

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til gjennomføring av EU-direktiv 2015/2193 om begrensning av visse luftforurensende utslipp fra mellomstore forbrenningsanlegg ved endret kapittel 27 i forurensningsforskriften

Ansvarlig: Miljødirektoratet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Miljødirektoratet

Deres ref.: 2014/6683	Vår ref.: 19/00091	Dato: 25.6.2019	Vår saksbehandler: Merete Grøtt Grinde og Cathrine Brenden Rønning
---------------------------------	------------------------------	---------------------------	---

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til gjennomføring av EU-direktiv 2015/2193 om begrensning av visse luftforurensende utslipp fra mellomstore forbrenningsanlegg ved endret kapittel 27 i forurensningsforskriften

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet vurderer det som positivt at utredningen inneholder en beskrivelse av det berørte næringslivet og for at konsekvensene for næringslivet er analysert. Det er positivt at Miljødirektoratet har vurdert direktivet opp mot norske forhold, og tatt hensyn til små forbrenningsanlegg.

Hva som er problemet, når man tar hensyn til norske forhold, kommer ikke klart frem i høringsdokumentet. Det kommer heller ikke klart frem hvilket mål man ønsker å oppnå med den særskilte norske utslippsgrenseverdien for støv. Direktoratet kunne også ha vurdert nærmere alternative tiltak og andre utslippsgrenser enn de foreslåtte.

Kravene til lavere utslipp av støv for virksomheter av størrelsesorden 1-5 MW, og faren for ulønnsom drift, ble trukket frem i hørings svarene da direktivet var på høring i 2016. Etter Regelrådets vurdering har denne utfordringen blitt tatt hensyn til ved forslaget om særskilte utslippsverdier for støv for anlegg av størrelsen 1-5 MW som brenner fast biomasse. Det er også positivt at de små forbrenningsanleggene får lengre tid på seg til å omstille driften til de lavere utslippskravene.

Ut i fra en samlet vurdering mener Regelrådet at utredningen har svakheter, jf. utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Miljødirektoratet har sendt på høring forslag til endringer i kapittel 27 og 7 i forurensningsforskriften. Endringene gjelder gjennomføring av EU-direktiv 2015/2193 om begrensning av visse luftforurensende utslipp fra mellomstore forbrenningsanlegg (1-50 MW). Formålet med direktivet er å redusere utslipp av svoveldioksid, nitrogenoksider og støv fra mellomstore forbrenningsanlegg, og dermed redusere risikoen slike utslipp medfører for menneskers helse og for miljø. Direktivet innfører minimumskrav.

EU-direktivet (2015/2193) har til dels strengere krav til utslipp av støv enn dagens norske regelverk. Forslaget ber om særskilte utslippsverdier for støv på 150 mg/Nm³ for anlegg av størrelsen 1-5 MW som brenner fast biomasse. Årsaken til at det blir bedt unntak er fordi anleggene vil få høye kostnader ved installasjon av nytt renseanlegg og man frykter stans i nyetablering av disse anleggene. Direktoratet vurderer at utslippsgrensene går utover det som er nødvendig for å oppnå direktivets formål, basert på en vurdering av norske forhold.

Andre foreslåtte endringer i forurensningsforskriften omfatter

- Virkeområde (§ 27-2)
- Forbrenningsanlegg må enten sende melding eller søke om tillatelse (§§ 27-4, 27-5 og 27-6)
- Krav til spredningsberegninger og skorsteinshøyde for nye anlegg (§ 27-8)
- Krav til brensel (§ 27-9)
- Utslippsgrenseverdier med unntak (§§ 27-10, 27-11, 27-12, 27-18 og 27-19)
- Krav til drift av forbrenningsanlegg (§ 27-13)
- Krav til utslippsmålinger (§ 27-14 og vedlegg 3)
- Journalføring (§ 27-15)
- Register (§ 27-17)
- Forurensningsmyndighet (§ 27-20)
- Fastsettelse av utslippsgrenseverdier (§ 27-21)
- Overgangsbestemmelser (§ 27-22)

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Forslaget innebærer implementering av et EU-direktiv som vil gi strengere utslippsgrenser enn i dag for mindre forbrenningsanlegg som brenner fast biomasse. Et betydelig antall norske forbrenningsanlegg vil påvirkes av forslaget. Miljødirektoratet ønsker særskilte norske utslippsgrenser for disse anleggene.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til

utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1 Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering gir høringsnotatet en grundig beskrivelse av kravene i direktivet, gjeldende rett og virkningene av direktivet for de berørte. De berørte næringssektorene er beskrevet og virkningene er tallfestet for størrelsene på anleggene og type brensel. At kostnadsvirkningene og nyttevirkningene først blir beskrevet for innføring av direktivet uten norske tilpasninger og deretter med norske tilpasninger, samt en sammenligning av de forskjellige alternativene, ser Regelrådet på som positivt. Sekundærvirkningene av tiltaket kunne etter Regelrådets mening vært inkludert, for eksempel for trevareindustrien som leverandører av trevirke til biobrensel.

3.2 Konkurransvirkninger for næringslivet

Det fremgår i høringsnotatet at anlegg i størrelsesorden 5-20 MW skal innrette seg etter direktivets utslippskrav, mens enkelte anlegg av mindre størrelsesorden vil få unntak fra utslippskravene. Slik Regelrådet vurderer det er ikke konkurransvirkningene av denne forskjellsbehandlingen drøftet på en tilfredsstillende måte. Regelrådet ser på det som positivt at fordelingseffektene er tatt med.

3.3 Forenkling og digitalisering

Forslaget til endringer inneholder meldeplikt for forbrenningsanlegg (§ 27-4), eventuelt søknad om tillatelse (§ 27-6), og vedlegg 1 gir oversikt over hvilke opplysninger som skal gis ved melding eller søknad om tillatelse. Direktoratet har imidlertid ikke sagt noe om hvordan denne informasjonen skal sendes eller avgis til forurensningsmyndighetene.

Videre inneholder forslaget til endringer også krav om utslippsmålinger (§ 27-14), hvor vedlegg 3 til forskriften inneholder detaljerte krav til målingene og krav om at kontinuerlige målinger skal være automatiserte. Det er krav om at målingene skal registreres, bearbeides og presenteres slik at det kan kontrolleres at utslippsverdiene overholdes. Det er imidlertid ikke sagt noe om formatet for disse målingene utover at de skal være automatiserte.

I tillegg er det flere steder en forutsetning om annen deling av informasjon mellom forbrenningsanleggene og forurensningsmyndigheten.

Etter Regelrådets vurdering burde man i de ovennevnte tilfellene vurdert om informasjonsdelingen kunne vært digitalisert og forenklet for næringslivet. Man bør også vurdere om data kan gjenbrukes.

3.4 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Kravene til lavere utslipp av støv for virksomheter av størrelsesorden 1-5 MW, og faren for ulønnsom drift, ble trukket frem i høringssvarene da direktivet var på høring i 2016. Etter Regelrådets vurdering har denne utfordringen blitt tatt hensyn til ved forslaget om særskilt utslippsverdier for støv for anlegg av størrelsen 1-5 MW som brenner fast biomasse.

De eksisterende forbrenningsanleggene med effekt 1-5 MW vil også ha lengre tid på seg til å tilpasse seg endringene enn anleggene med effekt over 5 MW. Regelrådet vurderer det som positivt at de mindre anleggene blir tatt hensyn til på flere måter.

Det fremgår ikke av høringsnotatet om Miljødirektoratet har vurdert om det kan bli en situasjon hvor det er incentiver til å forbli av størrelsesorden 1-5 MW. Anlegg av størrelsen 5-20 MW vil få krav til utslipp som er lavere enn dagens utslippskrav, og det er kostnader knyttet opp mot dette.

3.5 Alternative tiltak

Etter Regelrådets vurdering kunne det med fordel også være drøftet hvorfor man ikke har sett på alternative virkemidler for å oppnå lavere kostnader for de minste anleggene. Direktoratet kunne for eksempel vurdert en tilskuddsordning for å oppnå lavere støvutslipp for de små anleggene. Det kunne også bli sett til hvordan implementeringen av direktivet et blitt gjennomført i andre land. Direktoratet kunne med fordel ha drøftet andre utslippsgrenser enn den som er foreslått.

3.6 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

For nye anlegg vil som hovedregel kravene i forskriften gjelde fra forskriftens ikrafttredelse. Anlegg som allerede har tillatelser får frist til 01.10.2023 (over 5 MW) eller 01.10.2028 (til og med 5 MW) til å sende opplysningene til forurensningsmyndighetene. Det er også overgangsbestemmelser for anlegg på kontinentalsokkelen og for gassturbiner og gass- og dieselmotorer. Regelrådet vurderer det som positivt at næringslivet får tid på seg til å tilpasse seg de nye kravene.

Når det gjelder forutsetninger for å få gjennomført forskriften slik direktoratet har lagt opp til, vurderer vi det slik at det er noen mangler i utredningen knyttet til Norges særskilte utslippsgrenseverdi for støv på 150 mg/Nm³ for anlegg i størrelsen 1-5 MW som brenner fast biomasse. Det står svært lite om begrunnelsen for og formålet med lavere grenseverdi i høringsdokumentene, samt hvordan dette fører til at man likevel oppnår formålet med direktivet når direktivet på sin side setter en lavere utslippsgrense. Utredningen burde også skrevet noe om hvordan Norge får gjennomslag for en høyere grenseverdi i forhold til øvrige land i EU/EØS, og eventuelt om det er mulig at direktivet likevel må innføres i Norge med den lavere utslippsgrenseverdien. Manglende avklaring kan føre til usikkerhet i bransjen.

3.7 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet vil fremheve at det er positivt at direktoratet har involvert partene tidlig, gjennom at de i 2016 hadde en høring hvor de ba om innspill fra næringen.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Etter Regelrådets vurdering har ikke Miljødirektoratet utredet om de norske tilpasningene oppfyller formålet med direktivet. Vi kan ikke se at det er satt et særskilt formål for de norske tilpasningene utover å ta hensyn til de minste forbrenningsanleggene. I konsekvensvurderingen er det lagt til grunn at nytten reduseres fra 900 til 100 millioner med særskilt norsk utslippsgrense for støv. Totale beregnede kostnader reduseres ikke tilsvarende med norske tilpasninger. Tallene viser en klar nedgang i nytten, uten at dette er kommentert på en utfyllende måte i teksten. Begrunnelsen for valg av tiltak kommer av den grunn ikke tydelig frem av utredningen.

Forslaget til endringer med de norske tilpasningene til utslippskrav for anlegg av størrelsesorden 1-5 MW, er utformet slik at målene kan oppnås til en relativt lav kostnad for næringslivet som tilhører denne størrelsesorden. De anleggene som er av størrelsesorden 5-20 MW er det tallfestet kostnader knyttet til å oppgradere renseutstyr. Vi har ikke nok informasjon om konsekvensen denne kostnadsbyrden vil ha til å vurdere om forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for anleggene av størrelsesorden 5-20 MW.