



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.5.2013
COM(2013) 286 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**Rapport från kommissionen om översynen enligt artikel 30.9 och artikel 73 i direktiv
2010/75/EU om industriutsläpp med avseende på utsläpp från
förbränningsanläggningar och intensiv uppfödning av djur**

(Text av betydelse för EES)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Rapport från kommissionen om översynen enligt artikel 30.9 och artikel 73 i direktiv

2010/75/EU om industriutsläpp med avseende på utsläpp från förbränningsanläggningar och

intensiv uppfödning av djur..... 3

1.	Inledning	3
2.	Översynens bakgrund – IPPC-översynen 2005–2007	4
2.1.	Intensiv uppfödning av djur	4
2.2.	Förbränningsanläggningar på mindre än 50 MW	5
2.3.	Förbränningsanläggningar 50 MW och mer	5
3.	Alternativ som övervägts som en del av kommissionens översyn.....	6
3.1.	Utsläpp till miljön till följd av intensiv djuruppfödning	7
3.1.1.	Intensiv uppfödning av nötkreatur (artikel 73.2 b)	7
3.1.2.	Differentierade tröskelvärden för kapacitet för uppfödning av olika arter av fjäderfä, inbegripet det speciella fallet med vaktlar (artikel 73.3 a).....	8
3.1.3.	Tröskelvärden för kapacitet för uppfödning av olika typer av djur i en och samma anläggning (blandad uppfödning) (artikel 73.3 b)	9
3.2.	Utsläpp till luften från förbränning av bränsle	9
3.2.1.	Förbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 50 MW (artikel 73.2 a).....	9
3.2.2.	Förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på 50 MW eller mer (artikel 30.9).....	10
4.	Nästa steg	11
5.	Slutsats	13

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Rapport från kommissionen om översynen enligt artikel 30.9 och artikel 73 i direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp med avseende på utsläpp från förbränningsanläggningar och intensiv uppfödning av djur

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)¹ (nedan kallat *industriutsläppsdirektivet*) antogs den 24 november 2010 efter tre års förhandlingar mellan institutionerna kring kommissionens ursprungliga förslag². Direktivet är en omarbetning som samlar sju tidigare direktiv om industriutsläpp i ett gemensamt omfattande direktiv³. Det trädde i kraft den 6 januari 2011, med kravet att medlemsstaterna skulle börja tillämpa det inom två år. Det kommer att få full effekt under de kommande åren i och med att befintlig lagstiftning fasas ut och ersätts av de nya bestämmelserna.

Direktiv 2010/75/EU täcker omkring 50 000 industrianläggningar i EU, bland annat energiindustri, produktion och bearbetning av metall, mineralindustri, kemisk industri, avfallshantering och vissa andra verksamheter som intensiv uppfödning av svin och fjäderfä. Anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet ska drivas med tillstånd som innehåller villkor grundade på bästa tillgängliga teknik (BAT). Avsikten är att förebygga och, när detta inte är möjligt, allmänt begränsa utsläpp till luft, vatten och mark och påverkan på miljön som helhet. Dessutom innehåller direktivet stärkta EU-omfattande minimikrav för ett antal förorenande verksamheter inom olika sektorer.

Under lagstiftningsprocessen lades ganska mycket tid på att överväga industriutsläppsdirektivets räckvidd, men jämfört med det tidigare direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (nedan kallat *IPPC-direktivet*) är räckvidden relativt oförändrad. Man enades dock om att ett antal verksamheter krävde ytterligare kontroll med tanke på de föroreningar de kan åstadkomma och med tanke på de olika strategier som är möjliga för att hantera sådana föroreningar. Detta ledde till att klausuler om översyn lades till, särskilt i artikel 30.9 och artikel 73. Den här rapporten gäller följande översyner:

- i) Intensiv uppfödning av djur – Jordbruksverksamheten i EU påverkar miljön genom utsläpp till mark, vatten och luft. Jordbruket står för över 90 % av EU:s utsläpp av ammoniak, varav en stor andel kommer från djuruppfödningen. Ammoniak bidrar till

¹ EUT L 334, 17.12.2010, s.17.

² KOM(2007) 844 slutlig.

³ Direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC), direktiv 1999/13/EC om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar, direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall, direktiv 2001/80/EG om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar (LCP) samt direktiven 78/176/EEG, 82/883/EEG och 92/112/EEG om avfall från titandioxidindustrin.

- bildandet av sekundära partikelämnen och därmed hälsoeffekter i skalan från mindre effekter på luftvägarna till förtidlig dödlighet,
- förstörande av ekosystem genom förurning och övergödning som orsakas av att näringsrikt kväve läcker ut till sötvatten och stör växtlivet, så att den biologiska mångfalden utarmas.

De befintliga trösklarna innebär att industriutsläppsdirektivet omfattar omkring 20 % av det totala antalet svin och omkring 60 % av det totala antalet fjäderfä i EU. Nötkreaturuppfödning omfattas inte av direktivet.

- ii) Förbränning – Förbränning av bränsle i stationära anläggningar bidrar i betydande grad till utsläpp av ett antal förorenande ämnen, bland annat svaveldioxid, kvävedioxider och partiklar. Industriutsläppsdirektivet omfattar ett antal större förbränningsanläggningar, men det finns fortfarande luckor i täckningen och dessutom omfattas inte förbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 50 MW av EU-lagstiftningen.

2. ÖVERSYNENS BAKGRUND – IPPC-ÖVERSYNEN 2005–2007

Under översynen av lagstiftningen om industriutsläpp som ägde rum 2005–2007 och ledde till förslaget till industriutsläppsdirektivet, fann kommissionen att utsläpp från vissa verksamheter bidrog i hög grad till miljöförorening men inte kontrollerades i tillräcklig omfattning av EU-lagstiftningen. I synnerhet detaljgranskades vissa typer av intensiv djuruppfödning och förbränning i anläggningar på mindre än 50 MW för att överväga om sådana verksamheter borde omfattas av industriutsläppsdirektivet.

Dessutom omvärderade kommissionen de EU-omfattande utsläppsgränserna som fastställts i direktivet om stora förbränningsanläggningar (nedan kallat *LPC-direktivet*). Man fann att många av dessa gränsvärden inte var tillräckliga för att garantera att bästa tillgängliga teknik (BAT) används. Kommissionen lade därför till ändrade gränsvärden i sitt förslag till industriutsläppsdirektiv för att anpassa dem till de utsläppsnivåer som förknippas med BAT enligt definitionen i BAT-referensdokumentet om stora förbränningsanläggningar som antogs 2006⁴. En sådan anpassning var dock inte möjlig för vissa typer av förbränningsanläggningar som inte, eller inte i tillräckligt hög grad omfattades av detta eller något annat BAT-referensdokument. I avsnitt 2.1 till 2.3 finns närmare detaljer om dessa särskilda översyner i samband med kommissionens ursprungliga förslag till industriutsläppsdirektiv.

2.1. Intensiv uppfödning av djur

IPPC-direktivet omfattar följande typer av djuruppfödning:

- Intensiv uppfödning av fjäderfä med mer än 40 000 platser för fjäderfä.
- Intensiv uppfödning av svin med mer än 2 000 platser för slaktsvin avsedda för produktion (över 30 kg).
- Intensiv uppfödning av svin med mer än 750 platser för sugor.

⁴ EUT C 253, 19.10.2006, s. 5.

Kommissionen lät göra två särskilda studier^{5,6} för att avgöra vilka som är de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att minska ammoniakutsläppen från jordbrukssektorn. I dessa studier identifierades alternativ för att klargöra och utöka IPPC-direktivets räckvidd, vilket ledde till att kommissionen föreslog följande i sitt förslag till omarbetning av IPPC 2007:

- i) Ändrade tröskelvärden för fjäderfäuppfödning för att ta hänsyn till de olika typerna av fjäderfä och skillnaden i miljöpåverkan från de olika typerna.
- ii) En ny regel grundad på ekvivalenta kväveutsöndringsfaktorer för att avgöra om uppfödningar med olika sorters fjäderfä eller blandade uppfödningar med svin och fjäderfä ska omfattas av IPPC-direktivet.

Medlagstiftarna ansåg att de ändringar som kommissionen föreslog inte skulle införlivas i den slutliga lagtexten vid den tidpunkten men att ytterligare översyner skulle göras för att avgöra vilka åtgärder som eventuellt skulle vidtas. Sådana översyner skulle vara allomfattande, dvs. ta hänsyn till all miljöpåverkan från denna typ av jordbruksaktiviteter.

2.2. Förbränningsanläggningar på mindre än 50 MW

Bilaga I till IPPC-direktivet omfattar förbränningsanläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mer än 50 MW. Mindre förbränningsanläggningars bidrag till EU:s sammanlagda utsläpp av de viktigaste luftföroreningarna (SO₂, NO_x och partiklar) har dock enligt 2005 års tematiska strategi för luftföroreningar⁷ bedömts vara relativt omfattande.

I översynen av IPPC-direktivet 2005–2007 övervägdes därför flera alternativ för att minska utsläppen från förbränningsanläggningar på mellan 20 och 50 MW. Slutsatsen blev att för flera olika scenarier med olika EU-omfattande utsläppsgränser skulle de beräknade hälsovinster av att reglera utsläppen för denna grupp av anläggningar uppväga de ekonomiska kostnaderna för efterlevnad⁸.

Därför föreslog kommissionen i sitt förslag till industriutsläppsdirektiv att sänka tröskelvärdet för kapacitet i direktivet så att det skulle omfatta alla förbränningsanläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på 20 MW eller mer. Medlagstiftarna höll dock inte med om detta och ändrade tillbaka till IPPC-direktivets tröskelvärde 50 MW.

Som en bekräftelse på att utsläppen från dessa anläggningar är viktiga infördes dock i artikel 73.2 a i industriutsläppsdirektivet ett krav på att kommissionen skulle se över behovet av att kontrollera utsläpp från förbränningsanläggningar på mindre än 50 MW. Översynen skulle främst fokusera på utsläpp till luften eftersom effekterna av sådana verksamheter på luftkvaliteten hade identifierats.

2.3. Förbränningsanläggningar 50 MW och mer

De utsläppsgränser för svaveldioxid, kvävedioxid och stoft från förbränningsanläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på 50 MW eller mer

⁵ Measures in agriculture to reduce ammonia emission, slutrapport till kommissionen, IIASA, juni 2007.

⁶ Impact assessment of a possible modification of the IPPC Directive as regards intensive livestock rearing (del av ett projekt om integrerade åtgärder inom jordbruket för att minska ammoniakutsläppen, genomförd av konsortiet Alterra, Wageningen UR, EuroCare, Bonns universitet och A&F), juni 2007.

⁷ KOM(2005) 446 slutlig.

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 till Europeiska kommissionen, AEA Technology, oktober 2007.

som fastställs i LCP-direktivet är ”minimistandarder” och påverkar inte kraven i IPPC-direktivet. Framför allt kan tillämpningen av bästa tillgängliga teknik leda till att strängare gränsvärden för utsläpp anges i tillstånden. Vid översynen av IPPC-direktivet 2005–2007 fann man dock att dessa gränsvärden ofta tillämpades som ”standardnivåer” för att fastställa tillståndsvillkoren, trots att de i många fall var betydligt högre än de utsläppsnivåer som förknippades med bästa tillgängliga teknik. Att förlita sig på gränsvärdena i LCP-direktivet kan därmed inte garantera att bästa tillgängliga teknik tillämpas och detta har lett till ett sämre upptag av ny teknik inom denna sektor. Med tanke på de betydande mängder SO₂, NO_x och stoft som släpps ut av stora förbränningsanläggningar har detta fått allvarliga konsekvenser för miljö och hälsa, vilka kan minskas avsevärt om bästa tillgängliga teknik skulle börja användas fullt ut⁹.

I industriutsläppsdirektivet har gränsvärden för utsläpp för hela unionen anpassats till BAT-nivåerna från BAT-referensdokumentet för stora förbränningsanläggningar (BREF LCP) och det har förtydligats att dessa gränsvärden är minimikrav. För vissa typer av stora förbränningsanläggningar har dock inga utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik fastställts i BAT-referensdokument. För de kategorier som anges nedan (och i artikel 30.8 och 30.9 i industriutsläppsdirektivet) har följaktligen inga EU-omfattande gränsvärden för utsläpp fastställts i bilaga V till industriutsläppsdirektivet eller så har de gränser som fastställs i LCP-direktivet behållits:

- (a) Dieselmotorer.
- (b) Återvinningspannor i anläggningar för framställning av pappersmassa från trä eller annat fibermaterial.
- (c) De förbränningsanläggningar i raffinaderier som för egen förbrukning använder destillations- och omvandlingsrester från råoljeraffinering, separat eller tillsammans med andra bränsletyper.
- (d) De förbränningsanläggningar som använder andra gaser än naturgas.
- (e) De förbränningsanläggningar i kemiska anläggningar som för egen förbrukning använder flytande produktionsrester som ett icke-kommersiellt bränsle.
- (f) För dessa typer av anläggningar ska kommissionen i enlighet med artikel 30.9 i industriutsläppsdirektivet på grundval av bästa tillgängliga teknik se över behovet av att fastställa gränsvärden för utsläpp för hela unionen och av att ändra de gränsvärden som fastställs i bilaga V.

3. ALTERNATIV SOM ÖVERVÄGTS SOM EN DEL AV KOMMISSIONENS ÖVERSYN.

Sedan antagandet av industriutsläppsdirektivet har kommissionen utfört de översyner som krävs på grundval av ny insamlad information och uppgifter som samlats in som en del av den ursprungliga översynen av IPPC-direktivet. Dessutom har kommissionen sett över situationen för de stora förbränningsanläggningar som avses i artikel 30.9 Resultaten av detta arbete sammanfattas nedan.

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

3.1. Utsläpp till miljön till följd av intensiv djuruppfödning

3.1.1. Intensiv uppfödning av nötkreatur (artikel 73.2 b)

Kommissionen har beräknat att det för närvarande föds upp omkring 90 miljoner nötkreatur i EU. Detta omfattar mjölkkor (27 %), kvigor (7 %) och andra nötkreatur (66 %). Nötkreaturen är spridda på ett stort antal företag, omkring 3,5 miljoner jordbruk i olika storlekar från stora centraliserade uppfödningar till gårdar med bara en ko. Nötkreatursuppfödning, vilket omfattar alla aspekter av uppfödning av kor, inbegripet hanteringen av foder och gödsel, leder idag till utsläpp till luften av omkring 1 500 kt ammoniak per år (41 % av EU:s totala utsläpp) och 7 000 kt metan per år (2 % av EU:s totala utsläpp). Nötkreatursuppfödning är också en viktig faktor i samband med föroreningen av mark och ytvatten genom nitrater, som EU hanterar genom nitratdirektivet¹⁰.

Kommissionen har vid sin översyn beaktat dels de kontrollåtgärder som kan tillämpas för att minska utsläppen på det mest kostnadseffektiva sättet, dels reglerings- och lagstiftningsalternativ för att genomföra dessa åtgärder. När det gäller kontrollåtgärder har kommissionen undersökt vilka typer av teknik som finns i EU för närvarande. Man har dragit slutsatser på grundval av den befintliga lagstiftningen i medlemsstaterna där bästa tillgängliga teknik för minskning av ammoniakutsläpp har definierats på medlemsstatsnivå. Detta omfattar åtgärder relaterade till bra jordbruksmetoder för hela jordbruket, bra utfodringsstrategier, utformning av ladugårdar, lagring och bearbetning av gödsel och slam samt spridning av gödsel och slam på marken.

När det gäller genomförandet av politiken har kommissionen bedömt ett antal alternativ som kan tillämpas för att minska luftutsläppen från nötkreatur i hela unionen, bland annat följande:

- Samarbete med medlemsstaterna och jordbruksindustrin för att utveckla eller bygga vidare på befintliga frivilliga system som uppmuntrar till upptag av utsläppsbegränsande åtgärder.
- Nötkreatursuppfödning inkluderas i industriutsläppsdirektivets tillämpningsområde.
- Utveckling av särskild lagstiftning som är särskilt inriktad på utsläpp från intensiv uppfödning av nötkreatur.
- Tvärvillkor enligt EU:s gemensamma jordbrukspolitik.
- Ändringar av annan lagstiftning som direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

Observera att bästa tillgängliga teknik i samband med kontrollåtgärder inte bara i fråga om genomförandet av industriutsläppsdirektivet. Man har även övervägt hur bästa tillgängliga teknik kan tillämpas i samband med alla de alternativ som granskats.

Tre olika scenarier togs fram, baserade på en låg, en medelhög respektive en hög ambitionsnivå för tillämpning av bästa tillgängliga teknik för att minska ammoniakutsläppen. Detta visade att minskningar av ammoniakutsläppen på mellan 109 och 188 kt per år var möjliga, i jämförelse med baslinjescenariet för mjölkgårdar med mer än 50 djur. För andra typer av uppfödningar av nötkreatur med mer än 50

¹⁰

Direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

djur varierar minskningspotentialen mellan 59 och 108 kt per år. En granskning av de administrativa kostnaderna och kostnaderna för efterlevnaden visar att vinsterna med att använda bästa tillgängliga teknik uppväger jordbrukarnas kostnader oavsett jordbruksföretagets storlek. Det noteras dock att vinsterna ökar snabbare än kostnaderna ju större jordbruksföretaget är och lönsamheten är mer uttalad i mjölksektorn än i med andra uppfödningar av nötkreatur. Dessutom noteras att om ett fullständigt tillståndssystem enligt industriutsläppsdirektivet skulle tillämpas på alla sådana uppfödningar skulle omkring 12 % av alla mjölkouppfödningar och 23 % av andra typer av uppfödningar kräva tillstånd, vilket skulle innebära att över 400 000 jordbruksföretag skulle börja omfattas av industriutsläppsdirektivet. Detta skulle dock fortfarande lämna en majoritet av nötkreatursuppfödningarna utanför tillståndssystemet, vilket innebär att man skulle missa att hantera utsläppen från majoriteten av EU:s nötkreatur.

3.1.2. *Differentierade tröskelvärden för kapacitet för uppfödning av olika arter av fjäderfä, inbegripet det speciella fallet med vaktlar (artikel 73.3 a)*

Kommissionen har undersökt följande tre alternativ för differentierade tröskelvärden för kapacitet för uppfödning av olika arter av fjäderfä:

- (1) Djurenhet – en djurenhet används för att jämföra eller samla ett antal djur av olika sorter eller kategorier på grundval av djurens foderbehov. En djurenhet motsvarar en ko som väger 600 kilo och producerar 3 000 liter mjölk per år.
- (2) Ekvivalenta kväveutsöndringsfaktorer (ENEF) – jämförelse på grundval av den genomsnittliga årliga kväveutsöndringen per djur.
- (3) Djurekvivalens – en viktningss metod baserad på utsöndringsfaktorer för kväve och ammoniak samt andra variabler som tillämpas i en medlemsstat.

Dessa tre alternativ har övervägts för att ändra tröskelvärdena för fjäderfäuppfödning som omfattas av industriutsläppsdirektivet. Eftersom det finns en bred ekvivalens när det gäller miljöpåverkan från svinuppfödning med 2 000 platser och slaktkycklinguppfödning med 40 000 platser har tröskelvärdena för andra typer av fjäderfä beräknats på grundval av tröskelvärdet för slaktkycklinguppfödning med 40 000 platser. De tre alternativen ger mycket varierande tröskelvärden för olika arter av fjäderfä enligt industriutsläppsdirektivet. För fåglar som typiskt är mindre än slaktkycklingar kan tröskelvärdet höjas betydligt, upp till 85 000–320 000 platser för t.ex. vaktlar. För fåglar som typiskt är större än slaktkycklingar, exempelvis kalkoner, skulle tröskelvärdet variera mellan 9 200 och 21 000 platser beroende på vilket alternativ som används.

Med beaktande av alla de olika fjäderfäuppfödningar som finns runt om i unionen är det uppenbart att ett ändrat tröskelvärde skulle leda till en ökning av antalet fjäderfäuppfödningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet oavsett vilken av de tre beräkningsmetoderna man använder. Beräkningen av kostnader och vinster till följd av dessa ändringar visar att mellan 900 och 3 200 anläggningar skulle inkluderas. Även om kostnaderna för efterlevnaden i alla tre fallen skulle uppvägas i betydande grad av miljövinster genom minskade ammoniakutsläpp, skulle detta leda till måttliga minskningar av ammoniakutsläppen, mellan 4 och 35 kt per år. Nettovinsterna beräknas uppgå till mellan 30 miljoner och 1 miljard euro per år. Dessutom skulle sidovinster i form av minskade utsläpp av stoft och lukt följa av tillämpningen av bästa tillgängliga teknik.

3.1.3. Tröskelvärden för kapacitet för uppfödning av olika typer av djur i en och samma anläggning (blandad uppfödning) (artikel 73.3 b)

Översynen enligt artikel 73.3 b i industriutsläppsdirektivet angående blandad uppfödning har vissa likheter med översynen enligt artikel 73.3 a angående differentierade tröskelvärden för kapacitet för uppfödning av olika arter av fjäderfä. De tre viktigaste alternativen för viktning av utsläpp för att kunna fastställa tröskelvärden är även här djurenheter, ENEF och djurekvivalens. Kommissionens översyn har visat att flera medlemsstater redan reglerar blandad uppfödning genom att tillämpa någon av dessa tre metoder. Kommissionen har härlett vägledande minskningar av utsläpp från jordbruk från tillämpningen av bästa tillgängliga teknik, gjort en bedömning av kostnaderna och vinsterna av att tillämpa en regel för blandad uppfödning enligt bilaga I till industriutsläppsdirektivet samt beräknat det totala antalet uppfödningar som kan påverkas i unionen. Resultatet tyder på att om blandad uppfödning inkluderas i industriutsläppsdirektivet skulle det leda till en minskning av ammoniakutsläpp på mellan 1 och 20 kt per år. Dessutom skulle kostnaderna för efterlevnad uppvägas i betydlig grad av vinsterna med ammoniakminskningen samt andra miljöfördelar som skulle bli följden, bland annat minskade utsläpp av metan och stoft samt minskad lukt. Den årliga nettovinsten beräknas till mellan 5 och 540 miljoner euro per år. Mellan 600 och 1 800 jordbruksföretag skulle sannolikt påverkas av sådana ändringar.

Kommissionen har också granskat de exakta metoderna för beräkning av relevanta tröskelvärden för blandade uppfödningar. För att en sådan metod ska fungera måste man naturligtvis förklara exakt hur miljöpåverkan från svin och fjäderfä ska viktas, och eventuellt ha med denna förklaring i själva lagstiftningen för att de beräkningar som görs på medlemsstatsnivå ska bli enhetliga.

3.2. Utsläpp till luften från förbränning av bränsle

3.2.1. Förbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 50 MW (artikel 73.2 a)

Med utgångspunkt från det arbete som gjordes under IPPC-översynen har kommissionen sammanställt ytterligare information om antal, kapacitet, bränsleförbrukning och utsläpp från förbränningsanläggningar på mellan 1 och 50 MW. Genom att fylla i återstående luckor i informationen genom extrapolering kunde kommissionen sammanställa ett tillräckligt komplett dataset för att kunna bedöma möjliga kontrollalternativ. Vissa begränsningar i de tillgängliga uppgifterna kvarstår dock.

Uppgifterna visar att förbränningsanläggningar på mellan 1 och 50 MW drivs inom många olika sektorer och bland annat används för värme, el och för att generera energi inom många olika industriella verksamheter.

Det bekräftades att dessa anläggningar i viss mån redan regleras i många medlemsstater. En granskning av den tillämpliga lagstiftningen i medlemsstaterna har också bidragit till att kartlägga var miljövinster skulle bli som störst vid genomförande av gränsvärden för utsläpp för hela unionen.

Följande kontrollalternativ har bedömts preliminärt för förbränningsanläggningar på mellan 1–50 MW:

1. Reglering som en ny verksamhet i bilaga I till industriutsläppsdirektivet, med gränsvärden för hela unionen för utsläpp till luft (två olika ambitionsnivåer bedömdes).

2. Reglering utan ett fullständigt tillståndssystem men med gränsvärden för hela unionen för utsläpp till luft.

Man skilde mellan tre olika kategorier, enligt anläggningarnas installerade tillförda effekt: 1–5 MW, 5–20 MW och 20–50 MW.

Vidare undersöktes ett alternativ på grundval av produktstandarder för nya, driftsklara anläggningar inom den minsta kapacitetsgruppen, men effekterna av detta kunde inte bedömas fullt ut.

Den preliminära bedömningen avsåg miljö- och hälsovinsterna omräknat i pengar samt de ekonomiska effekterna i fråga om kostnader för efterlevnad och administrativa kostnader. Detta visade att vinsterna i nästan alla scenarier överträffade kostnaderna, vilket visar de potentiella fördelarna med att reglera dessa förbränningsanläggningar på EU-nivå. De administrativa kostnaderna är generellt mycket lägre än de faktiska kostnaderna för efterlevnaden och de kan begränsas genom att man väljer ett system utan fullständiga tillståndskrav, särskilt för de lägre kapacitetsklasserna, liknande de som redan finns för vissa mindre anläggningar enligt industriutsläppsdirektivet.

3.2.2. *Förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på 50 MW eller mer (artikel 30.9)*

Översynen av flera BAT-referensdokument genom informationsutbytet enligt artikel 13.3 i industriutsläppsdirektivet pågår för närvarande. Processen kommer att resultera i BAT-slutsatser¹¹ som definierar bästa tillgängliga teknik och därmed sammanhängande utsläppsnivåer. De typer av förbränningsanläggningar som förtecknas i artikel 30.9 kommer att omfattas av någon av följande BAT-slutsatser: Massa och papper, Raffinaderier för mineralolja och gas, Tillverkning av stora volymer organiska kemikalier eller Stora förbränningsanläggningar (LCP).

Industriutsläppsdirektivet har i betydande omfattning stärkt BAT-slutsatsernas roll för fastställande av tillståndsvillkor och särskilt gränsvärden för utsläpp. I artikel 15.3 föreskrivs att BAT-nivåerna ska vara regel när gränsvärden fastställs och i artikel 15.4 ges en möjlighet till undantag från denna regel, dock endast i specifika fall när detta kan motiveras med en kostnadsnyttoanalys. När det gäller förbränningsanläggningar som beviljats sådana undantag får dock inte gränsvärdena för utsläpp i tillståndet vara högre än de som anges i bilaga V till industriutsläppsdirektivet.

I industriutsläppsdirektivet förtydligas också de EU-omfattande gränsvärdenas roll som minimikrav. I enlighet med artikel 73 skapar fastställandet av gränsvärden för utsläpp för hela unionen för särskilda kategorier av anläggningar ett ”skyddsnät” som ska se till att inga större undantag från BAT-nivåerna beviljas. Kommissionen anser det dock viktigt att ge medlemsstaterna möjlighet att fullt ut genomföra de kommande BAT-slutsatserna genom en uppdatering av tillstånden innan man drar slutsatser om behovet av ett sådant skyddsnät för vissa kategorier av anläggningar. För den särskilda typ av förbränningsanläggningar som nämns i artikel 30.9 finns inga BAT-slutsatser. Utan sådana och utan information om hur de eventuellt

¹¹ *BAT-slutsats*: ett dokument som innehåller de delar av ett BAT-referensdokument där slutsatserna om bästa tillgängliga teknik fastställs, en beskrivning av denna, information för att bedöma dess tillämplighet, utsläppsnivåer som hänger samman med den bästa tillgängliga tekniken, kontroll som hänger samman med denna, förbrukningsnivåer som hänger samman med denna och vid behov relevanta åtgärder för avhjälpan av föroreningskada på platsen.

genomförs är det på detta stadium omöjligt att bedöma vilka fördelar nya eller ändrade EU-omfattande gränsvärden för utsläpp skulle kunna ge.

När BAT-slutsatser har antagits för dessa anläggningar kommer medlemsstaternas genomföranderapportering enligt artikel 72 göra det möjligt för kommissionen att kartlägga behovet av ytterligare skyddsnätsbestämmelser. Kommissionen kommer att rapportera detta till Europaparlamentet och rådet enligt artikel 73.1.

4. NÄSTA STEG

Vid övervägandet av de möjliga åtgärder som kan vidtas på grundval av översynernas resultat har kommissionen noga beaktat de kostnader och vinster som kan uppstå. Kopplingar till andra initiativ måste också nämnas, och då särskilt följande:

- i) Kommissionens förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken¹² medger stöd till begränsande åtgärder för att minska utsläppen till luft från centrala verksamheter inom jord- och skogsbruk, som djuruppfödning och användningen av gödselmedel.
- ii) Den översyn som nyligen gjordes av Göteborgsprotokollet under konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar för att minska försurning, övergödning och marknära ozon omfattar tak för de årliga utsläppen av ammoniak för 2020 samt en översynsklausul för framtida åtgärder för att minska ammoniakutsläppen från jordbrukssektorn.
- iii) Under kommissionens översyn av EU:s politik för luftkvalitet, som planeras 2013, kommer man att granska kostnadseffektiviteten för en rad olika ytterligare kontrollmöjligheter för att minska miljö- och hälsoeffekterna av luftföroreningar från bland annat jordbruk och förbränningsanläggningar.

Följaktligen kommer kommissionen att vidta följande åtgärder i fråga om resultaten av den översyn som denna rapport omfattar:

Åtgärd 1 – Utsläpp från nötkreatur och tröskelvärden för kapacitet för intensiv djuruppfödning industriutsläppsdirektivet

Resultaten från översynen av kontroll av utsläpp från intensiv uppfödning av nötkreatur ger en tydlig indikation på de vinster som finns att hämta genom åtgärder för att minska utsläppen av ammoniak från denna sektor. Det är dock uppenbart att utsläppen från nötkreatur inte bör beaktas åtskilt från andra typer av djuruppfödning. Med tanke på att de största utsläppsminskningarna gäller hanteringen av gödsel, anser kommissionen följaktligen att man med hjälp av ytterligare djupgranskning av möjligheterna att minska utsläppen från spridning av gödsel från jordbruk av alla slag bör kunna kartlägga de aspekter som ger det bästa förhållandet mellan vinst och kostnad vid hantering av utsläpp. Särskild uppmärksamhet bör ägnas potentiella kostnader för efterlevnaden och administrativa kostnader för jordbrukssektorn och behovet av att se till att dessa kostnader står i proportion till de potentiella vinsterna. En sådan studie kommer att inledas under 2013. Möjligheterna till åtgärder på EU-nivå kommer att granskas, liksom hur enskilda medlemsstater kan hantera utsläpp på nationell nivå för att efterleva annan EU-lagstiftning, t.ex. direktivet om nationella

¹²

KOM(2011) 627 slutlig/2.

utsläppstak¹³. Information från BAT-referensdokumentet för intensiv uppfödning av fjäderfä och svin, om tekniker för spridning av gödsel och slam på mark, kommer att övervägas som en del av detta arbete. Sidovinsten i samband med minskade utsläpp av andra ämnen kommer också att beaktas.

Resultatet av kommissionens översyn visar vidare att även om olika tröskelvärden för kapacitet för olika slags fjäderfä och blandade uppfödningar på grundval av deras miljöpåverkan kan ge gynnsamma miljöeffekter, så är minskningen av utsläppspotentialen mycket begränsad. Denna slutsats bekräftar slutsatserna från kommissionens ursprungliga översyn som gjordes enligt IPPC-direktivet. Eftersom industriutsläppsdirektivet antagits såpass nyligen skulle dock nya ändringar av verksamhetsbeskrivningarna i bilaga I leda till ytterligare en period av osäkerhet för jordbruksföretagen under den tid man förhandlar om resultatet av det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Därför anser kommissionen att de befintliga tröskelvärdena för fjäderfäuppfödningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet bör förbli oförändrade.

Åtgärd 2 – Förbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 50 MW

Kommissionens översyn har bekräftat att utsläppen av de viktigaste luftföroreningarna från förbränningsanläggningar på mindre än 50 MW kan kontrolleras och minskas avsevärt på EU-nivå på ett sätt som gör att miljö- och hälsovinster överstiger aktörernas kostnader för efterlevnad. Det är viktigt att noggrant bedöma möjliga alternativ för en regleringsstrategi för att undvika onödiga administrativa kostnader, vilket skulle kunna bli följden av ett omfattande tillståndssystem för de mindre anläggningarna. Samtidigt är det viktigt att potentiella sidovinsten beaktas. Med tanke på de stora osäkerhetsfaktorer som identifierats krävs ytterligare arbete och jämförelser av effekterna av olika alternativ innan säkra slutsatser kan dras om fördelarna med dem.

En fördjupad bedömning av de mest lovande alternativen för kontroll av utsläppen från förbränningsanläggningar på mellan 1 och 50 MW kommer därför att göras i samband med översynen av politiken mot luftföroreningar.

Åtgärd 3 – Förbränningsanläggningar på 50 MW eller mer

Kommissionen anser att det vore förhastat att fastställa eller ändra industriutsläppsdirektivets gränsvärden för utsläpp för hela unionen för de stora förbränningsanläggningar som avses i artikel 30.9. För det första kommer kommissionen enligt planerna att ha antagit BAT-slutsatser för dessa anläggningar vid slutet av 2014. Därefter kommer medlemsstaterna att ha fyra år på sig att ompröva och vid behov uppdatera tillstånden för att se till att bästa tillgängliga teknik genomförs korrekt.

I de fall medlemsstaternas rapportering om genomförandet av industriutsläppsdirektivet skulle uppdaga brister i upptaget av bästa tillgängliga teknik bland de berörda anläggningarna kommer kommissionen att rapportera detta i den rapport som den enligt artikel 73.1 ska lämna till Europaparlamentet och rådet vart tredje år. Kommissionen kan i det sammanhanget inleda arbetet med att fastställa eller uppdatera minimikrav för hela unionen.

¹³

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (EUT L 309, 27.11.2001, s. 22)

5. SLUTSATS

De översyner som kommissionen har gjort i enlighet med artikel 73.2 a och b och 73.3 har påvisat potentiella miljövinster som kan åstadkommas genom att antingen ändra befintlig EU-lagstiftning eller utveckla nya instrument för att ta itu med utsläpp från jordbruk och förbränningsanläggningar.

När det gäller intensiv djuruppfödning har kommissionen inte för avsikt att föreslå ändringar av bilaga I till industriutsläppsdirektivet vid denna tidpunkt för de verksamheter som förtecknas i punkt 6.6 (intensiv uppfödning av fjäderfä och svin). Kommissionen föreslår inte heller att uppfödning av nötkreatur ska omfattas av direktivet. Dessa förändringar skulle leda till måttliga miljövinster men har potential att skapa betydande kostnader för administration och efterlevnad för ett stort antal jordbruksföretag. Det är dock uppenbart att utsläppen från spridning av gödsel är betydande och ytterligare studier behövs för att avgöra om och hur ammoniakutsläppen bör kontrolleras på EU-nivå. Detta kan göras vid översynen av direktivet om nationella utsläppstak, vilket ska ses över under 2013 som en del av en mer omfattande översyn av den tematiska strategin för luftföroreningar och därtill hörande lagstiftning.

För förbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 50 MW påvisades en tydlig potential för kostnadseffektiva minskningar av luftföroreningar, och i nästa steg ska alternativ för potentiella regleringsåtgärder bedömas ytterligare i en konsekvensbedömning som ska ge stöd åt den pågående översynen av den tematiska strategin för luftföroreningar.

När det gäller de stora förbränningsanläggningar som förtecknas i artikel 30.9 i industriutsläppsdirektivet anser kommissionen att det på detta stadium inte finns något behov av att ändra befintliga EU-omfattande tröskelvärden för utsläpp, eller fastställa nya, eftersom man kommer att fortsätta att offentliggöra relevanta BAT-slutsatser och införliva dem med verksamhetstillstånden för dessa anläggningar efterhand som de gradvis uppdateras.