg og brændsler.
Emissionsgrænseværdier for kvælstofoxider (NO _x) for alle brændsler.	Der eksisterer emissionsgrænseværdier i direktivet for industrielle emissioner	Skærpede og specificerede krav til emissionsgrænseværdier for forskellige typer anlæg og brændsler.
Emissionsgrænseværdier for svovl (SO ₂), for alle brændsler.	Der eksisterer emissionsgrænseværdier i direktivet for industrielle emissioner	Skærpede og specificerede krav til emissionsgrænseværdier for forskellige typer anlæg og brændsler.
Emissionsgrænseværdier for ammoniak (NH ₃) i forbindelse med NO _x rensning	Ingen krav	Der indføres krav herom.
Emissionsgrænseværdier for kviksølv (Hg) for kul- og biomassefyrede anlæg	Ingen krav	Der indføres krav herom.
Emissionsgrænseværdier for NO _x for fyringsanlæg på off-shore anlæg	Ingen krav	Der indføres krav herom.
Målinger af NH ₃ , Hg og tungmetaller	Ingen krav	Der indføres krav herom.

De fleste anlæg lever allerede i dag op til de emissionsniveauer og mål for energieffektivitet, som er indeholdt i forslaget. Samlet set vil forslaget kun have væsentlige konsekvenser for relativt få store fyringsanlæg i Danmark (1 landbaseret anlæg og 1-2 fyringsanlæg på offshore platforme). Mange anlæg vil dog få forøgede omkostninger til flere målinger.

Forslaget til BAT-konklusioner forventes at medføre en reduktion af udsendelsen af kvælstofoxider (NO_x) svovldioxid (SO₂), andre sure gasser (saltsyre (HCl) og hydrogenfluorid (HF), ammoniak (NH₃)), partikler samt tungmetaller, herunder kviksølv (Hg) til luften fra store fyringsanlæg i EU. BAT konklusionerne vil derfor forbedre beskyttelsesniveauet i Danmark og i de øvrige medlemsstater.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget, men Parlamentets udvalg for Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed har drøftet emnet på et møde den 30. januar 2017. Der blev her bl.a. stillet spørgsmål til, hvorfor der skal udarbejdes BAT konklusioner nu, samt BAT konklusionernes niveau ift. andre dele af verden, herunder USA, Kina og Japan. Kommissionen anførte bl.a. at BAT konklusionerne bygger på et meget omfattende dataindsamlingsarbejde samt at andre dele af verden ser de europæiske BAT konklusionerne som en inspirationskilde.

5. Nærhedsprincippet

Vurdering af nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

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

Miljømyndighederne skal lægge BAT-konklusionen til grund i forbindelse med godkendelse og revurdering af godkendelser af store fyringsanlæg, når BAT-konklusionen er vedtaget og offentliggjort af EU-Kommissionen i EU-Tidende.

Fraviges emissionsgrænseværdierne i forhold til de opnåelige emissionsniveauer (BAT-AEL) i BAT-konklusionerne, har medlemsstaterne pligt til at indberette det til Kommissionen jf. IE-direktivets artikel 15, stk. 4. Denne bestemmelse gælder efter direktivet kun emissioner og ikke de øvrige BAT-konklusioner.

7. Konsekvenser

a. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Beslutningen om BAT-konklusionerne vil efter, at konklusionerne er publiceret, blive tilføjet til bilag 7 i Godkendelsesbekendtgørelsen (BEK nr. 1517 af 7/12/2016), hvorefter myndighederne skal tage højde for den ved miljøgodkendelser og revurderinger af miljøgodkendelser for store fyringsanlæg.

Miljøstyrelsen offentliggør BAT-konklusionerne på Miljøstyrelsens hjemmeside.

Miljømyndighederne skal revurdere miljøgodkendelserne for de store fyringsanlæg på baggrund af BAT-konklusionen, og de ajourførte vilkår skal være overholdt på anlæggene senest fire år efter offentliggørelsen af BAT-konklusionen i EU-Tidende.

b. Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det vurderes, at de erhvervsøkonomiske omkostninger for landbaserede anlæg for en 30 årig periode er mellem -20 og 118 mio. kr. svarende til mellem -1 og 7 mio. kr. årligt. For off shore anlæg vurderes de erhvervsøkonomiske omkostninger for en tredive årig periode at være mellem 247 og 385 mio kr. svarende til mellem 14-22 mio. kr. årligt.

Det vurderes dog, at der vil kunne opnås en reduktion af omkostningerne under hensyn til proportionalitet indenfor rammerne af IE direktivets bestemmelser.

Statsfinansielle konsekvenser

Når BAT-konklusionerne er vedtaget af Kommissionen, skal Miljøstyrelsen og kommunerne revurdere miljøgodkendelserne for de omfattede anlæg. Omkostningerne til disse revurderinger er som

udgangspunkt behandlet i forbindelse med implementeringen af IE-direktivet.

Lavere emissioner af NO_x og SO₂ medfører lavere afgiftsbetaling fra branchen. Provenutabet vurderes til at være ca. 225 mio. kr., over en 30 årig periode, svarende til ca. 13 mio. kr. årligt.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det skønnes, at det nuværende forslag til BAT-konklusioner vil medføre samfundsøkonomiske omkostninger for Danmark på mellem 442-640 mio. kr. over 30 år. Omkostningerne vurderes dermed betydeligt lavere end ved forslaget til BAT-konklusioner fra 2013, som ifølge Miljøstyrelsens skøn ville have medført samfundsøkonomiske omkostninger på mellem 2.400-3.600 mio. kr. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer desuden, at Danmark vil opnå en miljøgevinst ved at andre lande efterlever BAT konklusionerne.

Beregninger ift. Landbaserede anlæg:

Selv når der tages højde for gevinsterne ved udkastet til BAT-konklusioner, vurderes der at være et samfundsøkonomisk tab på i størrelsesordenen 50-250 mio.kr over en 30 årig periode, svarende til et årligt samfundsøkonomisk tab på 3-14 mio.kr. Der antages et højt og et lavt niveau for anlæggenes omkostninger, samt at anlæggene opnår en lavere afgiftsbetaling som følge af færre emissioner. Spændet i tabet skyldes dels forskelle oplysninger om investeringsomkostninger fra anlægsoperatører og teknologileverandører og dels muligheder for at anvende forskellig rensningsteknologi afhængigt af, hvor i BAT-AEL spændet, at grænseværdierne fastsættes. Antages et højt niveau, vurderes omkostningerne for anlæggene til at være ca. 120 mio.kr. Hvis der antages et lavt niveau for investeringerne, vil der være en nettogevinst for anlæggene på 20 mio.kr. grundet en lavere afgiftsbetaling (af NO_x og SO₂ afgifterne).

Beregninger ift. Offshore anlæg:

Tages der højde for såvel investeringer som tilhørende gevinster, vurderes det samfundsøkonomiske tab på ca. 390 mio. kr. over en 30 årig periode, svarende til et årligt tab på ca. 20 mio.kr. For offshore anlæggene vil der være omkostninger til investeringer, men en lavere NO_x afgiftsbetaling pga. lavere emissioner. Omkostningerne for offshoreanlæggene estimeres til ca. 270 mio.kr. Omkostningen vil sandsynligvis være lavere, da BAT-konklusionerne i praksis kun forventes at få konsekvenser for det ene anlæg. Miljøstyrelsen vurderer på basis af emissionsdata fra det andet anlæg, at det sandsynligvis vil kunne overholde BAT—AEL værdien for NO_x.

c. Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget vil få en positiv virkning for miljøbeskyttelsesniveauet i Danmark, idet der vil ske en reduktion af udsendelsen af kvælstofdioxid(NO_x) svovldioxid (SO₂), saltsyre (HCl) og hydrogenfluorid (HF), ammoniak (NH₃), partikler samt tungmetaller, herunder kviksølv (Hg) til luften fra store fyringsanlæg i Europa. Efterlevelse af BAT-konklusionerne vil bidrage til at opfylde kravene i EU's luftkvalitetsdirektiv, idet den samlede reduktion af emissionen af NO_x fra danske anlæg vurderes at være ca. 1.500tons og reduktionen af SO₂ vurderes at være ca. 200 tons. Da danske anlæg generelt har lave emissioner af partikler forventes der ikke at være en effekt af lavere grænseværdier herfra, men grænseoverskridende partikel emission fra de nærmeste nabo lande kan muligvis reduceres som følge af forslaget. Dertil kommer en reduktion i tilførslen af NO_x, og SO₂ fra de øvrige EU-lande.

De danske store fyringsanlæg er generelt på forkant med de kommende krav. Det giver en direkte konkurrencefordel for de anlæg, der producerer strøm, som udveksles med nabolandene og en indirekte konkurrencefordel for danske virksomheder, der anvender el og varme fra store fyringsanlæg, enten fra egne anlæg eller fra det offentlige el-net.

Herudover vurderes forslaget at kunne bidrage til at sikre målopfyldelse af Danmarks krav under EU's NEC direktiv. Der er ikke en direkte kobling imellem NEC-direktivets nationale emissionslofter og BAT-konklusionerne. Skærpede BAT-konklusioner vil dog bidrage positivt til, at Danmark reducerer sine udledninger af luftforurening og dermed når de mål, der er sat i NEC-direktivet for udledningerne i 2020 og 2030. Samlet set vil de nye BAT-konklusioner reducere den samlede danske udledning af NO_x og SO₂ med hhv. 1 og 2 pct.-point i 2030 set i forhold til udledningen i 2005 (basisår for NEC-

direktivet). Reduktionen opnås ikke i fuldt omfang, hvis anlæggene ender med at få fravigelser fra BAT-konklusionerne.

BAT-konklusionerne har ingen betydning for ammoniak-udledningen og dermed for Danmarks overholdelse af NEC-direktivets krav for ammoniak.

En gennemførelse af BAT-konklusionerne vil endvidere kunne give en positiv gevinst for de danske virksomheder, der er konkurrencedygtige i levering af udstyr til implementering af BREF-kravene.

8. Høring

Forslaget til BAT-konklusioner er løbende blevet fulgt af et partnerskab, som har været bredt sammensat af interesseorganisationer, anlægsoperatører, rådgivere, miljøteknologileverandører og vidensinstitutioner.

Blandt deltagerne i partnerskabet kan Danmarks Naturfredningsforening, DI, Dansk Energi, Dansk Miljøteknologi, Dansk Fjernvarmeforening, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, DONG Energy A/S, Høfor, Fjernvarme Fyn, Hess, Mærsk, Haldor Topsøe, Burmeister & Wain Energy A/S og DTU nævnes.

Partnerskabet har løbende deltaget i møder om BAT-konklusionerne og har haft mulighed for at kommentere på forslaget igennem hele processen herunder at bidrage med deres vurdering af konsekvenserne. Partnerskabet har udtrykt tilfredshed med processen og er generelt positive i forhold til resultatet af arbejdet med at få ændret BAT-konklusionerne.

Rammenotat har været i høring i Miljøspecialudvalget fra den 21.-24. april 2017. Olie Gas Danmark har kommenteret følgende "Olie Gas Danmark skal bemærke, at de fleste offshoreanlæg er af ældre dato. Håndhævelse af BAT-AEL kravene vil medføre en stor økonomisk byrde for de offshore anlæg, som ikke kan leve op til kravene. I yderste konsekvens kan det betyde, at operatørerne er nødt til at lukke de pågældende anlæg tidligere end planlagt, hvilket vil medføre en ringere udnyttelse af ressourcerne i den danske undergrund og mindre provenu til statskassen."

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Et udkast til BAT-konklusioner blev præsenteret for Kommissionens Artikel 13 Forum på et møde den 20. oktober 2016.

Det er Kommissionens vurdering, at der vil være flertal for forslaget på baggrund af den hidtidige tekniske forberedelsesproces. Mange lande har ikke afsluttet den nationale politiske proces før afstemningen.

10. Dansk holdning

Regeringen er positiv overfor at, at der udarbejdes BAT-konklusioner for store fyringsanlæg baseret på et solidt videns grundlag, ensartede krav til udledninger på tværs af medlemslande, samt IE direktivets bestemmelser om proportionalitet mellem krav og miljøeffekt.

Regeringen kan støtte det foreliggende forslag til BAT-konklusioner for store fyringsanlæg.

Hvis der foreslås ændringer inden afstemningen, som ikke har økonomiske omkostninger for danske anlæg eller staten, og som kun har begrænsede negative miljøeffekter, kan Danmark stemme for forslaget.

Såfremt der foreslås ændringer til forslaget, der medfører yderligere økonomiske omkostninger for danske anlæg eller staten, kan regeringen ikke støtte forslaget.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.