



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.6.2003  
KOM(2003) 354 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN  
TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG  
OG REGIONSUDVALGET**

**På vej mod bæredygtig produktion**

**Status over gennemførelsen af Rådets direktiv 96/61/EF af om integreret forebyggelse og  
bekæmpelse af forurening**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>Meddelelsens formål</b> .....	4
<b>1. Indledning</b> .....	6
<b>DEL A</b>	
<b>2. Status for gennemførelsen</b> .....	7
2.1. Medlemsstaterne .....	7
2.1.1. Gennemførelse i national ret (meddelelse og overensstemmelse) .....	8
2.1.2. Anvendelse .....	9
2.1.3. Første rapport om repræsentative grænseværdier .....	10
2.2. Kandidatlandene .....	10
2.2.1. Gennemførelse i national ret .....	11
2.2.2. Anvendelse .....	11
<b>3. Samfundsøkonomiske virkninger</b> .....	12
<b>4. Bæredygtig produktion globalt set</b> .....	13
<b>DEL B</b>	
<b>5. Vigtige fortolkningsspørgsmål</b> .....	14
5.1. Anvendelse af den bedste tilgængelige teknik senest i 2007 .....	14
5.2. Definitionen af 'bedste tilgængelige teknik' .....	14
5.3. Bestemmelse af produktionskapacitet .....	15
5.4. Almindelige bindende forskrifter og nationale emissionshandelsordninger .....	16
<b>6. "Sevilla-processen"</b> .....	16
6.1. Systemets opbygning .....	17
6.2. Vurdering af udviklingen .....	17
6.3. De næste skridt .....	18
<b>7. Direktivets videre udvikling</b> .....	19
7.1. Århus-konventionen .....	19
7.2. Handel med kvoter for emission af drivhusgasser .....	20
7.3. Aktiviteter, der er omfattet af direktivet .....	21
7.3.1. Fornyet overvejelse af tærsklerne .....	21
7.3.2. Affaldshåndteringssektoren .....	22
7.3.3. Flere aktiviteter .....	22

<b>8.</b>	<b>Emissionsgrænseværdier på Fællesskabsplan</b> .....	22
<b>9.</b>	<b>Den Europæiske Oversigt over Forurenende Emissioner (EPER)</b> .....	24
9.1.	Trufne foranstaltninger.....	24
9.2.	De næste skridt.....	24

## DEL C

<b>10.</b>	<b>Forholdet til andre direktiver m.v.</b> .....	25
10.1.	Miljøpolitikken traditionelle virkemidler .....	25
10.1.1.	Direktivet om miljøvurdering .....	25
10.1.2.	Direktiverne om store forbrændingsanlæg, affaldsforbrænding og opløsningsmidler.....	25
10.1.3.	Seveso II-direktivet .....	26
10.1.4.	Direktivet om affaldsdeponering.....	26
10.1.5.	Vandpolitisk rammedirektiv .....	27
10.1.6.	Kemikaliepolitikken.....	27
10.1.7.	Direktivet om nationale emissionsløfter .....	28
10.1.8.	Luftkvalitetsdirektiverne .....	28
10.1.9.	Henstillingen om miljøinspektioner.....	28
10.2.	Utraditionelle og markedsbaserede miljøpolitiske virkemidler .....	29
10.2.1.	EMAS.....	29
10.2.2.	Miljøaftaler.....	30
10.2.3.	Emissionshandel.....	30
10.2.4.	Miljøskatter, -afgifter og -tilskud.....	31
10.2.5.	Miljøansvar .....	31
10.2.6.	Handlingsplan for miljøteknologi .....	32
10.3.	Den fælles landbrugspolitik .....	32
10.4.	Det sjette forskningsrammeprogram .....	32
<b>11.</b>	<b>Konklusion</b> .....	33
BILAG I .....		35
BILAG 2.....		36

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN  
TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG  
OG REGIONSUDVALGET**

**På vej mod bæredygtig produktion**

**Status over gennemførelsen af Rådets direktiv 96/61/EF af om integreret forebyggelse og  
bekæmpelse af forurening**

**MEDDELELSENS FORMÅL**

Denne meddelelse handler om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening. For at fremme gennemførelsen af Rådets direktiv 96/61 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC-direktivet), aflægger Kommissionen statusrapport om de hidtidige fremskridt i medlemsstaterne og kandidatlandene. Det sjette miljøhandlingsprogram, der blev vedtaget i juli 2002, bekræfter, at det er vigtigt at gennemføre og håndhæve Fællesskabets miljøregler mere effektivt.

Kommissionen har et klart signal at sende til medlemsstaterne og kandidatlandene: Det høje miljøbeskyttelsesniveau, der er direktivets hovedmål, kan kun nås, hvis de myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen, gør den nødvendige indsats for at få reglerne gennemført i national ret og indgår i et konstruktivt samspil med anlæggenes driftsledere og andre interessenter. Mange af medlemsstaterne bliver nødt til at fremskynde udviklingen hen mod dette mål, og de fleste af tiltrædelseslandene må stadig øge deres indsats i betydelig grad, som aftalt under tiltrædelsesforhandlingerne. Den frist, bestående anlæg har til at bringe den bedste tilgængelige teknik i anvendelse og opfylde alle andre krav, udløber i oktober 2007.

Efter direktivets regler træffes de fleste afgørelser om bindende miljønormer i overensstemmelse med nærhedsprincippet af medlemsstaterne og deres myndigheder. Men viser det sig, at disses indsats for at gennemføre direktivet er utilstrækkelig, kan det blive nødvendigt at overveje en højere grad af harmonisering for at sikre rimelig ensartethed mellem godkendelser, der udstedes af forskellige myndigheder, eller alternative metoder til at nå direktivets mål.

Kommissionen ønsker at iværksætte en bred europæisk høring om tingenes nuværende tilstand og om mulige udviklinger på de områder af miljøpolitikken, der vedrører miljøpåvirkningerne fra store industrielle punktkilder. Kommissionen ønsker at høre synspunkter fra alle interessenter, som opfordres til at deltage aktivt i debatten om både gennemførelsesspørgsmålene og den fremtidige udvikling. Til den ende opretter den et særligt høringsnetsted<sup>1</sup> og stiller i denne meddelelse syv centrale spørgsmål. EU må hele tiden bestræbe sig på at finde den rette sammensætning af miljøpolitiske virkemidler, kontrollere, at der er fuld overensstemmelse mellem dem og udforske mulighederne for at benytte nye fremgangsmåder, der giver virksomhederne incitament til yderligere at

<sup>1</sup> Se: [http://www.europa.eu.int/comm/environment/ippc/ippc\\_consultation.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/ippc/ippc_consultation.htm).

forbedre deres miljøpræstationer. Dette direktiv er et af EU's centrale instrumenter for fremme af bæredygtige produktionsmønstre. De berørte industrier kan øge deres konkurrenceevne, samtidig med at de forbedrer miljøbeskyttelsen. Foruden de *miljøpolitiske* virkemidler råder EU over en række instrumenter, der er rettet mod de økonomiske og sociale dele af bæredygtighedsbegrebets fundament. Direktivet indgår derfor som et af flere EU-bidrag til den globale proces, der blev sat i gang under verdensstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg, hvor det blev vedtaget at tilrettelægge en tiårig ramme af programmer for bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion. EU bør spille en aktiv rolle i denne proces og fremme den europæiske informationsudveksling om den bedste tilgængelige teknik, så også ikke-europæiske lande kan få udbytte af denne ambitiøse indsats.

## 1. INDLEDNING

I 1996 vedtog Rådet IPPC-direktivet<sup>2</sup>, som har til formål at integrere forebyggelse og bekæmpelse af forurening fra en lang række industrielle og landbrugsmæssige aktiviteter<sup>3</sup> og nå et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.

Integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening foregår inden for et godkendelsessystem for anlæg. I overensstemmelse med nærhedsprincippet har medlemsstaterne eneansvaret for gennemførelse af direktivet. Kommissionens rolle er at lette udvekslingen af oplysninger på EU-plan. De fleste medlemsstater har vedtaget at uddelegere deres forpligtelser efter direktivet til regionale eller lokale myndigheder. Direktivets grundprincip er, at både driftsledere og regulerende myndigheder gennemgår hvert anlæg og dets miljøpåvirkning som en helhed, før der træffes beslutninger om omkostningseffektive foranstaltninger, der måtte være nødvendige få at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau.

Siden oktober 1999 har direktivet været i kraft for nye anlæg og for bestående anlæg, hvor driftslederen har planer om ændringer, der kan få negativ og betydelig indvirkning på menneskers sundhed eller miljøet. Medlemsstaterne har en overgangsperiode frem til oktober 2007 til at sikre, at andre bestående anlæg efterlever direktivet.

Systemet af godkendelser skal sikre, at anlæggenes driftsledere træffer forureningsforebyggende foranstaltninger, særlig ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, samt at der ikke forårsages nogen væsentlig forurening, at uundgåeligt affald genanvendes eller bortskaffes på forsvarlig vis, at energien udnyttes effektivt, at ulykker forebygges og deres følger begrænses, og at driftsstedet bringes tilbage i en tilfredsstillende stand, når anlægget lukkes. Denne integrerede, helhedsorienterede fremgangsmåde bør sikre, at alle de mange miljøspørgsmål, der kan være relevante for et anlæg, tages i betragtning, samt at foranstaltningerne prioriteres hensigtsmæssigt, og der tages hensyn til omkostningerne og fordelene ved de forskellige alternativer. Konkret betyder det, at direktivet bl.a. behandler følgende miljøforhold:

- forsuring som følge af emissioner til luft
- eutrofiering af jord og vandområder som følge af emissioner til luft eller vand
- iltsvind i vand
- global opvarmning
- ozonnedbrydning i stratosfæren

---

<sup>2</sup> EFT L 257 af 10/10/1996, s. 26-40.

<sup>3</sup> Energiindustri, produktion og forarbejdning af metaller, mineralindustri, kemisk industri, affaldshåndtering, papirmasse- og papirindustri, forudgående bearbejdning af tekstilstoffer, garvning af huder, slagterier og forarbejdning af levnedsmiddelprodukter, destruktion eller udnyttelse af animalske biprodukter, fjerkræ- og svineavl, overfladebehandling med organiske opløsningsmidler, fremstilling af kulstof eller elektrografit (direktivets bilag I).

- partikelemissioner, herunder emission af mikropartikler og metaller, til luft
- fotokemisk ozondannelse
- udledning af persistente, bioakkumulerende og toksiske forureningsstoffer til vand eller jord
- frembringelse af farligt og ikke-farligt affald
- støj og lugt
- forbrug af råmaterialer og vand.

Med alle disse mange spørgsmål at tage stilling til bliver gennemførelsen af direktivet en stor udfordring for alle berørte anlæg og for samfundet som helhed. Direktivet er også et centralt element i flere af de temastrategier, der er under tilrettelæggelse som led i det sjette miljøhandlingsprogram<sup>4</sup>.

## 2. STATUS FOR GENNEMFØRELSEN

Vi befinder os stadig i de tidlige faser af gennemførelsen af direktivet i EU. Antallet af nye anlæg i EU er ikke stort. Og i de bestående anlæg er der heller ikke foretaget mange ændringer, som myndighederne har anset for at være så væsentlige, at der kræves fornyet godkendelse. Derfor kan der endnu ikke udstedes prognoser for direktivets resultater for miljøet. I kandidatlandene er man først lige eller endnu ikke gået i gang med gennemførelsen.

Eftersom mange af de spørgsmål, der opstår i forbindelse med gennemførelsen, rejser vanskeligheder, er det vigtigt, at der findes europæiske strukturer, der giver mulighed for udveksling af god praksis. Et vigtigt eksempel herpå er IMPEL-nettet<sup>5</sup>. Tilsvarende betyder den centrale rolle, som direktivet tillægger begrebet 'bedste tilgængelige teknik', og dets mangel på absolutte normer, at en fungerende struktur for udveksling af oplysninger om den bedste tilgængelige teknik og for overvågning bliver afgørende for, at man kan gennemføre en "blød harmonisering" af miljønormerne i Europa. I bilag 1 opregnes de eksisterende strukturer for udveksling af oplysninger.

### 2.1. Medlemsstaterne

I flere medlemsstater er vedtagelsen af den nationale lovgivning, der skal give virkning til direktivet, blevet forsinket. Alligevel har Kommissionen meldinger om, at gennemførelsen hidtil i store træk er forløbet tilfredsstillende for nye anlæg og for udvidede eller ændrede anlæg. Mange medlemsstater er dog bagud i forhold til tidsplanen for rettidig gennemførelse i alle bestående anlæg, især fordi det har stor betydning, at anlæggenes driftsledere får tid til at opfylde alle de vilkår, der opstilles i godkendelsen.

---

<sup>4</sup> EFT L 242 af 10/9/2002, s. 1-15.

<sup>5</sup> Medlemsstaternes uformelle netværk af myndigheder med ansvar for gennemførelse og håndhævelse af EU's miljølovgivning.

Medlemsstaterne har pligt til at udfylde et spørgeskema<sup>6</sup> med detaljerede spørgsmål om deres gennemførelse af direktivet inden september 2003. Det muliggør en grundigere vurdering af medlemsstaternes overholdelse af direktivet.

### 2.1.1. *Gennemførelse i national ret (meddelelse og overensstemmelse)*

Fristen for gennemførelse af direktivet i national lovgivning udløb den 30. oktober 1999. Kun ganske få medlemsstater kunne overholde denne frist. I april 2003 havde en medlemsstat, Luxembourg, stadig ikke vedtaget hele den nødvendige nationale lovgivning. I marts 2002 gik Domstolen i en kendelse mod Grækenland, Spanien og Det Forenede Kongerige (for Nordirland). En sag mod Luxembourg verserer stadig. Spanien og Belgien afsluttede gennemførelsen for hele deres nationale område i 2002, og i Det Forenede Kongerige og Grækenland var det gjort i marts 2003.

Irene anvender midlertidig lovgivning, fordi deres gennemførelse af direktivet er blevet forsinket, og Italien har kun gennemført direktivbestemmelserne om bestående anlæg, men anvender den pågældende lovgivning midlertidigt over for nye anlæg.

Kommissionen har kontrolleret den nationale lovgivnings overensstemmelse med direktivbestemmelserne for Finlands, Sveriges, Østrigs, Danmarks, Nederlandenes, Det Forenede Kongeriges, Frankrigs og Tysklands vedkommende. For Portugals, Spaniens og Belgiens vedkommende er dette arbejdet endnu ikke afsluttet.

I alle de undersøgte lande undtagen Det Forenede Kongerige, har Kommissionen påpeget væsentlige formodede eller bekræftede mangler i lovgivningen. Af fælles og/eller betydelige mangler kan nævnes:

- Ingen definition af 'bedste tilgængelige teknik', hvad der skaber juridisk usikkerhed om grundlaget for godkendelsesvilkårene.
- Intet forbud mod at foreskrive teknologier i godkendelsen, hvilket i alvorlig grad kan indsnævre driftslederens manøvrerum og innovationspotentiale.
- Intet krav om, at myndigheden skal tage hensyn til det pågældende anlægs tekniske egenskaber, dets geografiske placering og de lokale miljøforhold, når den fastlægger vilkårene i godkendelsesbeslutningen.
- Utilstrækkelige oplysningskrav til ansøgninger om godkendelse og ingen pligt for driftslederen til at forelægge en ikke-teknisk sammenfatning af ansøgningen.
- Utilstrækkelige krav til indholdet af godkendelsesbeslutningen, f.eks. krav om foranstaltninger, der skal sikre, at pligten til at tilbageføre driftsstedet til en tilfredsstillende tilstand efter endeligt aktivitetsophør opfyldes.
- Utilstrækkelige krav om overvågning af og rapportering om udledninger.
- Ufuldstændig liste over omfattede aktiviteter.

---

<sup>6</sup> Kommissionens beslutning 1999/391/EF af 31. maj 1999 om spørgeskema vedrørende Rådets direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC), EFT L 148 af 15/6/1999, s. 39-43.

- Ingen bestemmelser, der skal sikre, at eksisterende anlæg opfylder vilkårene senest i oktober 2007, og at godkendelserne derefter revurderes med mellemrum.

Kommissionen har endnu ikke indbragt nogen sag for Domstolen om mangler i medlemsstaternes lovgivning. Foreløbig har Finland accepteret alle Kommissionen indvendinger og ændret sin lovgivning i overensstemmelse hermed, og Østrig og Sverige har accepteret de fleste punkter. Med de øvrige lande føres der indledende drøftelser.

### 2.1.2. *Anvendelse*

Kommissionen har fået lavet en undersøgelse af, hvordan direktivbestemmelserne blev overholdt i 49 tilfælde, hvor der er udstedt godkendelser i 2000 og 2001 i 11 medlemsstater<sup>7</sup>. Den viste, at reglerne i det store og hele blev fulgt tilfredsstillende. Undersøgelsen omfattede forhold som ansøgningernes fuldstændighed, samordning mellem myndigheder, overvågningskrav, revurderingsperioder og høring af offentligheden.

Direktivet indeholder dog visse tvetydigheder, der medfører problemer i gennemførelsen, medmindre medlemsstaterne har vedtaget mere specifikke bestemmelser. Blandt disse problemer kan nævnes følgende:

- Hvordan skal tærskelkriterierne i listen over aktiviteter fortolkes ved vurderingen af, om et anlæg er omfattet af direktivets bestemmelser?
- Hvordan afgrænses et anlæg, når definitionen omfatter alle direkte forbundne, teknisk tilknyttede aktiviteter?
- Hvornår regnes en ændring for 'væsentlig'? (Når det er tilfældet, skal godkendelsen ajourføres.)
- Hvordan skal emissionsgrænseværdier udledes af de niveauer for bedste tilgængelige teknik, der angives i BREF-dokumenterne (se kapitel 6), og som ofte er udtrykt som intervaller, f.eks. 10-100 mg/m<sup>3</sup>? Dette spørgsmål kompliceres af, at direktivet ikke harmoniserer den måde emissionsgrænseværdier udtrykkes på, og den måde, de håndhæves på i medlemsstaterne.
- Hvad betyder "bringe stedet tilbage til en tilfredsstillende tilstand", og hvordan skal dette princip anvendes i godkendelsen?
- Hvordan bør godkendelsesvilkårene udformes for forhold som ulykker, affaldsminimering og energieffektivitet?
- Hvordan og hvor tit skal der inspiceres, og hvad slags oplysninger skal medtages i overvågningsrapporterne?
- Hvornår skal selskaber, der overskrider deres grænseværdier, retsforfølges, og hvilke andre håndhævelsesforanstaltninger er effektive?

---

<sup>7</sup> Ikke i Østrig, Grækenland, Italien og Portugal, som ikke har udstedt godkendelser i henhold til IPPC-reglerne.

*Spørgsmål 1a: Er der behov for yderligere handling på EU-plan for at få løst gennemførelsesproblemerne, eller bør de nuværende og kommende medlemsstater løse dem hver for sig?*

*Spørgsmål 1b: Hvis der er behov for handling, af hvilken type bør den da være?*

### 2.1.3. Første rapport om repræsentative grænseværdier

Ifølge direktivet skal medlemsstaterne hvert tredje år tilsende Kommissionen repræsentative data om grænseværdier i godkendelser af nye og eksisterende anlæg. Disse rapporter viser, hvordan direktivet gennemføres i forskellige lande. Den første af disse rapporteringsrunder fandt sted i 2001. For at lette medlemsstaterne arbejdet havde Kommissionen udarbejdet et spørgeskema for et udvalg af aktiviteter og forureningsstoffer. Luxembourg indsendte ikke rapport. Den belgiske rapport omfattede kun en del af landet, og spørgeskemaet blev ikke brugt, hvilket gjorde det praktisk umuligt for Kommissionen at bearbejde og analysere oplysningerne. Det Forenede Kongerige brugte kun spørgeskemaet til en del af rapporten.

Formålet med dette forehavende er at indsamle sammenlignelige data for at kontrollere, om den forventede konvergens mellem grænseværdierne i EU materialiserer sig. Imidlertid er det i de fleste tilfælde umuligt at nå dette mål, hvad de første rapporter tydeligt viste. Grunden er ikke, at medlemsstaterne ikke har gjort en reel indsats, men derimod, at de har hver deres måde at udtrykke grænseværdier på i godkendelser. Og det er de i deres gode ret til, eftersom direktivet ikke kræver harmonisering af disse forskelligartede fremgangsmåder.

Grænseværdirapporterne har således begrænset nytteværdi. Måske kan de benyttes til at overvåge visse udviklingslinjer inden for de enkelte medlemsstater, og nogle af dataene kan bruges som grundlag for fremtidige forslag om EU-dækkende grænseværdier (se kapitel 8). Men Kommissionen synes ikke, det er rimeligt at pålægge medlemsstaterne en byrde, der ikke står i forhold til udbyttet, og vil derfor søge at tilpasse rapporteringsrunden bedre til det udbytte, den kan give<sup>8</sup>.

## 2.2. Kandidatlandene

Da EU i maj 2004 skal udvides med ti lande, har det været en afgørende opgave at tilrettelægge realistiske gennemførelsesprogrammer for disse lande. Særlig vigtige led i disse programmer har det været at uddanne personale i de kompetente myndigheder og at højne miljøbevidstheden i de berørte anlæg.

For de kompetente myndigheder medfører det nye godkendelsessystem generelt radikale ændringer af det tidligere system. De skal vænne sig til en integreret fremgangsmåde, hvor alle miljøforhold betragtes under et, og hvor der tages hensyn til særlige lokale forhold. De skal også indgå i en konstruktiv dialog med driftslederne og "forhandle" om godkendelsesvilkårene. Det kræver grundigt kendskab til industrielle processer og til den bedste tilgængelige teknik. Disse ændringer

---

<sup>8</sup> At øge nytteværdien af indrapporterede data er også målet for Kommissionens igangværende gennemgang af hele systemet for rapportering om gennemførelsen af EU's miljølovgivning.

er dog ikke noget særligt for kandidatlandene, men forekommer også i flere af de nuværende medlemsstater.

Flere kandidatlande har samlet viden op ved at deltage i store samarbejdsprojekter med nuværende medlemsstater, enten bilaterale eller som led i EU's Phare-program.

Nogle kandidatlande har bedt om overgangsperioder for gennemførelse af direktivet for nye og/eller eksisterende anlæg. Under forhandlingerne har Kommissionen og Rådet stået fast på, at direktivet ved tiltrædelsen skulle overholdes for nye anlægs vedkommende, dvs. anlæg, der er sat i drift i 2000 eller senere.

I nogle lande har man dog accepteret overgangsperioder for op til 20% af de eksisterende anlæg. Det gælder anlæg, som det er en stor udfordring at tilpasse, men som ikke giver alvorlige grænseoverskridende (miljø- eller handelsmæssige) virkninger. Disse anlæg skal have en godkendelse senest ved udgangen af oktober 2007, men afhængigt af hvilken overgangsperiode der er aftalt i hvert tilfælde, skal de først overholde emissionsgrænseværdier, der bygger på den bedste tilgængelige teknik, i 2008-2012. Overgangsperioder er indrømmet Polen, Slovenien, Slovakiet og Letland. Også Rumænien og Bulgarien har anmodet om overgangsperioder.

### 2.2.1. *Gennemførelse i national ret*

Pr. februar 2003 var direktivet fuldt gennemført i otte af de tretten kandidatlande. I tre af tiltrædelseslandene - Cypern, Slovakiet og Slovenien - er gennemførelsen endnu ikke afsluttet. De fleste kandidatlande har valgt et system med integrerede godkendelser; undtagelserne er Cypern og Malta. En oversigt over situationen i hvert af de pågældende lande kan man finde på følgende netadresse:

[http://europa.eu.int/comm/environment/ipcc/ipcc\\_cc.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/ipcc/ipcc_cc.htm).

### 2.2.2. *Anvendelse*

Hidtil er der kun udstedt få pilotgodkendelser i nogle af kandidatlandene.

I foråret og sommeren 2002 gennemførte Kommissionen og Rådet "kollegiale vurderinger" (peer reviews) af den eksisterende administrative kapacitet til at gennemføre direktivet i hvert af de ti tiltrædelseslande. Man fandt, at kandidatlandene stadig har behov for at styrke deres forvaltninger, især på regionalt og lokalt plan. De ansatte har stadig behov for uddannelse i at udstede integrerede godkendelser, og i flere tilfælde kan det vise sig nødvendigt at øge personalet.

På den baggrund konkluderede man, at nogle kandidatlande får store problemer med at gennemføre direktivet for alle nye anlæg inden tiltrædelsen. De kollegiale vurderinger resulterede også i anbefalinger af, hvordan man kunne rette op på konstaterede problemer. Kommissionen overvåger fremskridtene på dette punkt, drøfter mulige mangler med kandidatlandene og rapporterer regelmæssigt til Rådet om resultaterne.

På den anden side er der tegn på, at en stor del af de berørte driftsledere i disse lande er forholdsvis velorienterede om deres fremtidige forpligtelser.

### 3. SAMFUNDSØKONOMISKE VIRKNINGER

Gennemførelsen af direktivet kan få store samfundsøkonomiske virkninger. Kommissionen har lavet en undersøgelse af, hvordan den bedste tilgængelige teknik påvirker de enkelte anlægs konkurrenceevne<sup>9</sup>, og fandt blandt andet:

- at der ikke er noget, der tyder på, at den bedste tilgængelige teknik hindrede de selskaber, der brugte dem og opnåede gode miljøstandarder, i at forblive konkurrencedygtige både på hjemmemarkedet og internationalt
- at mange anlæg, hvis miljøpræstationer er gode, kan udnytte dette forhold som et aktiv i konkurrencen
- at det dog ikke heraf følger, at en hurtig indførelse af den bedste tilgængelige teknik i andre anlæg i de undersøgte industrigrene også ville få ringe eller ingen negative virkninger for deres konkurrenceevne.

En af hovedkonklusionerne af undersøgelsen - og af en interessentworkshop i maj 2002<sup>10</sup> - var, at investeringscyklusser er en central faktor, som den kompetente myndighed bør tage i betragtning. Det er klart, at miljøinvesteringer bedst foretages, når man alligevel har planlagt at forny anlægsmaskineriet. Industrigrene med forholdsvis lange investeringscyklusser kan dog ikke kombinere disse investeringer så smidigt som industrier med kortere investeringscyklusser. Derfor bør myndighederne drøfte investeringsplanlægningen med driftslederne og afveje eventuelle økonomiske eller finansielle ulemper mod miljøets krav; herunder skal de tage hensyn til, at anlæggene senest den 30. oktober 2007 skal drives i fuld overensstemmelse med direktivbestemmelserne (se også kapitel 5.1 og 5.2).

Undersøgelsen viste også, at det bliver lettere at indføre bedste tilgængelige teknik, når en række kvalifikationsfaktorer, der er karakteristiske for velfungerende anlæg, gør deres indflydelse gældende, f.eks. uddannelse, innovation og ledelse.

Der kan forekomme særlige tilfælde, hvor driftslederen ikke har de nødvendige midler til at opgradere anlægget til bedste tilgængelige teknik. Det kan specielt være et problem i egne med udviklingsefterslæb eller industriområder i forfald. Når driftslederne ikke kan opfylde direktivets miljønormer, bør medlemsstaterne tilskyndes til aktivt at fremme en industriel omlægning til gavn for både miljø og økonomi under udnyttelse af de strukturfonde, der står til rådighed for dette formål i dele af Unionen<sup>11</sup>.

Direktivet omfatter hovedsagelig store industrielle og landbrugsmæssige anlæg. Imidlertid er det, selvom Kommissionen ikke råder over nøjagtige tal, tydeligt, at små og mellemstore virksomheder udgør en stor del af alle IPPC-anlæg i Europa. At

---

<sup>9</sup> *The Impact of Best Available Techniques (BAT) on the Competitiveness of European Industry* (caseundersøgelser af cement-, non-ferro-metal- og papir- og papirmasseindustrien), David Hitchens m.fl., Institut for Teknologisk Fremtidsforskning, november 2001. Foreligger på følgende internetadresse: <http://www.jrc.es/pages/f-publications.html>

<sup>10</sup> The Economic Consequences of the IPPC Directive: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/index\\_home/ippc/bat\\_conference.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/index_home/ippc/bat_conference.htm)

<sup>11</sup> For eksempel har Den Europæiske Fond for Regionaludvikling til formål at bidrage til at udligne de største regionale skævheder i Fællesskabet ved at deltage i udviklingen og strukturtilpasningen af de områder, der er bagefter i udvikling, og i omstillingen af de industriområder, der er i tilbagegang.

få små og mellemstore virksomheder til at følge miljøreglerne er en større udfordring<sup>12</sup>, og derfor må medlemsstaterne muligvis yde særlig bistand til driftsledere, der ikke har ressourcer til at bære den administrative byrde og tage de miljømæssige udfordringer op. En sådan støtte skal naturligvis være i overensstemmelse med konkurrencereglerne (se også kapitel 10.2.4).

*Spørgsmål 2: Hvad bør der gøres på EU-, nationalt, regionalt eller lokalt plan for at gøre det lettere for anlæggene, særlig de små og mellemstore virksomheder, at overholde reglerne?*

#### 4. BÆREDYGTIG PRODUKTION GLOBALT SET

Da direktivet blev udformet, forventede lovgiverne, at udviklingen af den bedste tilgængelige teknik og udvekslingen af oplysninger om dem på EU-plan ville fremme global formidling af de metoder til forebyggelse og bekæmpelse af forurening, der benyttes i EU<sup>13</sup>. Og Kommissionen har da også bemærket, at der allerede nu uden for EU vises ret stor interesse for de BREF-dokumenter, der offentliggøres på internettet.

Det har afgørende betydning, at EU fortsat arbejder for høje miljøstandarder i industrivirksomheder i andre dele af verden, eftersom mange miljøproblemer er globale eller regionale, og de fleste af de industrier, der berøres af direktivet, er udsat for voldsom konkurrence fra produktionsanlæg uden for EU. I nogle brancher forekommer der allerede nu en del "miljødumping", og alle tendenser i den retning må imødegås, hvis man skal nå frem til en miljømæssigt, økonomisk og socialt bæredygtig udvikling.

På verdenstopmødet for bæredygtig udvikling i Johannesburg, Sydafrika, den 26. august til 4. september 2002, enedes de deltagende lande om et forslag fra EU om en tiårig ramme for programmer for bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion. Industrilandene enedes om at gå i spidsen for denne globale indsats for at rette op på de nuværende ubæredygtige mønstre og hjælpe udviklingslandene med at tilrettelægge politikker og redskaber, der kan føre frem mod dette mål. IPPC-direktivet og formidlingen af den bedste tilgængelige teknik kunne spille en rolle i denne sammenhæng.

*Spørgsmål 3: Hvilken rolle kan direktivet og dets informationsudveksling om den bedste tilgængelige teknik spille på den internationale scene for at fremme bæredygtig produktion?*

<sup>12</sup> Ifølge rapporten *European SMEs and Social and Environmental Responsibility*, befinder de fleste små og mellemstore virksomheder sig i en tilstand af "sårbar efterlevelse" af eksisterende regler sådan at forstå, at de ikke ved nok om miljøreglerne til at være sikre på, at de altid efterlever dem (side 35). (Rapporten er udgivet af Det Europæiske Observationscenter for SMV, 2002, og foreligger på følgende internetadresse: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/analysis/observatory.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/analysis/observatory.htm)).

<sup>13</sup> Denne forhåbning blev udtrykt i en af betragtningerne til direktivet.

For at øge den globale opmærksomhed omkring EU's politik for imødegåelse af forurening fra større industrielle punktkilder, med hovedvægt på IPPC-direktivet og udvekslingen af oplysninger om de bedste tilgængelige teknikker, og for at indhente oplysninger om, hvilken politik der føres uden for Europa, tilrettelagde Kommissionen og det spanske formandskab en international konference for politiske beslutningstagere i miljøministerier og miljøstyrelser i april 2002 i Sevilla<sup>14</sup>. Bilag 2 indeholder en kort sammenfatning af de oplysninger, som repræsentanter fra USA, Canada, Japan, Kina og Indien fremlagde på konferencen.

## **5. VIGTIGE FORTOLKNINGSSPØRGSMÅL**

Gennemførelsen af direktivet i medlemsstaterne og kandidatlandene har afsløret flere uklarheder. En række tilbagevendende juridiske spørgsmål kræver ensartet fortolkning og anvendelse i EU og kandidatlandene, og nogle af dem er beskrevet i det følgende.

### **5.1. Anvendelse af den bedste tilgængelige teknik senest i 2007**

Ifølge direktivet skal bestående anlæg drives i overensstemmelse med direktivets krav senest den 30. oktober 2007. Det er en klart formuleret forpligtelse. Derfor er det ikke nok blot at udstede en godkendelse den 30. oktober 2007, som giver det pågældende anlæg en ekstra tidsfrist til at bringe driften i fuld overensstemmelse med direktivet. Driftsledernes grundlæggende pligt er først og fremmest at træffe alle relevante forebyggende foranstaltninger mod forurening, særlig ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik.

Når den kompetente myndighed fastsætter godkendelsesvilkårene på grundlag af den bedste tilgængelige teknik (Best Available Techniques, BAT), skal den tage hensyn til det pågældende anlægs tekniske karakteristika, geografiske beliggenhed og lokale miljøforhold. Begrebet BAT og "BREF"-dokumenterne er i sagens natur dynamiske og tilstrækkelig smidige til at driftslederen og myndighederne kan tage hensyn til bindinger, der følger af grundlæggende valg vedrørende produktionsprocessen eller anlæggets fysiske form, og lade sig lede af hensynet til omkostningseffektiviteten. (Se også kapitel 5.2.)

For at opnå fuld overensstemmelse med direktivet senest den 30. oktober 2007<sup>15</sup> må både driftsledere og kompetente myndigheder tage hensyn til, hvor lang tid det vil tage at opgradere bestående anlæg, og træffe foranstaltninger i tilstrækkelig god tid.

### **5.2. Definitionen af 'bedste tilgængelige teknik'**

I årenes løb har der været brugt forskellige definitioner af BAT, både i EU-lovgivning og i andre sammenhænge som f.eks. internationale konventioner. Direktivet indeholder en bred definition, der i et bilag suppleres af 12 særlige 'overvejelser'. Det lægger op til, at BAT ikke blot fastlægges generelt (hvad der er målet for Sevilla-processen, se nedenfor), men også i enkelttilfælde.

---

<sup>14</sup> Konferencepapirerne foreligger på internettet: <http://eippcb.jrc.es/pages/doc/PCIPsevilla/mainpage.htm>

<sup>15</sup> Undtagelsen er de anlæg i kandidatlandene, der har fået en overgangsperiode ud over 2007.

Det vil sige at BAT kan variere fra anlæg til anlæg, fordi omkostninger og fordele naturligvis kan variere. Den omstændighed, at omkostninger og fordele indgår i definitionen af BAT, medfører også at BAT uundgåeligt repræsenterer et balancepunkt mellem forskellige miljøpåvirkninger og dertil svarende omkostninger. Der kan derfor godt findes teknikker, der er bedre end BAT, enten hvad angår deres generelle miljøpræstationer eller for et enkelt miljøforhold.

Definitionen af BAT indebærer, at teknikken skal være udviklet i en målestok, der medfører, at den pågældende teknik kan anvendes i sektoren. Grundlaget for at definere en teknik som BAT kan komme fra et eller flere anlæg, der anvender teknikken et eller andet sted i verden. I sjældne tilfælde kan også pilotprojekter udgøre tilstrækkeligt grundlag.

Det forventes, at procesintegrerede foranstaltninger generelt vil have positiv eller mere eller mindre neutral virkning for virksomhedernes rentabilitet. Derimod har 'end-of-pipe'-løsninger ofte negative rentabilitetsvirkninger på kort sigt. Det kan ikke undgås at udgifterne til nogle BAT'er slet ikke forrenter sig, men det samfundsmæssige udbytte af dem vil opveje driftslederens omkostninger, hvad der er i overensstemmelse med forurenere-betaler-princippet.

At fastlægge BAT indebærer, at der skal udarbejdes et overslag over omkostningerne ved at tage teknikken i anvendelse, som sættes i forhold til det miljømæssige udbytte. En anden økonomisk test går på, om teknikken kan indføres i den relevante erhvervssektor på økonomisk holdbare betingelser. Denne prøvning af økonomisk overkommelighed er det kun legitimt at udføre for hele brancher på europæisk plan<sup>16</sup>, ikke for enkeltanlæg. Hvis teknikkerne anses for at være for dyre for branchen som helhed, er de ikke BAT'er. Men ved at bruge branchen og ikke det enkelte anlæg som grundlag for denne prøvning, undgår man uønskede virkninger, hvorved anlæg i økonomisk uføre får lov til at fortsætte med at forurene, fordi de ikke har råd til de nødvendige tiltag.

### **5.3. Bestemmelse af produktionskapacitet**

På listen over aktiviteter, der er omfattet af direktivet (direktivets bilag I), benyttes produktionskapaciteten, f.eks. udtrykt i tons per dag, i mange tilfælde som det kriterium, der afgrænser direktivets anvendelsesområde. Derfor er det vigtigt at nå en fælles forståelse af, hvordan et anlægs produktionskapacitet skal beregnes.

Inden for tekstil- og lædervareindustrien, f.eks., kører de færreste anlæg i døgndrift. Men mange mindre enheder drives fleksibelt efter den aktuelle markedsefterspørgsel, hvad kan give overarbejde med meget kort varsel. Den opgivne arbejdspraksis, eller produktionsmængde, siger derfor ikke noget pålideligt om et anlægs kapacitet og afspejler ikke anlæggets fulde forureningspotentiale.

Den eneste teknisk meningsfulde betydning af 'kapacitet' er derfor den kapacitet, som anlægget kan drives med. Det vil sige anlæggets nominelle kapacitet ved døgndrift, forudsat at udstyret kan drives sådan.

(Se også kapitel 7.3.1.)

---

<sup>16</sup> Ordet 'branche' betegner her en forholdsvis fin opdeling, idet der f.eks. henvises til chloralkali-industrien og ikke til hele den kemiske industri.

#### 5.4. Almindelige bindende forskrifter og nationale emissionshandelsordninger

Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at benytte 'almindelige bindende forskrifter' for visse sektorer i stedet for at indføre krav i de enkelte godkendelser. Men det er vigtigt at notere sig, at fremgangsmåden med almindelige bindende forskrifter kun kan benyttes i stedet for visse krav i godkendelserne, f.eks. emissionsgrænseværdier eller tilsvarende parametre og tekniske foranstaltninger, der er identiske for flere eller alle anlæg i en given sektor.

Nationale emissionshandelsordninger er derfor kun forenelige med direktivet, hvis de ikke tillader mere end handel med de emissioner, der bliver tilbage efter indførelse af BAT (senest 2007 for bestående anlæg). Det betyder, at kravet om, at man skal drive sit anlæg i overensstemmelse med BAT-baserede emissionsgrænseværdier, gælder for alle driftsledere, også købere af emissionstilladelser.

I kapitel 7.2 og 10.2.3 kommer vi nærmere ind på forholdet mellem dette direktiv og emissionshandel.

#### 6. "SEVILLA-PROCESSEN"

Den informationsudveksling om bedste tilgængelige teknik og om overvågning, som direktivet er grundlag for, kaldes sommetider 'Sevilla-processen', fordi arbejdet samordnes og lettes af Det Europæiske IPPC-kontor, der har til huse i det Sevilla-baserede Institut for Teknologiske Fremtidsstudier i Det Fælles Forskningscenter under Kommissionen.

Processen er en vigtig drivkraft for bedre miljøpræstationer, idet den omfatter en systematisk benchmarking sektor for sektor og en omfattende screening og vurdering af de anvendte teknikker. Informationsudvekslingen er også et særdeles omkostningseffektiv aktivitet, eftersom medlemsstaterne uden den ville være nødt til at gennemføre en tilsvarende identifikation og fastlæggelse af BAT hver for sig for at efterleve direktivet.

Det vigtigste resultat af informationsudvekslingen er de såkaldte BREF-dokumenter (BAT-referencedokumenter). Disse dokumenter henvises der til i bilaget til direktivet, som skitserer de overvejelser, man skal gøre sig, når BAT fastlægges. De skal tages i betragtning af de kompetente myndigheder, når de behandler ansøgninger om godkendelse og fastlægger godkendelsesvilkår. Bortset fra dette juridiske aspekt forventes det, at dokumenternes kvalitet vil betyde, at de bliver til et vigtigt redskab for myndighederne under udstedelsen af godkendelser. Derudover forventes driftslederne at slå op i de relevante dokumenter, når de udarbejder deres ansøgninger. Befolkningen og folkelige miljøorganisationer kan også have nytte af dem ved kontrol af, om godkendelsesvilkårene er rimelige.

Dog fastsætter BREF-dokumenterne ikke juridisk bindende normer. De indeholder blot referenceinformationer. Eftersom myndighederne også forventes at tage hensyn til et anlægs tekniske karakteristika, dets geografisk beliggenhed og de lokale miljøforhold, kan BREF-dokumenterne ikke være det eneste grundlag for fastsættelse af emissionsgrænseværdier og andre godkendelsesvilkår.

Denne europæiske informationsudveksling har også ført til, at der er opstået en række uformelle netværk blandt eksperter i erhvervsliv, regulerende myndigheder og

forskningsinstitutter. Disse netværk kan myndighederne benytte, hvis oplysningerne i BREF-dokumenterne er ufuldstændige, forældede eller svære at forstå.

## 6.1. Systemets opbygning

For hvert BREF-dokument fungerer Det Europæiske IPPC-kontor som koordinator for en arbejdsgruppe bestående af eksperter fra branchen, myndighederne, forskningsinstitutter og ikke-statslige miljøorganisationer fra EU, EFTA og kandidatlandene. Det tager normalt to til tre år for en arbejdsgruppe at færdiggøre et BREF-dokument. Selvom konsensus i gruppen tilstræbes, er det ikke en forudsætning, at den nås, og Kommissionens opgave er at sørge for, at meningsforskelle afspejles og divergerende synspunkter begrundes i dokumentet.

Informationsudveklingsforummet, der har samme brede repræsentation som arbejdsgrupperne, har den mere strategiske rolle at føre tilsyn med informationsudveklingsprocessen generelt.

Kommissionen offentliggør BREF-dokumenter på internettet<sup>17</sup> og på cd-rom, når Kommissionen har truffet en formel afgørelse. Teksterne affattes altid på engelsk, og af kvalitets-, tids- og ressourcemæssige hensyn oversætter Kommissionen ikke den fulde ordlyd til alle officielle EU-sprog. Kun visse kapitler, især sammenfatningerne, oversættes. Medlemsstaterne og kandidatlandene opfordres til at oversætte resten af dokumenterne.

## 6.2. Vurdering af udviklingen

Kommissionens vurdering af resultaterne, siden denne omfattende informationsudveksling<sup>18</sup> startede i 1997, er i det store og hele positiv. Det er interessant at notere, at der i hver medlemsstat findes en eller anden 'bedste tilgængelige teknik', som de andre ikke har. Denne baggrund viser, hvor nyttigt hele forehavendet er for alle involverede lande.

Hidtil er der udarbejdet femten BREF-dokumenter. De omfatter produktion af jern og stål, cement og kalk, papir og papirmasse, non-ferro-metaller, glas, tekstiler, læder og organiske kemikalier i store mængder; endvidere kølesystemer, forarbejdning af ferro-metaller, raffinaderier, chloralkaliindustrien, intensiv fjerkræ- og svineavl, samt behandling af spildevand og affaldsgas i kemiindustrien<sup>19</sup>.

De mest omfattende oplysninger, Kommissionen får, kommer som regel fra de berørte erhvervsbrancher. Selvom der er stor forskel fra branche til branche på, hvad der findes af data om miljøpræstationer til vurdering af teknikkerne, så er oplysningerne fra de berørte industrier, dvs. både driftslederne og teknologileverandørerne, normalt tilstrækkelige til, at der kan foretages forsvarlige vurderinger. Derimod stilles der ofte ikke økonomiske data til rådighed, og når det sker alligevel, kan de

---

<sup>17</sup> Se: <http://eippcb.jrc.es>

<sup>18</sup> For eksempel indebar udarbejdelsen af BREF-dokumentet om raffinaderier, at der skulle holdes 17 møder, gennemføres 17 besøg/møder på europæiske raffinaderier (8 lande, 11 selskaber), konsulteres cirka 350 dokumenter/bøger, udarbejdes cirka 4300 kommentarer til 4 udkast, sendes omkring 1800 e-breve (her kun medregnet dem, som IPPC-kontoret var involveret i) og aflægges cirka 800 besøg på medlemmernes internetarbejdssteder.

<sup>19</sup> Se på <http://eippcb.jrc.es>, hvilke arbejdsgrupper der er, hvem der er medlemmer, og hvor langt arbejdet er kommet.

sjældent krydstjekkes med data fra andre kilder. Det kan være en hindring for en mere objektiv bestemmelse af den bedste tilgængelige teknik, eftersom økonomiske forhold indgår centralt i definitionen.

Alt i alt er brancherne særdeles aktive og ganske konstruktive. De mener, at den høje tekniske kvalitet af det BREF-dokument, der kommer ud af arbejdet, retfærdiggør deres indsats, især da dokumentet sandsynligvis vil give myndighederne en bedre forståelse af industriprocesserne og føre til en mere konstruktiv dialog med de regulerende myndigheder. Hvad angår tilrådgivningsstilling af økonomiske data, finder erhvervslivet det vanskeligt at afveje den ønskværdige gennemskuelse i Sevilla-processen mod oplysningernes til tider fortrolige karakter.

Branchebidraget suppleres på afgørende vis af bidraget fra medlemsstaternes eksperter. Hvor aktive medlemsstaternes eksperter er, varierer fra gruppe til gruppe, men i almindelighed er de tyske og nederlandske eksperters medvirken særlig betydningsfuld. Nogle medlemsstater sender også nationale eksperter, der fungerer som "forfattere" til BREF-dokumenter i Sevilla. På dette punkt er Kommissionen særlig taknemlig over for den støtte, den har fået fra den tyske og den britiske administration.

Kandidatlandene deltager i almindelighed endnu ikke så aktivt som medlemsstaterne, og det rejser et dobbelt problem: færre ekspertbidrag og risiko for ringere accept af BREF-dokumenterne i kandidatlandene.

Endelig har miljøorganisationerne og deres eksperter også en vigtig rolle at spille, både med deres bidrag og til sikring af informationsudvekslingens troværdighed udadtil. Alt i alt er de rimelig tilfredse med processens gennemskuelse, men de har kritiseret den enorme skævhed mellem de ressourcer, de selv kan lægge i arbejdet, og de langt større ressourcer, som erhvervslivet kan mobilisere.

### **6.3. De næste skridt**

I øjeblikket arbejdes der på tolv BREF-dokumenter plus et BAT-dokument om minedrift<sup>20</sup>, og yderligere fem dokumenter vil blive sat i gang. Kommissionen gør sig store anstrengelser for at minimere forsinkelserne, men den er afhængig af medlemsstaternes og erhvervslivets medvirken. Målet er at have alle dokumenter klar i en førsteudgave ved udgangen af 2005.

Det er vigtigt, at BREF-dokumenterne revideres for at sikre, at de er aktuelle. Informationsudvekslingsforummet har accepteret Kommissionens forslag om at påbegynde revisionsprocessen i 2003 med dokumentet om cement og kalk.

Revisionen af dokumenternes førsteudgave bør fokusere på anvendelse af eventuelle nye og relevante emissions-, forbrugs- eller økonomidata og på, hvordan det kommende referencedokument om økonomiske spørgsmål og spørgsmål, der går på tværs af miljøelementerne (jord, vand, luft), og dets værktøjskasse kan udnyttes til at nå frem til mere objektive konklusioner om bedste tilgængelige teknik og eliminere divergerende opfattelser. Desuden skal der lægges vægt på at yde mere omfattende vejledning om emissionsovervågning. Det er nemlig et forhold, som de tekniske

---

<sup>20</sup> Udarbejdet i henhold til Kommissionens meddelelse om "*Sikker minedrift: en opfølgning af de seneste mineuheld*", KOM(2000) 664.

arbejdsgrupper, der har udarbejdet førsteudgaven af BREF-dokumenterne, ikke har været tilstrækkelig opmærksomme på. Endelig kunne man generelt gå nærmere ind på emner som energianvendelse, støj og miljøledelse i de sektorspecifikke dokumenter.

IMPEL-nettet har planer om at lave en undersøgelse blandt brugerne af BREF-dokumenter i medlemsstaternes myndigheder, men der er endnu ikke lagt nogen tidsplan for undersøgelsen, og dens nærmere detaljer skal også først fastlægges.

Et andet spørgsmål er, i hvor stor udstrækning BREF-dokumenterne kan bruges til andet end gennemførelse af direktivet, og om der bør gøres noget særligt for at fremme en sådan yderligere udnyttelse.

*Spørgsmål 4: Fungerer informationsudvekslingen om bedste tilgængelige teknik optimalt, og er BREF-dokumenterne et effektivt gennemførelsesredskab?*

## 7. DIREKTIVETS VIDERE UDVIKLING

Kommissionen har stillet forslag om to ændringer til direktivet: den ene skal styrke offentlighedens medvirken under godkendelsen, og den anden går i det væsentlige ud på at fjerne emissioner af drivhusgasser fra direktivets anvendelsesområde, i det omfang de er omfattet af det foreslåede direktiv om handel med drivhusgasemissioner. Rådet og Europa-Parlamentet har tilsluttet sig den første ændring (den formelle vedtagelse udestår endnu), men drøfter stadig den anden.

Endelig skal det nævnes, at selvom det første spørgeskema om gennemførelsen i det store og hele er tilbageskuende, så opfordrer det også til, at man fremsætter sine synspunkter på fremtiden, idet det indeholder et spørgsmål om direktivets effektivitet sammenholdt med andre miljøpolitiske styringsmidler. I andet kvartal af 2004 vil Kommissionen fremlægge en rapport om resultaterne af den undersøgelse. Et andet spørgsmål, der må overvejes, er, hvilke aktiviteter listen i direktivets bilag I skal omfatte. I overensstemmelse med Fællesskabets handlingsplan for bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer<sup>21</sup>, bør der forud for alle forslag gå en konsekvensanalyse.

### 7.1. Århus-konventionen

Formålet med at ændre bestemmelserne om offentlighedens medvirken i godkendelsesproceduren er at sætte Fællesskabet i stand til at ratificere Århus-konventionen<sup>22</sup>, som Fællesskabet undertegnede i 1998. Rådet og Europa-Parlamentet har tilsluttet sig en række udvidede rettigheder for offentligheden, som f.eks.<sup>23</sup>:

<sup>21</sup> KOM(2002) 278 endelig udg.

<sup>22</sup> Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (<http://www.unece.org/env/pp>).

<sup>23</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF, KOM(2000) 839 endelig, EFT C 154 E af 29/5/2001, s. 123-128. Resultat af mæglingsprocedure: [http://www.db.europarl.eu.int/oeil/oeil\\_ViewDNL.ProcViewByNum?Lang=2&ProcNum=COD/2000/0331](http://www.db.europarl.eu.int/oeil/oeil_ViewDNL.ProcViewByNum?Lang=2&ProcNum=COD/2000/0331)

- Ansøgningen om godkendelse skal omfatte en beskrivelse af de væsentligste alternativer, som ansøgeren måtte have undersøgt.
- Et eventuelt udkast til afgørelse skal offentliggøres, så offentligheden får mulighed for at kommentere det.
- Myndigheden skal offentliggøre de begrundelser og overvejelser, som afgørelsen er baseret på.
- "Den berørte offentlighed", som indbefatter ikkestatslige miljøorganisationer, skal principielt have ankenulighed for at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af afgørelser eller undladelser.
- Der indføres strengere krav om høring af offentligheden i andre medlemsstater, hvor der er tale om grænseoverskridende emissioner.

Disse bestemmelsers anvendelsesområde er begrænset til nye anlæg, bestående anlæg, der planlægger at gennemføre en væsentlig ændring, og andre bestående anlæg, der forårsager betydelig forurening. Sådanne høringer bliver altså ikke altid obligatoriske for gamle anlæg. Når offentligheden søger at få ret til at blive hørt i forbindelse med en ajourføring af en godkendelse, kan det blive vanskeligt at påvise, at en planlagt ændring faktisk er "væsentlig", eller at anlægget forårsager "betydeligt" forurening.

## **7.2. Handel med kvoter for emission af drivhusgasser**

De aktiviteter, der kræver godkendelse efter IPPC-direktivet, står for over en tredjedel af alle drivhusgasemissioner i EU, alle kilder iberegnet. Kommissionen har foreslået, at det ikke skal forlanges af alle anlæg, at de indfører den bedste tilgængelige teknik for at forebygge eller bekæmpe deres emissioner af drivhusgasser<sup>24</sup>. Hvis de får en godkendelse til emission af drivhusgasser, vil de i stedet principielt kunne vælge, om de vil reducere deres emissioner til den kvote, godkendelsen tillader, eller mere endnu, eller om de vil fortsætte med emissioner på et højere niveau og købe kvoter andetstedsfra.

Tankegangen bag denne nye fremgangsmåde i EU's miljøpolitik er, at det er muligt at opnå emissionsreduktioner mere omkostningseffektivt, og at et system med lofter og handel kan sikre resultater med hensyn til de samlede emissioner, hvad et godkendelsessystem, der bygger på den bedste tilgængelige teknik, ikke kan.

Der er dog en række forhold, man ikke må være blind for i forbindelse med denne "frihed": For det første vil emissionshandelsordningen blive anvendt inden for rammerne af IPPC-direktivets nuværende forpligtelser, hvad angår andre typer forurening end dem, der vedrører global opvarmning. Det betyder, at hvis en driftsleder skal træffe foranstaltninger for at nedbringe andre emissioner, og hvis disse har som bivirkning, at drivhusgasemissionerne falder eller stiger, har driftslederen ikke andet valg end at træffe disse foranstaltninger.

---

<sup>24</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, KOM(2001) 581 endelig, EFT C 75 E af 26/3/2002, s. 33-44 - se særlig artikel 25. Bemærk, at alle Kyoto-protokollens drivhusgasser er omfattet af IPPC-direktivet i og med dets brede definition af 'forurening'.

For det andet kan det blive nødvendigt at fastlægge godkendelsesvilkår for andre drivhusgasser end kuldioxid for at sikre, at handlen ikke forårsager betydelig lokal forurening.

For det tredje gælder de nuværende krav om *effektiv udnyttelse af energi* i form af elektricitet, damp, varmt vand osv. uændret. Kun direkte emissioner af kuldioxid på anlægsstedet, fra forbrænding eller andre processer, påvirkes af den foreslåede ændring<sup>25</sup>. Det har ikke mindst betydning for anlæg, der selv forbruger al den strøm, damp osv., de producerer.

Generelle spørgsmål om emissionshandel kontra regulering på grundlag af bedste tilgængelige teknik drøftes i kapitel 10.2.3.

### **7.3. Aktiviteter, der er omfattet af direktivet**

Mange medlemsstater anvender tilsvarende godkendelsessystemer, der bygger på bedste tilgængelige teknik, også for aktiviteter, der ikke er omfattet af direktivet. Enten fordi branchen som helhed ikke er omfattet, eller fordi direktivets tærskel for produktionskapacitet (eller tilsvarende) ligger højere. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt flere aktiviteter, under overholdelse af nærhedsprincippet, bør henføres under direktivets harmoniserede regler.

Når det overvejes om direktivets anvendelsesområde bør udvides for at øge beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet, er det nødvendigt at holde sig for øje, at medlemsstaterne og kandidatlandene ikke har ubegrænsede administrative ressourcer til at sikre en effektiv gennemførelse. Selvom den integrerede fremgangsmåde fører til at reguleringsarbejdet rationaliseres, er godkendelsessystemet ikke desto mindre meget administrationstungt for både driftsledere og myndigheder. Hvis myndighedernes knappe ressourcer spredes over flere anlæg, risikerer man, at de ikke afsætter ressourcer nok til de anlæg, der har eller kan få de største miljøvirkninger.

#### *7.3.1. Fornyet overvejelse af tærsklerne*

Kommissionen er opmærksom på en række aktiviteter, for hvilke tærsklerne i direktivets bilag I er uklare eller endog urimelige. Det betyder, at der er risiko for, at anlæg med forholdsvis betydelige miljøvirkninger ikke bliver omfattet af direktivet, når det anvendes i praksis, eller omvendt, at anlæg med forholdsvis ubetydelige miljøvirkninger bliver omfattet af direktivet. Der er også risiko for, at fortolkningsforskelle fører til forvriddninger på det indre marked.

Derfor vil Kommissionen undersøge, hvordan tærskelkriterierne er udformet for sektorer som støberier, smedjer, garverier, levnedsmiddelforarbejdning, færdigforarbejdning af tekstiler, fremstilling af keramiske produkter og galvanisering.

---

<sup>25</sup> Ifølge den version af forslaget, som Rådet er nået til politisk enighed om (<http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission.htm>), kan medlemsstaterne stadig vælge at stille krav om energieffektivitet for forbrændingsanlæg eller andre maskiner, der udsender kuldioxid på anlægsstedet.

Det bør også undersøges, om det i nogle tilfælde ville være enklere at benytte tærskler for produktionsmængder i en given periode i stedet for produktionskapacitetstærskler.

### 7.3.2. *Affaldshåndteringssektoren*

Direktivets dækning af affaldshåndteringssektoren er splittet op på mange delområder. Dertil kommer, at sondringen mellem bortskaffelse og genanvendelse sommetider kræver vanskelige juridiske skøn.

Kommissionen anser det for vigtigt at sikre et højt niveau af miljøbeskyttelse i forbindelse med affaldshåndteringsanlæg i EU for at undgå risikoen for miljødumping ved forsendelse af affald over Unionens indre grænser. På denne baggrund er det værd at overveje, om alle affaldshåndteringsanlæg over en rimelig kapacitetstærskel bør være omfattet af direktivet.

Hvad affaldsforbrændingsanlæg angår, bør det overvejes at bringe direktivets bilag I på linje med det nye direktiv om forbrænding af affald<sup>26</sup>.

### 7.3.3. *Flere aktiviteter*

På ovenstående baggrund er Kommissionen klar til at overveje at indføje en række yderligere aktiviteter i direktivets anvendelsesområde. En af disse aktiviteter er akvakultur<sup>27</sup>, som anses for et hurtigt ekspanderende erhverv med betydelige miljøvirkninger.

For yderligere at strømlinje godkendelsesprocedurerne vil Kommissionen undersøge, om der er behov for større overensstemmelse mellem aktivitetslisten i dette direktiv og listen over projekter, der skal underkastes miljøvurdering i henhold til direktiv 85/337/EØF<sup>28</sup>.

*Spørgsmål 5: Modsvarende direktivets anvendelsesområde, som det er udtrykt i aktiviteter og tærskler, behovet for at gribe ind over for de vigtigste af de miljøpåvirkninger, der stammer fra produktionsprocesser?*

## 8. EMISSIONSGRÆNSEVÆRDIER PÅ FÆLLESSKABSPLAN

Ifølge direktivet skal der ved direktiver fastsættes emissionsgrænseværdier på fællesskabsplan, når "der er konstateret behov for en fællesskabsaktion". En sådan konstatering skal bl.a. bygge på udvekslingen af oplysninger om bedste tilgængelige teknik og på repræsentative grænseværdier, der anvendes i medlemsstaterne.

<sup>26</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF om forbrænding af affald, EFT L 313 af 13/12/2000, s. 12-21.

<sup>27</sup> Se Kommissionens meddelelse "En strategi for bæredygtig udvikling af Europæisk akvakultur", KOM(2002) 511.

<sup>28</sup> Rådets direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT L 175 af 5/7/1985, s. 40-48, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF, EFT L 73 af 14/3/1997, s. 5-15.

Når Kommissionen analyserer behovet for emissionsgrænseværdier på fællesskabsplan i højt prioriterede sektorer og for højt prioriterede forureningsstoffer, vil den ikke nøjes med at henholde sig til rapporterne om repræsentative grænseværdier i medlemsstaterne og resultaterne af informationsudvekslingen om bedste tilgængelige teknik, men også bygge på oplysninger, der indsendes til Den Europæiske Oversigt over Forurenende Emissioner (EPER) (se nedenfor). Som sædvanlig vil Kommissionen lade sig lede af nærhedsprincippet.

Som kandidater til emissionsgrænseværdier på fællesskabsplan står dioxiner og furaner i overensstemmelse med Rådets konklusioner vedrørende Kommissionens dioxinstrategi<sup>29</sup> i forreste række sammen med de prioriterede stoffer i det vandpolitiske rammedirektiv og andre forureningsstoffer med grænseoverskridende virkninger.

Imidlertid underminerer fællesskabsdækkende grænseværdier til en vis grad både den decentrale og den integrerede fremgangsmåde, der er anlagt med direktivet, for sådanne grænseværdier indskrænker den kompetente myndigheds mulighed for at træffe pragmatiske kompromisafgørelser, der er både miljømæssigt og økonomisk velbegrundede. Hvis der f.eks. er fastsat en grænseværdi, der svarer til det lavest opnåelige emissionsniveau for dioxiner inden for stålproduktion, kan dette få anlæggene til at mindske deres genanvendelse af skrot (de ville være nødt til at afvise mere skrot, som kunne være forurennet) eller til at øge deres kuldioxidemissioner betydeligt (dioxinreduktionstiltag er ikke energieffektive).

Når forskellige miljømålsætninger afvejes mod hinanden, og omkostningerne ved forskellige løsninger tages i betragtning, er den lokale situation på hvert anlægssted ofte afgørende for, hvilken afgørelse der er den fornuftigste. Derfor bør grænseværdier for hele Fællesskabet kun indføres, hvor de er nødvendige.

Hvis det på den anden side viser sig, at myndighederne i en eller flere medlemsstater systematisk sætter emissionsgrænseværdier, der er for lempelige og ikke bygger på BAT, kan det blive nødvendigt at indføre yderligere emissionsgrænseværdier på fællesskabsplan. I overensstemmelse med handlingsplanen for bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer, bør der forud for sådanne forslag gå en konsekvensanalyse.

På dioxinområdet, hvor fremstilling og forarbejdning af metaller stadig er en væsentlig emissionskilde, kunne en mulighed være at indføre obligatoriske overvågningskrav for denne sektor, med eller uden fællesskabsdækkende emissionsgrænseværdier i første omgang. Dette kunne blive et effektivt reguleringsmiddel, eftersom manglen på data om emissioner i øjeblikket er en større hindring for indførelse af passende foranstaltninger.

*Spørgsmål 6: I hvilke tilfælde er fællesskabsdækkende emissionsgrænseværdier som minimumskrav en hjælp til at opnå et højt miljøbeskyttelsesniveau og hindre forvridninger på det indre marked?*

---

<sup>29</sup> Meddelelse om en strategi for Fællesskabet vedrørende dioxiner, furaner og polychlorerede biphenyler (KOM(2001) 593).

## 9. DEN EUROPÆISKE OVERSIGT OVER FORURENENDE EMISSIONER (EPER)

Medlemsstaterne har pligt til at rapportere til Kommissionen om emissioner fra enkeltvirksomheder og skal også forelægge en oversigtsrapport. De indrapporterede oplysninger stilles til rådighed på internettet hvert tredje år i et offentligt register, EPER, som det er hensigten skal forsyne politiske beslutningstagere, forskere og offentligheden med miljøoplysninger om emissioner til luft og vand. Registret er også et incitament for anlæggenes driftsledere til at reducere deres emissioner.

Desuden kan EPER bruges som et redskab til at overvåge direktivets effektivitet i form af reducerede emissioner til luft og vand, omend det er umuligt med nogen grad af sikkerhed at udskille, hvor meget der skyldes direktivet, og hvor meget der er sket på grund af frivillige indsatser eller anden lovgivning.

### 9.1. Trufne foranstaltninger

I Kommissionens beslutning 2000/479/EF om indførelse af en Europæisk Oversigt over Forurenende Emissioner<sup>30</sup> fastlægges medlemsstaternes og Kommissionen pligter. Der vil blive indsamlet oplysninger om emissioner til vand og luft af 50 forurenende stoffer fra de omkring 20 000 individuelle industrianlæg, som direktivet omfatter. Medlemsstaterne har pligt til at rapportere til Kommissionen hvert tredje år, første gang i juni 2003 med data om emissionerne i 2001 (medmindre de foretrækker at give data fra 2000 eller 2002). Tiltrædelseslandene skal rapportere første gang i 2006 om emissionerne i 2004.

I november 2000 blev der udsendt en vejledning<sup>31</sup>. Den letter udarbejdelsen af registret og tydeliggør beslutningens krav til rapporteringen. Den forklarer nærmere om, hvordan rapporterne skal opstilles og refererer til foreliggende metoder til bestemmelse af emissioner og til sektorspecifikke dellister over forureningsstoffer, som kan forventes at optræde ved forskellige kilder.

Kommissionen og De Europæiske Miljøagentur har planer om at oprette et brugervenligt netsted med resultaterne af de første indrapporteringer i februar 2004.

### 9.2. De næste skridt

Indtil videre omfatter registret kun emissioner til luft og vand; hverken udledninger til jord eller affaldsoverførsel indgår i registret. Imidlertid bør registret anskues i lyset af FN-ECE's Århus-konvention, hvor alle parter enedes om, at formidle emissionsdata til offentligheden og bruge PRTR-registre over udledning og overførsel af forureningsstoffer som redskab til at holde øje med de miljømæssige fremskridt. Det nuværende register kan altså betragtes som et første skridt til et PRTR-register for Europa.

I begyndelsen af 2001 blev der nedsat en arbejdsgruppe om PRTR-registre under Århus-konventionen, som skulle udarbejde et juridisk bindende instrument om PRTR-registre til vedtagelse på ministerkonferencen i Kiev i maj 2003. Sideløbende med Kommissionens og medlemsstaternes igangværende bestræbelser på at

---

<sup>30</sup> EFT L 192 af 28/7/2000, s. 36-43.

<sup>31</sup> "Guidance Document for EPER implementation", Europa-Kommissionen, 2000, ISBN 92-894-0279-2, katalognummer: KH-33-00-106-EN-C, <http://europa.eu.int/comm/environment/ippc/eper/index.htm>

gennemføre første og anden rapporteringsrunde under EPER arbejdes der på at forberede udvidelsen af dette register til et fuldt integreret og omfattende PRTR-register med årlig rapportering.

## **10. FORHOLDET TIL ANDRE DIREKTIVER M.V.**

Direktivets tværgående og helhedsorienterede karakter betyder, at det har berøringspunkter med mange andre direktiver og forordninger m.v. på miljøområdet i EU. Nogle af disse beskrives kort nedenfor med det formål at tegne et groft billede af direktivets betydning for andre politikområder og instrumenter, og - omvendt - hvordan disse kan påvirke gennemførelsen af direktivet.

Under den videre udvikling af EU's miljøpolitik på området industrianlæg<sup>32</sup> er det vigtigt at sikre optimal overensstemmelse og undersøge, om der er hindringer for tilrettelæggelsen af en effektiv sammensætning af de politiske værktøjer på EU-plan eller nationalt. Til den ende er det nødvendigt at analysere fordele og ulemper ved IPPC-instrumentet og ved alternative eller supplerende politiske værktøjer.

### **10.1. Miljøpolitikens traditionelle virkemidler**

#### *10.1.1. Direktivet om miljøvurdering*

Mange nye IPPC-anlæg skal også gennemføre miljøvurderinger efter reglerne i direktiv 85/337/EØF. Medlemsstaterne kan, men har ikke pligt til, at tilrettelægge en fælles procedure til opfyldelse af de to direktivers krav. Om planlagte ændringer nødvendiggør en miljøvurdering, afgøres sag for sag, og afhænger af omfanget af de potentielt skadelige virkninger for miljøet.

For nye anlæg eller væsentlige ændringer, hvor direktiv 85/337/EØF finder anvendelse, skal alle relevante informationer eller konklusioner, der er fremkommet på grundlag af dette direktiv, tages i betragtning, når ansøgningen om godkendelse behandles.

#### *10.1.2. Direktiverne om store forbrændingsanlæg, affaldsforbrænding og opløsningsmidler*

For visse højt prioriterede forureningskilder, fastsætter andre direktiver emissionsgrænseværdier for en række vigtige forureningsstoffer<sup>33</sup>. Disse emissionsgrænseværdier bygger ikke nødvendigvis på bedste tilgængelige teknik som defineret i IPPC-direktivet, og når et anlæg både er omfattet af IPPC-direktivets regler og af grænseværdier i henhold til andre direktiver, er disse grænseværdier minimumskrav. Disse direktiver bør således sikre mod eventuelt misbrug af IPPC-direktivets indbyggede fleksibilitet.

---

<sup>32</sup> I denne forbindelse bør to interessante igangværende initiativer til fornyet overvejelse af den førte politik nævnes: Det europæiske ENAP-projekt (Exploring New Approaches in regulating industrial installations) og IMPELs initiativ til bedre lovgivning (Better Regulation Initiative) (<http://europa.eu.int/comm/environment/impel/projects.htm#11>).

<sup>33</sup> F.eks. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/80/EF om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg, EFT L 309 af 27/11/2001, s. 1-21; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF om forbrænding af affald, EFT L 313 af 13/12/2000, s. 12-21; Rådets direktiv 1999/13/EF om begrænsning af emissionen af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse aktiviteter og anlæg, EFT L 85, af 29/3/1999, s. 1-22.

### 10.1.3. Seveso II-direktivet

Seveso II-direktivet<sup>34</sup> er det andet omfattende direktiv, som specifikt omhandler industrianlæg/-virksomheder. Dets formål er at forebygge større ulykker med farlige stoffer og begrænse deres følger for mennesker og miljø. Det gælder for virksomheder, hvor farlige stoffer er til stede i mængder, der overskrider visse tærskler.

Der er store overlapninger med hensyn til anvendelsesområde, særlig inden for den kemiske industri. IPPC-direktivet forlanger også, at driftslederne skal træffe foranstaltninger for at forebygge ulykker og begrænse deres følger, men det indeholder ikke specifikke krav om f.eks. planer for forebyggelse af større uheld, sikkerhedsrapporter eller interne og eksterne beredskabsplaner.

Et konkret eksempel på samspil mellem de to direktiver er, at det BREF-dokument om produktion af ammoniak, syre og gødningsstoffer, der for tiden er under udarbejdelse, vil behandle fremstilling og oplagring af gødning baseret på ammoniumnitrat med det formål at mindske risikoen for ulykker<sup>35</sup>.

### 10.1.4. Direktivet om affaldsdeponering

Nogle deponeringalæg, der er omfattet af direktivet om affaldsdeponering<sup>36</sup>, falder også ind under IPPC-direktivet. Ifølge direktivet om deponering af affald anses IPPC-direktivets tekniske krav for opfyldt, hvis kravene i affaldsdeponeringsdirektivet er opfyldt.

Derfor skal myndighederne udstede IPPC-godkendelser til eksisterende deponeringsanlæg, der er omfattet af IPPC-direktivet, inden den 31. oktober 2007. Dog skal kravene i affaldsdeponeringsdirektivets bilag I, først opfyldes fuldstændig fra den 16. juli 2009. Nye deponeringsanlæg, der har fået godkendelse efter den 16. juli 2001, skal opfylde disse krav fra starten. Mens enhver ændring udløser en ajourføring af godkendelsen i henhold til affaldsdeponeringsdirektivet, gælder de yderligere krav, f.eks. hvad angår inddragelse af offentligheden, kun for en "væsentlig" ændring efter IPPC-direktivets definition.

Dertil kommer, at deponeringsanlæg, der er omfattet af IPPC-direktivet, skal have deres godkendelser revurderet med mellemrum og skal rapportere emissionsdata regelmæssigt til EPER (se kapitel 9).

---

<sup>34</sup> Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, EFT L 10, 14/1/1997, s. 13-33.

<sup>35</sup> Gødning på basis af ammoniumnitrat, der ikke indgik i produktspecifikationerne, medvirkede til katastrofen på AZF-fabrikken i Toulouse, Frankrig, i september 2001.

<sup>36</sup> Rådets direktiv 1999/31/EØF om deponering af affald, EFT L 182 af 16/7/1999, s. 1-19.

### 10.1.5. Vandpolitisk rammedirektiv

Medlemsstaternes har frist til den 22. december 2003 til at give det vandpolitiske rammedirektiv<sup>37</sup> virkning. Dette direktiv har bl.a. til formål at beskytte og forbedre vandøkosystemernes tilstand. Karakteristisk for direktivet er dets "kombinerede indfaldsvinkel", hvor der på én gang tages fat om emissionskilderne og, ved hjælp af vandkvalitetskrav, om deres påvirkning af recipienterne.

Hvad forureningskilderne angår, fastsætter direktivet en plan for videreudvikling af de bekæmpelsesforanstaltninger, der er fastsat i IPPC-direktivet og andre kilderrettede direktiver. Dette indbefatter udarbejdelse af en liste over prioriterede stoffer, som der skal gribes ind over for på EU-plan; stofferne prioriteres på grundlag af risiko. Det indbefatter videre tilrettelæggelse af det mest omkostningseffektive sæt foranstaltninger under hensyntagen til både produkt- og proceskilder.

Listen over prioriterede stoffer blev vedtaget i november 2001 og omfatter 33 stoffer eller stofgrupper<sup>38</sup>. Det vandpolitiske rammedirektiv forpligter Kommissionen til at forelægge forslag om emissionskontrol for punktkilder og om miljøkvalitetskrav for disse prioriterede stoffer senest i december 2003.

### 10.1.6. Kemikaliepolitikken

Nye kemikalier og eksisterende prioriterede stoffer skal risikovurderes, og herunder skal der bl.a. tages hensyn til potentielle risici i forbindelse med industrianlæg, der er omfattet af IPPC-direktivet. Vurderingerne danner grundlag for udarbejdelse af strategier for reduktion af risikoen, og i nogle tilfælde indføres der begrænsninger for markedsføring og brug<sup>39</sup>. Disse strategier omfatter ofte foranstaltninger rettet mod brugen af det pågældende kemikalie i IPPC-anlæg.

De fleste af de gældende forskrifter om kemikalier er til revision. Mulige elementer til den fremtidige strategi har Kommissionen fremlagt i en hvidbog, der udkom i 2001<sup>40</sup>. Det nye system for vurdering af og kontrol med brugen af både eksisterende og nye kemikalier kaldes REACH-systemet<sup>41</sup>. Det system vil skaffe flere oplysninger om, hvilke kemikalier der bruges i industrianlæg, og dermed forbedre gennemførelsen af IPPC-direktivet. Det er vigtigt at sikre, at det nye system er foreneligt med IPPC-direktivets godkendelsessystem, så det bliver muligt at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau uden at pålægge driftsledernes unødige administrative byrder.

---

<sup>37</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, EFT L 327, af 22/12/2000, s.1-72.

<sup>38</sup> Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 2455/2001/EF af 20. november 2001 om vedtagelse af en liste over prioriterede stoffer inden for vandpolitik og om ændring af direktiv 2000/60/EF, EFT L 331, af 15/12/2001, s. 1-5.

<sup>39</sup> Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 om vurdering af og kontrol med risikoen ved eksisterende stoffer, EFT L 84 af 5/4/1993, s. 1-75, Rådets direktiv 67/548/EØF om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer, EFT P 196 af 16/8/1967, s. 1-98, og Rådets direktiv 76/769/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater, EF L 262 af 27/9/1976, s. 201-203.

<sup>40</sup> KOM(2001) 88 endelig.

<sup>41</sup> Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals.

### 10.1.7. *Direktivet om nationale emissionslofter*

Medlemsstaterne og de to tiltrædelseslande er alle blevet enige om nationale emissionslofter for fire grupper af forureningsstoffer, der forårsager forsurening, eutrofiering og ozonforurening ved jordoverfladen<sup>42</sup>. Loftet gælder de samlede emissioner, herunder fra ikke-industrielle kilder, og det indgår i en omkostningseffektiv strategi for håndtering af disse miljøproblemer. Hver medlemsstat har ansvaret for at iværksætte politikker og foranstaltninger for at sikre, at de nationale emissioner holdes under lofterne senest fra 2010.

Den virkningsbaserede fremgangsmåde i direktivet om nationale emissionslofter supplerer IPPC-direktivets BAT-baserede fremgangsmåde. Ved at opstille strenge emissionsnormer som led i gennemførelsen af IPPC-direktivet kan man bidrage til at de nationale emissionslofter respekteres.

### 10.1.8. *Luftkvalitetsdirektiverne*

Rammedirektivet om luftkvalitet<sup>43</sup> og de direktiver, der er vedtaget med hjemmel i dette direktiv, fastsætter grænseværdier for koncentrationen af forureningsstoffer i luften<sup>44</sup>. Disse luftkvalitetsnormer er primært begrundet i hensynet til forebyggelse af negative virkninger på menneskers helbred ved direkte indånding.

Hver medlemsstat er ansvarlig for udarbejdelse af planer og programmer til sikring af, at normerne ikke overskrides. Kvalitetsnormer er en ramme for emissionsgrænseværdier. Hvis et anlæg bidrager betydeligt til lokal forurening, og hvis brugen af den bedste tilgængelige teknik ikke er nok til at opfylde en kvalitetsnorm, understreger IPPC-direktivet, at der må træffes yderligere foranstaltninger.

### 10.1.9. *Henstillingen om miljøinspektioner*

IPPC-direktivet siger ikke noget præcist om, hvilke midler der skal bruges til at sikre, at godkendelsesvilkårene overholdes. Det hedder simpelthen, at medlemsstater skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at godkendelsesvilkårene overholdes, og at driftslederne skal have pligt til at samarbejde med myndighederne, når der udføres inspektioner.

Men den nylig udsendte henstilling om inspektioner<sup>45</sup> skulle kunne medføre, at der gennemføres systematiske og effektive, rutinemæssige og ekstraordinære inspektioner af IPPC-anlæg i hele EU. Derfor er det afgørende vigtigt, at Kommissionen følger nøje med i, hvilke fremskridt medlemsstaterne og kandidatlandene gør med inspektioner af anlæg i de kommende år. I 2002 indsendte alle medlemsstaterne de første oplysninger til Kommissionen om deres inspektionssystemer som anført i henstillingen. For flere medlemsstaters vedkommende har der været store huller i

---

<sup>42</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/81/EF om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer, EFT L 309 af 27/11/2001, s. 22-30. Direktivet omfatter følgende forureningsstoffer: nitrogenoxider, svovldioxid, flygtige organiske forbindelser og ammoniak.

<sup>43</sup> Rådets Direktiv 96/62/EF om vurdering og styring af luftkvalitet, EFT L 125 af 18/5/1994, s. 1-44.

<sup>44</sup> I øjeblikket foreligger der grænseværdier for nitrogenoxider, svovldioxid, bly, partikler, benzen, carbonmonoxid og ozon.

<sup>45</sup> Europa-Parlamentets og Rådets henstilling 2001/331/EF om mindstekrav for miljøinspektioner i medlemsstaterne (2001/331/EF, EFT L 118 af 27/4/2001, s. 41-46.).

datamaterialet, og de første rapporter gav ikke grundlag for at konkludere, at medlemsstaterne i det store og hele opfyldte henstillingen.

## 10.2. Utraditionelle og markedsbaserede miljøpolitiske virkemidler

Ifølge det sjette miljøhandlingsprogram skal EU fremme bæredygtige produktionsmønstre ved at benytte en blanding af virkemidler, herunder markedsbaserede og økonomiske virkemidler. Hidtil har kun få utraditionelle midler, f.eks. miljøledelses- og miljørevisionsordningen (EMAS), været taget i brug i EU's miljøpolitik. Det foreslåede direktiv om handel med kvoter for drivhusgas-emissioner (se kapitel 7.2) bliver det første tværgående, markedsbaserede miljøreguleringsinstrument, der gælder i hele EU.

### 10.2.1. Miljøledelsesordninger, herunder EMAS

Miljøledelsesordninger som f.eks. fællesskabsordningen for miljøledelse og miljørevision (EMAS, Eco-Management and Auditing Scheme)<sup>46</sup> gør det muligt for virksomheder og deres anlæg at deltage frivilligt i et miljøledelsessystem (EMS). Det bygger på den internationale standard EN ISO 14001:1996, men er mere vidtgående på flere punkter, f.eks. hvad angår offentliggørelse af miljøredegørelser og verifikation af, at miljøforskrifterne overholdes.

Ved at indføre et miljøledelsessystem, f.eks. EMAS, gør man det lettere at overholde kravene i IPPC-direktivet, f.eks. når der skal udformes ansøgninger og indgives overvågningsrapporter. Nogle europæiske lande har indført forskellige former for såkaldt regellempelse for virksomheder med et certificeret miljøledelsessystem. De fleste af dem har indført særlige incitamenter for at fremme miljøledelsessystemer, særlig EMAS, og anerkende de fordele, de giver. I disse lande kan inspektioner og genovervejelse af godkendelser gøres sjældnere, og rapporteringskravene kan blive mindre byrdefulde for IPPC-anlæg<sup>47</sup>. Medlemsstaterne kan dog ikke fritage virksomheder med et miljøledelsessystem fra deres pligter i henhold til direktivet.

En anden forbindelse mellem IPPC-direktivet og miljøledelsessystemer knyttes af de konklusioner om miljøledelsessystemer der er udarbejdet til brug for kommende BREF-dokumenter. De opstiller en række centrale egenskaber, som et miljøledelsessystem bør besidde, og tilføjer, at karakteren af hvert enkelt system og dets detaljeringsgrad normalt vil afhænge af anlæggets karakter, størrelse og kompleksitet og af, hvordan det kan påvirke miljøet. EMAS, som omfatter flere underbyggende foranstaltninger, herunder ekstern verifikation og offentliggørelse af en miljøredegørelse, give større troværdighed.

---

<sup>46</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 761/2001 om organisationers frivillige deltagelse i en fællesskabsordning for miljøledelse og miljørevision (EMAS), EF L 114 af 24/4/2001, s. 1-29.

<sup>47</sup> Kommissionen vil ved udgangen af 2003 udarbejde en rapport om, hvordan medlemsstaterne har udnyttet disse og andre incitamenter. ENAP-projektet, jf. fodnote 32, undersøger også mulige synergier mellem miljøledelsesordninger og IPPC-direktivets godkendelsesprocedurer.

### 10.2.2. Miljøaftaler

Der er bred anerkendelse af, at miljøaftaler for industrigrene, som ofte indgås med nationale eller europæiske brancheforeninger, rummer gode muligheder for at bidrage effektivt til gennemførelse af miljøpolitiske mål. Med aftaler kan man reagere hurtigt på et miljøproblem, finde skræddersyede, fleksible løsninger på problemet og stimulere erhvervslivet til at optræde mere proaktivt.

Kommissionen vil gerne, som et supplement til den eksisterende lovgivning, opmuntre til, at der indgås frivillige forpligtelser og aftaler for at realisere klare miljøpolitiske målsætninger. I sin meddelelse om miljøaftaler<sup>48</sup> fremfører Kommissionen det synspunkt, at miljøaftaler på fællesskabsplan har en rolle at spille på mange områder, og peger særlig på affaldshåndtering og klimaændringer. Branchedækkende eller virksomhedsspecifikke mål, opstillet på EU-plan eller nationalt, kan dog ikke erstatte bindende anlægsspecifikke vilkår i godkendelser.

### 10.2.3. Emissionshandel

Ifølge det sjette miljøhandlingsprogram skal Fællesskabet analysere "miljøeffektiviteten af omsættelige miljøtilladelser som et generisk instrument og af handel med emissionsrettigheder med henblik på at fremme og implementere brugen heraf, hvor dette er muligt".

Et stærkt argument for emissionshandel er, at den altid giver driftslederne et incitament til at nedbringe emissionerne, mens det system, som IPPC-direktivet indfører, ikke yder direkte økonomiske incitamenter til at reducere emissionerne mere end ned til de BAT-definerede grænseværdier, der er fastsat i godkendelsen. Dertil kommer det argument, at virksomheden ofte er i besiddelse af flere oplysninger og mere knowhow end myndigheden og derfor bedre kan identificere omkostningseffektive foranstaltninger til reduktion af emissioner, hvis bare incitamentet er der.

Emissionshandel er et virkemiddel, der kunne omfatte ikke blot drivhusgasemissioner, men også andre emissioner fra anlæg, der er omfattet af IPPC-direktivet. Dog må det først analyseres omhyggeligt, hvilke følger en handelsordning kunne få, og dernæst må der tages skridt til at sikre, at den ikke medfører betydelig lokal forurening, og at overvågnings- og håndhævelsessystemet er lige så stringent som efter gældende bindende retsakter, som f.eks. IPPC-direktivet<sup>49</sup>.

For at finde den rette balance mellem forskellige miljøhensyn og sikre en harmonisk sameksistens mellem disse to styringsmidler, er det vigtigt at erkende, at man ikke kommer uden om at afveje de miljøpåvirkninger, der kan afhjælpes af en handelsordning, mod andre aspekter af anlæggenes miljøpræstationer.

---

<sup>48</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Miljøaftaler på fællesskabsplan - I tilknytning til handlingsplanen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer; KOM(2002) 412 endelig udg.

<sup>49</sup> ENAP-projektet, jf. fodnote 32, har undersøgt forbindelser mellem IPPC-direktivet og eventuelle fremtidige emissionshandelsordninger for forureningsstoffer, der er omfattet af direktivet om nationale emissionslofter.

Under alle omstændigheder bør der ikke indføres nogen emissionshandelsordning, som sænker IPPC-direktivets ambitionsniveau for miljøets tilstand i Europa. Emissionshandel med lande uden for Europa har principielt kun interesse, hvis emissionerne har klart globale virkninger.

#### 10.2.4. *Miljøskatter, -afgifter og -tilskud*

Ifølge det sjette miljøhandlingsprogram skal Fællesskabet desuden fremme og tilskynde til "brug af fiskale foranstaltninger som f.eks. miljørelaterede afgifter og incitamenter på det relevante, nationale plan eller på fællesskabsplan".

Ligesom emissionshandel har skattemæssige virkemidler den fordel, at de, eftersom de fører til internalisering af eksterne omkostninger i produktpriserne, altid rummer et incitament for driftslederne til at reducere emissionerne, også selvom bindende emissionsgrænseværdier er nået. IPPC-direktivets regelstyring og brugen af skatter og afgifter supplerer altså hinanden. Men hvor medlemsstaterne hver for sig har gjort udbredt brug af skatter og afgifter på emissioner, er der ikke sket meget på EU-plan, for skatteregler kan kun vedtages med enstemmighed blandt medlemsstaterne.

Medlemsstaterne kan altså yde statsstøtte til virksomheder med miljøpolitiske formål, og særlig til investeringer, der er nødvendige for at overopfylde gældende EF-standarder. Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse fastlægger omfanget af sådanne foranstaltninger under hensyntagen til både miljø- og konkurrencepolitiske målsætninger<sup>50</sup>. Når IPPC-direktivet kræver brug af den bedste tilgængelige teknik, anses disse for at være "EF-standarder".

#### 10.2.5. *Miljøansvar*

EU's miljølovgivning fokuserer på regulering af aktiviteter, der indebærer risici for menneskers sundhed og for miljøet. Reguleringsinstrumenter som IPPC-direktivet beskæftiger sig sjældent med, hvad der ville ske, hvis der trods retsfor skrifterne alligevel skulle opstå miljøskader.

I januar 2002 godkendte Kommissionen imidlertid et direktivforslag om miljøansvar<sup>51</sup>, der omfatter miljøskader, herunder skader på biodiversiteten, der skyldes udslip fra punktkilder som f.eks. IPPC-anlæg.

Et vigtigt stridspunkt er, om opfyldelse af godkendelsesvilkårene skal anses for at være et legitimt forsvar for ledere af IPPC-anlæg og fritage dem for ansvar, eller i det mindste anses for at være en formildende omstændighed. I Kommissionens forslag anses opfyldelse af godkendelsesvilkårene for at være tilstrækkeligt. Hvis der kunne ses bort fra, at en driftsleder har opfyldt godkendelsesvilkårene, når et ansvar skal placeres, er der risiko for, at de regulerende myndigheder bliver mindre agtpågivende i deres gennemførelse af IPPC-direktivet, således at godkendelsen ikke udnyttes som det forebyggende styringsmiddel, den er tænkt som.

---

<sup>50</sup> EFT C 37 af 3/2/2001, s. 3-15.

<sup>51</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og genopretning af miljøskader, KOM(2002) 17 endelig udg., EFT C 151 E af 25/6/2002, s. 132-145.

#### 10.2.6. *Handlingsplan for miljøteknologi*

IPPC-direktivet er en motor for spredning af miljøteknologi i industrien. Den miljøteknologiske handlingsplan, der skal foreligge ved udgangen af 2003, skal omfatte en række foranstaltninger, hvis formål er at overvinde de barrierer, der hæmmer udvikling, formidling og anvendelse af lovende teknologier, der kan bidrage til både øget miljøbeskyttelse og større økonomiske vækst og beskæftigelse<sup>52</sup>. Det arbejde, der for tiden er i gang, med at udforme handlingsplanen, supplerer IPPC-direktivet, bl.a. ved at søge at kortlægge en række lovende teknologier, som en gang i fremtiden kunne indføres som BAT, og pege på måder, hvorpå hindringer for teknologiudvikling og -formidling kan overvindes.

### 10.3. **Den fælles landbrugspolitik**

Den fælles landbrugspolitikens første søjle (de fælles markedsordninger) gør direkte udbetalinger betinget af foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at forbedre landbrugsaktiviteternes miljøvirkninger. Sådanne foranstaltninger kan indebære, at støtten gøres afhængig af, at generelle eller specifikke miljønormer opfyldes, herunder normer afledt af IPPC-direktivet.

Dertil kommer, at den fælles landbrugspolitikens anden søjle<sup>53</sup> indeholder en række foranstaltninger, som medlemsstaterne kan vælge imellem, når de tilrettelægger deres udviklingsprogrammer for landdistrikterne. Nogle af disse foranstaltninger er rettet mod miljøbeskyttelse og kan supplere IPPC-direktivet. Til nogle foranstaltninger (f.eks. investering, forbedring af forarbejdning og markedsføring af landbrugsprodukter) kan der ydes støtte med henblik på landdistriktudvikling, hvis mindstenormer på miljøområdet er opfyldt, herunder igen IPPC-direktivets normer. Under landbrugsmiljøordningerne kan der ydes tilskud til landbrugere, der forpligter sig til mere vidtgående tiltag end almindelig god landbrugspraksis, der som minimum omfatter overholdelse af generelle, obligatoriske miljøbeskyttelseskrav.

Vedtager Rådet Kommissionens forslag til reform af den fælles landbrugspolitik<sup>54</sup>, øges støtten til udvikling af landdistrikterne. Der vil så blive overført penge fra første til anden søjle. Desuden vil et system af kontrol og sanktioner styrke overholdelsen af miljønormer, der bygger på Fællesskabets miljøforskrifter, hos landbrugere, der modtager direkte betalinger.

### 10.4. **Det sjette forskningsrammeprogram**

Aktiviteterne under det sjette forskningsrammeprogram<sup>55</sup> kan styrke den integrerede forebyggelse og bekæmpelse af forurening. For eksempel kunne de forventede resultater af FTU- og demonstrationsprojekter blive omsat til nye teknikker, der står til rådighed for industrien. Den nye viden produceret af projekterne skulle kunne bidrage til ajourføringen af BREF-dokumenterne. Desuden kan BREF-dokumenterne være med til at vejlede forskerne om højt prioriterede emner.

---

<sup>52</sup> KOM(2003) 131 endelig udg.

<sup>53</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999, EFT L 160 af 26/6/1999, s. 80-102.

<sup>54</sup> KOM(2003) 23 endelig udg.

<sup>55</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 1513/2002/EF, EFT L 232 af 29/8/2002, s. 1-33.

*Spørgsmål 7a: Er der brug for en indsats for at sikre optimal sammenhæng mellem dette direktiv og andre eksisterende eller potentielle styringsmidler, der benyttes på EU-plan eller nationalt, med det formål at nå EU's miljømål for store industrielle og landbrugsmæssige anlæg?*

*Spørgsmål 7b: Hvordan kan EU mere specifikt fremme supplerende udnyttelse af markedsbaserede virkemidler, herunder national emissionshandel, og frivillige ordninger?*

## 11. KONKLUSION

Overholdelse af direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening er en af de centrale forudsætninger for at europæisk industri kan opnå gode miljøpræstationer. En vellykket gennemførelse af det, herunder fuld anvendelse af den bedste tilgængelige teknik senest i oktober 2007, er afgørende for tilvejebringelse af mere bæredygtige produktionsmønstre i Europa og et renere og sundere miljø for Europas borgere. Direktivet kan imidlertid også være med til at realisere en række af EU's øvrige politiske målsætninger: fremme af innovation og modernisering i industrien, økonomisk og social samhørighed samt fair og sund konkurrence på det indre marked.

Mange IPPC-anlæg har vist, at gode miljøpræstationer går hånd i hånd med gode økonomiske præstationer. Direktivet er både en udfordring og en chance for europæisk industri.

Nærhedsprincippet har medført et system, hvor anlæggenes driftsledere forventes at tilegne sig viden om den bedste tilgængelige teknik, og de kompetente myndigheder (lokale, regionale eller nationale), som medlemsstaterne har udpeget, skal sikre, at den tekniske gennemførelse foregår ved fastlæggelse af en række betingelser i godkendelserne. Dette pålægger både de kompetente myndigheder og anlæggenes driftsledere et stort ansvar og stiller store krav til dem med hensyn til ressourcer og informationsøgning.

Her kommer informationsudvekslingen om bedste tilgængelige teknik mellem medlemsstaterne og interessenterne ind som et nøgleværktøj, der dog ikke i sig selv er nok til at sikre en vellykket gennemførelse. Lige så vigtigt er det, at de kompetente myndigheder præges af sagkundskab, integritet og ydedygtighed, og at de har evnen til at udvikle et godt samarbejde med interessenterne, herunder især anlægsoperatøerne.

Viser det sig, at myndighedernes indsats er utilstrækkelig, kan det blive nødvendigt at overveje en mere harmoniseret fremgangsmåde, der sikrer en rimelig grad af ensartethed mellem de godkendelser, de forskellige myndigheder udsteder, f.eks. ved at lade det være hovedreglen i stedet for undtagelsen, at der fastsættes EU-dækkende emissionsgrænseværdier. Som alternativ kunne man overveje større brug af markedsbaserede virkemidler.

Efter Kommissionens opfattelse er der mange medlemsstater, der bliver nødt til at fremskynde udviklingen hen imod et højt miljøbeskyttelsesniveau, i betragtning af at vi hurtigt nærmer os sidste frist for fuld gennemførelse. Desuden må de fleste af tiltrædelseslandene stadig øge deres indsats i betydelig grad, som aftalt under tiltrædelsesforhandlingerne. Undtagen hvor der er indrømmet en ekstra overgangsperiode, hvad der kan være tilfældet for anlæg i Polen, Slovenien, Slovakiet eller Letland, er sidste frist i alle tilfælde oktober 2007.

En vellykket gennemførelse af direktivet ville være et stort bidrag til en række af de tiltag, der er under udarbejdelse som led i det sjette miljøhandlingsprogram; det gælder f.eks. temastrategierne for luftforurening, havmiljø, jordbundsbeskyttelse og bæredygtig udnyttelse og forvaltning af ressourcer samt klimaændringsstrategien. På dette punkt bliver der tale om en særlig udfordring, når direktivets forventede virkninger for de miljøproblemer, der tages op i disse strategier, skal vurderes.

EU må desuden hele tiden bestræbe sig på at finde den rette sammensætning af miljøpolitiske virkemidler, kontrollere, at der er fuld overensstemmelse mellem dem og udforske mulighederne for i højere grad at benytte utraditionelle metoder, der giver virksomhederne incitament til yderligere at forbedre deres miljøpræstationer.

På verdensscenen må Fællesskabet fortsætte sine bestræbelser på at fremme en gradvis overgang til bæredygtige produktionsmønstre som led i den tiårige ramme for programmer, der blev indgået aftale om på topmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg. Særlig vigtigt er det, at også ikke-europæiske lande bliver i stand til at høste udbytte af den europæiske informationsudveksling om bedste tilgængelige teknik.

#### HØRING AF INTERESSETER

Med offentliggørelsen af denne meddelelse lancerer Kommissionen en bred høring om gennemførelsesspørgsmål og om den fremtidige udvikling af den politik, der vedrører store industrielle punktkilders påvirkning af miljøet. Med det formål har vi stillet syv nøglespørgsmål her i meddelelsen, og desuden lavet et netsted med adressen [http://www.europa.eu.int/comm/environment/ipcc/ipcc\\_consultation.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/ipcc/ipcc_consultation.htm).

Kommissionen vil aflægge rapport til EU-institutionerne om resultaterne af denne høring og om medlemsstaterne officielle svar på den generelle rundspørge om gennemførelsen i første halvår 2004.

## **BILAG I**

### ***STRUKTURER TIL STØTTE FOR GENNEMFØRELSEN***

#### **IMPEL**

Siden 1997 har IMPEL, EU's netværk for implementering og håndhævelse af EU's miljølovgivning, brugt mange kræfter på dette direktiv. Der er gennemført en række projekter om vigtige spørgsmål på direktivets område, f.eks. projekter om inspektioner, overvågning af efterlevelse, ændringer i driften og generelle bindende regler<sup>56</sup>.

Kommissionen glæder sig over den identifikation og fremme af bedste praksis, som disse projekter er udtryk for. Den mener imidlertid, at projekterne generelt kunne fokuseres mere præcist på identifikation af bedste praksis. Og med den betydning rapporterne har, burde medlemsstaterne gøre mere for at give dem stor udbredelse og stimulere til mere udbredt ibrugtagning af deres anbefalinger.

For kandidatlandene er der oprettet et AC-IMPEL-netværk, der skal fremme gennemførelsen af Fællesskabets gældende miljøret. Flere af AC-IMPEL's tiltag har berørt dette direktiv, f.eks. undersøgelser af forvaltningskapaciteten. Den 1. januar 2003 blev de to netværk slået sammen.

#### **IPPC-ekspertgruppen**

IPPC-ekspertgruppen er en uformel gruppe, der oprindeligt blev oprettet for at fremme drøftelser mellem medlemsstaterne og Kommissionen om forskellige uklarheder under direktivets gennemførelse i national ret. I den senere tid har gruppen koncentreret sig om udarbejdelse af rapporter og om strategiske spørgsmål.

#### **Forum for Informationsudveksling og Det Europæiske IPPC-kontor**

I 1997 oprettede Kommissionen et forum for informationsudveksling med repræsentanter fra medlemsstaterne, industrien og ikke-statslige miljøorganisationer, og et europæisk IPPC-kontor; formålet var at lette en velordnet og målbevidst udveksling af oplysninger om bedste tilgængelige teknik og at overvåge udviklingen. Deres arbejde, som sommetider kaldes Sevilla-processen, beskrives i kapitel 6.

#### **EPER-udvalget**

Kommissionens arbejde med Den Europæiske Oversigt over Forurenende Emissioner (EPER), herunder med vedtagelsen af EPER-beslutningen, bistås af et udvalg bestående af repræsentanter for medlemsstaterne. Mere om EPER i kapitel 9.

---

<sup>56</sup> Afsluttende rapporter foreligger på: <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/index.htm>  
Igangværende projekter: <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/workprog.htm>

## **BILAG 2**

### ***KORT BESKRIVELSE AF POLITIKKEN FOR BEKÆMPELSE AF INDUSTRIEL FORURENING I NOGLE IKKE-EUROPÆISKE LANDE***

Nedenstående oplysninger fremkom under en konference om politikker for forebyggelse og bekæmpelse af industriforurening, om Kommissionen og det spanske formandskab holdt i Sevilla den 25. og 26. april 2002.

#### **USA**

USA's politik har tidligere været domineret af traditionel regel- og kontrolstyring, og landets miljøstyrelse, EPA, har anset den for effektiv. De benytter stadig BAT-begrebet, emissionsgrænseværdier og miljøkvalitetsnormer. Regeringen har lovet at gøre større brug af markedsbaserede systemer som supplement til og erstatning for traditionelle fremgangsmåder. På niveauer under forbundsstaten benyttes der også i stigende grad incitamenter.

Det kendteste incitamentbaserede system er svovldioxidhandelsprogrammet fra 1990, som USA's miljøstyrelse anså for ret vellykket. Incitamenter regnes især for nyttige over for små og geografisk spredte kilder. Syv typer af incitamenter er udpeget, hvoraf fire er relevante for større industrielle punktkilder: handel, erstatningsansvar, oplysning og frivillige programmer. Det anslås, at man kan spare en fjerdedel af de nuværende udgifter ved at bruge incitamenter i stedet for traditionel regulering.

Under Superfund-systemet kan selv et mindre bidrag til en jordforurening medføre erstatningsansvar for de samlede rensningsudgifter. Alle fremstillingsanlæg med ti eller flere ansatte skal indsende rapporter til det offentligt tilgængelige Toxic Release Inventory, hvis de bruger kemikalier, der findes på en bestemt liste, i mængder, der ligger over bestemte tærskler. USA's miljøstyrelse indgår desuden miljøaftaler med private firmaer.

#### **Canada**

I 1999 blev der vedtaget en ny forbundslov om miljøbeskyttelse, der suppleres af yderligere lovgivning i provinserne. Virkemidlerne er traditionel regulering, forureningsforebyggelsesplaner, praksiskodekser, kvalitetsmålsætninger, emissionsregistre, emissionshandel, økonomiske incitamenter, frivillige aftaler og nordamerikanske handlingsplaner for regional kapacitetsopbygning.

Forureningsforebyggelsesplanerne fokuserer på primære foranstaltninger og er enten rettet mod et bestemt forureningsstof, en produktionsproces eller et helt anlæg. Miljøministeriet kan kræve, at der udarbejdes og gennemføres en sådan plan, og selskabet har så under bødestraf pligt til at opbevare planen på virksomhedsstedet, men den skal ikke forelægges til godkendelse.

Praksiskodekser er omfattende dokumenter, der udarbejdes for forskellige industrigrene i tæt samspil med branchen; de modsvarer EU's BREF-dokumenter. Kodekserne kan vedtages som frivillige aftaler af virksomhederne eller anlæggene eller tages som udgangspunkt for fastlæggelse af lovkrav eller af finansieringsvilkår, som fastsættes af finanssektoren.

Forhandlede aftaler supplerer lovrammen. Deres hensigt er at sikre opbakning fra virksomhedsledelsen, klare mål og målbare resultater, høring af interessenter, offentlig afrapportering, verifikation af resultater, incitament og konsekvenser. Canada har for nylig gennemført et frivilligt program med deltagelse fra otte sektorer og 318 anlæg, hvor formålet var at mindske emissionerne af 117 forureningsstoffer. Et opfølgende program er under udarbejdelse.

## **Japan**

Mens de fleste politikker tilrettelægges af Japans miljøministerium, har de lokale myndigheder ansvaret for håndhævelsen og gennemfører desuden deres egne politikker.

Den nationale lovrammer er ikke integreret (særskilte love for luft, vand, affald, jordbund, støj osv.), og der anvendes både emissionsgrænseværdier og kvalitetsnormer. Emissionsgrænseværdierne er ensartede minimumskrav, som kan suppleres af lokalt fastsatte grænseværdier til opfyldelse af lokale kvalitetsnormer. BAT-begrebet benyttes ikke i det centrale system. Men på lokalt plan benyttes der frivillige, integrerede og BAT-baserede lokale aftaler om forureningsbekæmpelse. I øjeblikket findes der cirka 30.000 sådanne aftaler.

Kulturen er stærkt konsensusbaseret, og der er langt mellem retssagerne. I fremtiden vil Japan lægge mere vægt på frivillige metoder på landsplan og desuden på gennemsigtighed og ansvarlighed. Den senere tids økonomisk dårlige tider i landet betyder, at klimaet for indførelse af nye forureningsbekæmpende foranstaltninger lige nu ikke er det bedste.

## **Kina**

I april 2002 havde Kina 136 miljølove og 427 miljønormer, hvis hovedsigte var industriforurening. I 1979 blev der indført et centralt håndhævet godkendelsessystem.

I 1998 blev 150.000 små virksomheder lukket på grund af stærk forurening (særlig inden for papir- og papirmasse, garvning, koks og stål). Når flodforureningen topper, suspenderes driften. Kina vil fortsat lukke stærkt forurenende og energiforbrugende anlæg.

Man er også begyndt at anvende markedsbaserede politikker som f.eks. fremme af ISO 14000 og miljømærkning. Nye politikker som emissionshandel og kontrol med de samlede emissioner for flere forureningsstoffer er under overvejelse, især for store forbrændingsanlæg, den petrokemiske industri, metalindustrien og byggevarerindustrien.

## **Indien**

Indien bruger regel- og kontrolstyring, økonomiske virkemidler og frivillighed. I 17 sektorer er årlige miljøreddegørelser obligatoriske. BAT-begrebet anvendes dog ikke som reguleringsværktøj.

Der lægges vægt på processer med lukkede kredsløb, og emissionsnormer udvikles i samarbejde med industrierne og under offentlig deltagelse. Rene brændstoffer fremmes i egne, der er følsomme for luftforurening. Dertil kommer et antal lokale affaldsminimeringsklubber (Waste Minimisation Circles), der er oprettet for at udnytte genbrugs- og nyttiggørelsesmuligheder.