

Høringsnotat

Høring av forslag om endringer i avfallsforskriften kapittel 10 "Forbrenning av avfall"

Nye BAT-konklusjoner for avfallsforbrenning ble publisert 3. desember 2019. Rettsakten er tatt inn i EØS-avtalen, og forurensningsmyndigheten skal sikre at virksomhetene overholder forpliktende vilkår innen fire år.

Miljødirektoratet foreslår å forskriftsfeste de nye forpliktelsene som gjelder forbrenning av avfall i en ny del (del X) i avfallsforskriften kapittel 10 "Forbrenning av avfall". Kravene i del X vil gjelde for avfallsforbrenningsanlegg og samforbrenningsanlegg som omfattes av BAT-konklusjonen. Disse anleggene får nye utslippsgrenser og krav til målinger som gjelder i tillegg til kravene i forskriftskapitlet for øvrig. I tillegg gis det bestemmelser om unntak. Gjennomføring i forskrift vil forenkle arbeidet med å følge opp BAT-konklusjonene og redusere forurensningsmyndighetens bruk av ressurser til enkeltsaksbehandling, samt sikre at fristen overholdes. Regulering gjennom forskrift innebærer også likebehandling av anleggene.

Miljødirektoratet foreslår samtidig enkelte mindre endringer ellers i forskriftskapitlet.

BAT-konklusjonen for avfallsforbrenning omfatter også sluttbehandling og gjenvinning av slagg og bunnaske fra forbrenning av avfall. Dette omfattes ikke av forskriftsforslaget, men følges opp i saksbehandling av de aktuelle virksomhetene.

Vedlagt er forslag til endringer i kapittel 10.

Vi ber om kommentarer til forslaget innen 1. desember 2022.

Innhold

1. Bakgrunn	3
2. Endring i avfallsforskriften kapittel 10 om forbrenning av avfall.....	4
2.1. Mindre endringer i forskriftskapitlet.....	4
2.2. Ny del X – særlige krav til bestemte forbrenningsanlegg.....	5
2.2.1. Hvilke anlegg skal omfattes av nye krav? (§ 10-34)	5
2.2.2. Nye utslippsgrenser for utslipp til luft (§ 10-35)	5
2.2.3. Nye utslippsgrenser ved utslipp til vann fra rensing av røykgass (§ 10-36).....	7
2.2.4. Om unntak fra kravene (§ 10-37).....	7
2.2.5. Målinger av utslipp til luft (§ 10-38)	8
2.2.6. Målinger av utslipp til vann (§ 10-39)	9
3. Konsekvenser av reguleringen	10
3.1. Avgrensning.....	10
3.2. Konsekvenser ved regulering i forskrift fremfor i tillatelser	10
3.2.1. Forenklende for myndighetene	10
3.2.2. Større likebehandling av virksomhetene	10
3.3. Konsekvenser av nye utslippsgrenser (BAT-AEL).....	11
3.3.1. Nyttevirkninger.....	11
3.3.2. Kostnader for virksomhetene	11
3.3.3. Administrative kostnader for virksomhetene	12
3.3.4. Konsekvenser for offentlige myndigheter	12
3.4. Usikkerhet.....	12
3.5. Forutsetninger for vellykket gjennomføring	12
4. Konklusjon.....	12

1. Bakgrunn

Industriutslippsdirektivet (direktiv 2010/75/EU, kalt IED) er tatt inn i EØS-avtalens vedlegg XX, og gjennomført i norsk rett gjennom blant annet forurensningsforskriften kapittel 36 og avfallsforskriften kapittel 10. Formålet er å begrense forurensning fra industrivirksomheter samt sikre like konkurransevilkår for like aktiviteter/bransjer. Dette gjøres ved at det utarbeides omfattende dokumenter om hva som regnes som de beste tilgjengelige teknikker (BAT: *Best Available Techniques*) for å forhindre og begrense forurensning. Disse dokumentene kalles BREF (*BAT Reference Documents*). BREF-ene oppsummeres i såkalte BAT-konklusjoner, som angir de beste tilgjengelige teknikker for bestemte virksomheter/bransjer. I BAT-konklusjonene fastsettes det også forpliktende utslippsgrenser forbundet med BAT, såkalte BAT-AEL (AEL: *Associated Emission Levels*). Dette er utslippsgrenser som kan nås ved å bruke BAT.

Forurensningsmyndigheten skal sikre at virksomheter omfattet av en BAT-konklusjon, overholder kravene senest fire år etter at BAT-konklusjonen er vedtatt. Dette fremgår av forurensningsforskriften § 36-19 andre ledd.

BAT-konklusjoner for avfallsforbrenning (WI BAT) ble publisert 3. desember 2019¹. Rettsakten er vurdert som EØS-relevant, og ble tatt inn i EØS-avtalen den 5. februar 2021.

For andre bransjer det er vedtatt BAT-konklusjoner for, har forurensningsmyndigheten fastsatt kravene i de enkelte tillatelsene etter forurensningsloven § 11. Miljødirektoratet foreslår å fastsette utslippsgrensene (BAT-AEL) for forbrenning av avfall i avfallsforskriften kapittel 10 "Forbrenning av avfall". Dette er altså en annen måte å fastsette utslippsgrensene på enn hva vi vanligvis gjør i Norge. Det er åpning for dette etter IED art. 6, og for eksempel Sverige regulerer mye av industrien på denne måten (krav i forskrift).

Forskriftsfesting av BAT-AEL vil kunne forenkle arbeidet med å gjennomføre BAT-konklusjonene, redusere forurensningsmyndighetens bruk av ressurser til dette og sikre at fristen på fire år overholdes. Arbeidet med å følge opp BAT-konklusjonene i tillatelser er tid- og ressurskrevende. Avfallsforbrenningsanleggene som omfattes av BAT-konklusjonen, er relativt like, og det er mindre behov for "skreddersøm" her enn i enkelte andre bransjer. Regulering gjennom forskrift innebærer også likebehandling av anleggene, og avfallsforbrenning er allerede forskriftregulert.

Miljødirektoratet foreslår samtidig å gjøre enkelte andre mindre endringer i forskriftskapittelet. Vi foreslår blant annet å oppdatere definisjonene av avfall og farlig avfall for at disse skal samsvare med avfallsdefinisjonen i forurensningsloven og avfallsregelverket for øvrig.

BAT-konklusjonen for avfallsforbrenning omfatter også sluttbehandling og gjenvinning av slagg og bunnaske fra forbrenning av avfall. Dette er ikke omfattet av forskriftsforslaget, og følges opp av forurensningsmyndigheten gjennom enkeltsaksbehandling overfor de aktuelle virksomhetene.

¹COMMISSION IMPLEMENTING DECISION (EU) 2019/2010

2. Endring i avfallsforskriften kapittel 10 om forbrenning av avfall

2.1. Mindre endringer i forskriftskapitlet

Definisjonene av avfall og farlig avfall bør oppdateres for å samsvare med avfallsdefinisjonen i forurensningsloven og avfallsregelverket for øvrig. Vi foreslår derfor endring av definisjonene av avfall og farlig avfall.

Det har vært spørsmål om definisjonene av avfallsforbrenningsanlegg og samforbrenningsanlegg i forskriften er i samsvar med IED-direktivet. I dagens kapittel 10 er forbrenning definert i § 10-3 bokstav e slik at andre termiske behandlingsprosesser også, under visse forutsetninger, regnes som forbrenning iht. forskriften. Direktivet opererer ikke med en egen definisjon av forbrenning, men har presiseringer knyttet til forgassings- og pyrolyseanlegg i virkeområdet (artikkel 42 nr. 1 andre ledd), og presiseringer om andre termiske behandlingsprosesser i definisjonene av avfallsforbrenningsanlegg og samforbrenningsanlegg. Vi foreslår å gjøre oppbygging og språkbruk mer lik direktivet. Forslaget til endringsforskrift omfatter derfor endringer i virkeområde og definisjonene av avfallsforbrenningsanlegg og samforbrenningsanlegg. En egen definisjon av forbrenning blir dermed unødvendig og foreslås slettet. Endringene er i tråd med tolkninger som er gjort i praksis.

IED art. 42 slår fast at avfallsforbrennings- eller samforbrenningsanlegget skal omfatte både varmebehandlingsprosessen og den påfølgende forbrenningsprosessen dersom andre prosesser enn oksidering brukes for varmebehandling av avfall. Dette har vært uklart i dagens forskrift, og vi foreslår derfor å legge inn en presisering av dette i virkeområdet.

Samforbrenningsanlegg som forbrenner blandet, kommunalt avfall skal iht. definisjonen i gjeldende § 10-3 bokstav g betraktes som avfallsforbrenningsanlegg. Dette er en særnorsk presisering som ikke følger av EU-regelverket. Da direktivet om forbrenning av avfall ble gjennomført i norsk rett i 2002, ble det vurdert som rimelig at slike anlegg skulle følge alle kravene til avfallsforbrenningsanlegg, mens direktivet kun har krav om at de skal overholde utslippsgrenseverdiene for utslipp til luft fra avfallsforbrenningsanlegg (IED art. 46 nr. 2). Vi foreslår at dette særnorske kravet flyttes til virkeområdet i § 10-2 og at det presiseres at bestemmelsen kun gjelder for dagens forskriftskrav, dvs. del II-IX i forskriftskapitlet. Dette er kun en lovteknisk endring, og innebærer ingen materielle endringer. En del samforbrenningsanlegg vil bli omfattet av ny del X fordi de omfattes av BAT-konklusjonen, og det er derfor hensiktsmessig at definisjonen av samforbrenningsanlegg i forskriften samsvarer med definisjonen i direktivet.

Vi erstatter samtidig definisjonen av "kommunalt avfall" i forskriften med definisjoner i samsvar med forurensningsloven og rammedirektivet for avfall. I IED-direktivet artikkel 3 punkt 39 er "mixed municipal waste" avfall fra husholdning og avfall fra handel, industri og institusjoner som i sin art og sammensetning ligner husholdningsavfall, og med unntak for visse avfallsfraksjoner. På det tidspunktet denne definisjonen ble vedtatt var ikke "municipal waste" definert i rammedirektivet om avfall. Senere er "municipal waste" definert i rammedirektivet om avfall (2008/98/EC) uten at dette har ført til endringer i IED-direktivet. Vi foreslår å endre § 10-3 d) slik at definisjonen av husholdningsavfall og husholdningslignende avfall er i samsvar med definisjonen for "municipal waste" som brukes i rammedirektivet om avfall og som også er foreslått i nytt kapittel 10a. i avfallsforskriften om utsortering og materialgjenvinning av matavfall, park- og hageavfall og plastavfall. Husholdningsavfall er definert i forurensningsloven § 27a.

2.2. Ny del X – særlige krav til bestemte forbrenningsanlegg

Miljødirektoratet foreslår å legge til en ny del i avfallsforskriften kapittel 10 (del X). Denne delen vil gjelde i tillegg til de øvrige kravene i kapittel 10, men kun for anlegg som omfattes av BAT-konklusjonen. Det fastsettes nye utslippsgrenser for visse avfallsforbrenningsanlegg og samforbrenningsanlegg. Disse utslippsgrensene er basert på hva som kan oppnås med bruk av de beste tilgjengelige teknikker (BAT). I tillegg gis det bestemmelser om målinger og om unntak. Fristen (ikrafttredelse) som angis i forskriftsforslaget er satt med bakgrunn i forpliktelsen forurensningsmyndigheten har til å sikre at anleggene overholder BAT-AEL innen fire år etter at BAT-konklusjonen er publisert. Fristen innebærer i praksis at anleggene har en overgangsperiode fra forskriften trer i kraft frem til senest 3. desember 2023. Dette vil framgå av overgangsbestemmelsen § 10-40.

2.2.1. Hvilke anlegg skal omfattes av nye krav? (§ 10-34)

BAT-konklusjoner gjelder for bestemte virksomheter/aktiviteter eller bransjer. Disse angis i virkeområdet ("scope") til BAT-konklusjonen med henvisning til vedlegg I i IED-direktivet. Vedlegg I er inntatt i forurensningsforskriften kapittel 36 vedlegg I.

Miljødirektoratet har ikke noe skjønnsmargin eller handlefrihet når det gjelder *hvilke* anlegg som *må* følges opp med nye krav som følge av BAT-konklusjoner. Virkeområdet for de nye forskriftsbestemmelsene (del X) er derfor det samme som BAT-konklusjonens virkeområde.

Del X vil gjelde avfallsforbrenningsanlegg med kapasitet til å sluttbehandle eller gjenvinne over 3 tonn ordinært avfall per time eller over 10 tonn farlig avfall per døgn, og visse samforbrenningsanlegg med samme kapasitetsgrense. Samforbrenningsanlegg som brenner over denne kapasitetsgrensen er omfattet dersom hovedformålet for anlegget ikke er produksjon av materielle produkter, og gitt at det enten kun forbrenner avfall, at 40 % av varmen kommer fra farlig avfall eller det forbrenner blandet husholdningsavfall eller husholdningsliknede avfall.

Samforbrenningsanlegg skal kun omfattes av del X dersom de er omfattet av virkeområdet i BAT-konklusjonen, og definisjonen av samforbrenningsanlegg fra IED bør derfor legges til grunn når man avgjør hvilke dette er. Med bakgrunn i dette foreslår vi som omtalt i kap. 2.1 at det særnorske kravet om at samforbrenningsanlegg som brenner ubehandlet, kommunalt avfall skal følge kravene til avfallsforbrenningsanlegg som er satt i dagens definisjon av samforbrenningsanlegg i § 10-3 g, flyttes til virkeområdet i § 10-2 og at det presiseres at bestemmelsen kun gjelder for del II-IX i forskriftskapitlet.

Del X har et snevrere virkeområde enn de øvrige delene av kapittel 10. Øvrige deler av kapittel 10 gjelder avfallsforbrenningsanlegg og samforbrenningsanlegg som forbrenner ordinært og farlig avfall uten noen nedre grense for kapasitet. For anlegg som omfattes av foreslåtte del X, vil kravene her gjelde i tillegg til de øvrige kravene i kapittel 10. Forslaget om en ny del X gjelder altså ikke *i stedet for* de andre kravene i avfallsforskriften kapittel 10. Dette er presisert i forslagets § 10-34 andre ledd.

2.2.2. Nye utslippsgrenser for utslipp til luft (§ 10-35)

Vi foreslår å forskriftsfeste utslippsgrenser for utslipp til luft for totalt støv, metaller og metalloider, hydrogenklorid (HCl), hydrogenfluorid (HF), svoveldioksid (SO₂), nitrogenoksider (NO_x), karbonmonoksid (CO), ammoniakk (NH₃), flyktig organisk karbon (TVOC), og dioksiner/dioksinlignende PCB som tilsvarer BAT-AEL fra BAT-konklusjonen. Utslippsgrensene tilsvarer BAT-AEL i BAT 25 (tabell 3), BAT 28 (tabell 5), BAT 29 (tabell 6), BAT 30 (tabell 7) og BAT 31 (tabell 8) i BAT-konklusjonen.

For kvikksølv foreslår vi å kun forskriftsfeste grenseverdi angitt som døgnmiddelverdi som dokumenteres ved kontinuerlige målinger. I BAT-konklusjonen oppgis at kontinuerlig måling av

kvikksølv kan erstattes av langtidsprøvetaking eller periodisk måling minimum minst hver sjettede måned dersom anlegget forbrenner avfall med et dokumentert lavt og stabilt kvikksølvinnhold. Dersom langtidsprøvetaking skal benyttes i stedet for kontinuerlig måling, angir BAT-konklusjonen BAT-AEL på 1-10 µg/Nm³. BAT AEL ved kontinuerlig måling er 5-20 µg/Nm³. Et eventuelt unntak der langtidsprøvetaking erstatter kravet til kontinuerlig måling (se kap. 2.2.5) forutsetter dermed at det settes strengere utslippsgrenser.

I BAT-konklusjonen er det ulike grenseverdier for eksisterende anlegg og nye anlegg. Et "nytt anlegg" er definert som "a plant first permitted following the publication of these BAT conclusions or a complete replacement of a plant following the publication of these BAT conclusions", og eksisterende anlegg er anlegg som ikke er nye. BAT-konklusjonen ble publisert 3. desember 2019. I forskriftsforslaget framgår utslippsgrensene for nye anlegg av tabell 1 og for eksisterende anlegg av tabell 2 i vedlegg XII.

I BAT-konklusjonen er BAT-AEL oppgitt som et spenn. Vi har vurdert om vi skal fastsette utslippsgrensen for det enkelte stoff som én bestemt tallfestet grense, eller om vi skal fastsette utslippsgrensen som et spenn slik det er i BAT-konklusjonen. Vi foreslår sistnevnte løsning. Dette innebærer at virksomhetene i utgangspunktet vil drive i tråd med forskriften dersom de holder seg innenfor øvre grense i dette spennet. I henhold til forurensningslovens formål om å redusere eksisterende forurensning, se forurensningsloven § 1 og også retningslinjene i § 2 nr. 1 og 2, er det imidlertid ikke tilstrekkelig å overholde øvre del av intervallet/spennet, dersom anlegget kan klare en lavere utslippsgrense uten uforholdsmessig stor kostnad.

Flere av anleggene omfattet av ny del X i kap. 10, overholder allerede i dag utslippsgrensene. Det er ikke meningen at anleggene skal få *lempeligere* grenser og legge seg på et høyere utslippsnivå enn det de klarer i dag. Det er heller ikke i tråd med forurensningslovens formål. Også anleggene som allerede er innenfor øvre del av utslippsgrensen, skal arbeide for å få ned utslippene sine. Dette er bakgrunnen for presiseringen i utkastets § 10-35 første ledd andre punktum, som strengt tatt er en forlengelse av forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7 og i tråd med forurensningslovens formål og retningslinjer. Å fastsette én grenseverdi for hvert stoff basert på BAT-AEL vil ikke gi tilsvarende rom for individuell vurdering av BAT for de enkelte anleggene.

Forbrenningsanleggene har allerede utslippsgrenser for utslipp til luft av de nevnte stoffene, bortsett fra NH₃ og dioksinlignende PCB. Utslippsgrensen for NH₃ vil gjelde ved bruk av selektiv katalytisk reduksjon (SCR) og/eller selektiv ikke-katalytisk reduksjon (SNCR). BAT-AEL er strengere enn utslippsgrensene i forskriftskapitlet § 10-15 for de aller fleste stoffene. Reglene for når utslippsgrensene skal overholdes/kan overskrides er imidlertid ulike for BAT-AEL og utslippsgrensene i § 10-15. I tillegg er midlingstidene ulike for enkelte av stoffene. Virksomhetene vil måtte overholde både utslippsgrenseverdiene i § 10-15 og nye utslippsgrenser fastsatt ut ifra BAT-AEL.

BAT-AEL gjelder i utgangspunktet kun under " normale driftsforhold ", jf. IED-direktivet artikkel 15 nr. 3. Tanken er at virksomheten, gjennom å overholde BAT-AEL ved normale driftsforhold, skal oppfylle det grunnleggende kravet om å benytte beste tilgjengelige teknikker². Driftsforhold som kan sies å være "ikke normale", er for eksempel opp- og nedkjøring og posefilterbrudd/lekkasjer. I slike situasjoner gjelder altså ikke disse utslippsgrensene. Forutsetningen er imidlertid at de nevnte situasjonene ikke skyldes drift i strid med BAT-prinsippet. Dersom f.eks. en funksjonsfeil med påfølgende forhøyede utslipp skyldes at anlegget ikke har vært drevet i tråd med BAT, så vil BAT-AEL-grensen gjelde. Det er bare så fremt virksomheten etterlever prinsippet om bruk av BAT, og slike situasjoner likevel oppstår, at utslippsgrensen ikke vil gjelde. Dette er presisert i andre ledd i forslaget til bestemmelse: Utslippsgrensene gjelder ikke ved opp- og nedkjøring, lekkasjer, funksjonsfeil på anlegget, plutselig driftsstans eller ved nedleggelse av virksomheten,

² Med "teknikker" menes i denne sammenheng både den teknologi som anvendes og måten anlegg konstrueres, bygges, vedlikeholdes og drives på. Som "tilgjengelige" teknikker regnes de teknikker som er utviklet i en slik grad at de kan anvendes i den aktuelle sektor/bransje på økonomisk og teknisk mulige vilkår.

forutsatt at pliktene til å redusere forurensning så langt som mulig, forebyggende vedlikehold og tiltaksplikt er overholdt.

Utslippsgrensene i § 10-15 i gjeldende forskrift er ikke avgrenset til å gjelde ved "normale driftsforhold". Forskriften § 10-29 har imidlertid krav om at anlegget må stenge ned etter fire timer dersom utslippsgrensene overskrides som følge av teknisk uunngåelige forstyrrelser eller svikt i rensanlegg eller måleutstyr³. Denne bestemmelsen (§ 10-29) vil ikke gjelde ved avvik fra BAT-AEL-grensen. I forslaget til endringsforskrift presiseres det derfor i § 10-29 første ledd at bestemmelsen gjelder ved overskridelse av utslippsgrensene i §§ 10-15 og 10-17.

I BAT-konklusjonen er det angitt BAT-AEL for TVOC (totalt flyktig organisk karbon, uttrykt som C). I forskriften § 10-15, jf. vedlegg II og V er det angitt utslippsgrenser for TOC (gass- og dampformige organiske forbindelser, uttrykt som totalt organisk karbon) i overensstemmelse med kap. IV i IED-direktivet. Vi legger til grunn at TVOC og TOC her er uttrykk for det samme, dvs. totalt flyktig organisk karbon i utslippet, og benytter derfor forkortelsen TOC gjennomgående i forskriften. Dette måles etter NS-EN 12619:2013 *Utslipp fra stasjonære kilder - Bestemmelse av massekonsentrasjonen av totalt organisk karbon i gassform - Metode med kontinuerlig flammeioniseringsdetektor*. I standarden defineres TVOC som summen av alle gass- og dampformige organiske forbindelser, uttrykt som totalt organisk karbon.

2.2.3. Nye utslippsgrenser ved utslipp til vann fra rensing av røykgass (§ 10-36)

Vi foreslår å fastsette utslippsgrenser for utslipp til vann for total mengde suspendert stoff (TSS), totalt organisk karbon (TOC), tungmetaller og dioksiner som tilsvarer BAT-AEL fra BAT-konklusjonen. Utslippsgrensene tilsvarer BAT-AEL i BAT 34 (tabell 9 og 10) i BAT-konklusjonen. Forskriftskapitlet har i dag ikke utslippsgrense for totalt organisk karbon (TOC) og antimon, men for de øvrige stoffene finnes allerede utslippsgrenser. BAT-AEL er strengere enn utslippsgrensene i forskriftskapitlet § 10-17 for disse. Reglene for når utslippsgrensene skal overholdes/kan overskrides er imidlertid ulike for BAT-AEL og utslippsgrensene i § 10-17. I tillegg er midlingstidene ulike for enkelte av stoffene. BAT-AEL gjelder i utgangspunktet kun under "normale driftsforhold", se nærmere om dette under omtalen av nye utslippsgrenser for utslipp til luft.

Virksomhetene vil måtte overholde både utslippsgrenseverdiene i § 10-17 og utslippsgrenser fastsatt ut ifra BAT-AEL.

I BAT-konklusjonen er det fastsatt BAT-AEL for direkte utslipp og indirekte utslipp. For TOC og TSS er det i BAT-konklusjonen kun fastsatt BAT-AEL for direkte utslipp. Utslippsgrensene gjelder i utgangspunktet på det punktet der utslippene forlater anlegget. Vi legger til grunn at det er forutsatt at TOC og TSS renses tilstrekkelig ved indirekte utslipp, i tråd med IED-direktivets artikkel 15 nr. 1. IED-bestemmelsen gir mulighet til å ta renseseffekten i kommunale avløpsanlegg eller annet eksternt rensanlegg i betraktning når utslippsgrensene til virksomhetene skal fastsettes, forutsatt at miljøet sikres tilsvarende beskyttelse. I forslaget har vi derfor satt samme krav til direkte og indirekte utslipp til vann fra rensing av røykgass, men presisert at rensing som skjer i et eksternt rensanlegg kan tas i betraktning ved vurdering av om utslippsgrensene for TOC og TSS overholdes dersom dette ikke medfører en høyere forurensningsbelastning på miljøet. En tilsvarende bestemmelse om felles rensing knyttet til utslippsgrensene i § 10-17 i gjeldende forskrift er gitt i § 10-18.

2.2.4. Om unntak fra kravene (§ 10-37)

Industriutslippsdirektivet og BAT-konklusjonene som utarbeides, bygger på et prinsipp om at virksomheter og anlegg skal begrense forurensningen sin mest mulig ved hjelp av de beste tilgjengelige teknikker. Det kan i det enkelte tilfellet likevel være forhold ved anlegget eller

³ Dette gjennomfører krav i IED-direktivet artikkel 46. nr 6

virksomhetens plassering som gjør at utslippsgrensene i tråd med BAT (BAT-AEL) ikke kan nå uten at det må anses å være uforholdsmessig kostbart. Etter industriutslippsdirektivet er det åpning for å gjøre unntak fra BAT-AEL, dersom bestemte vilkår er til stede. Disse fremgår av artikkel 15 nr. 4, og er implementert i norsk rett i forurensningsforskriften § 36-15 fjerde ledd. Forslaget til § 10-37 viser derfor til forurensningsforskriften § 36-15 fjerde ledd, som et eventuelt unntak vil måtte hjemles i. Alternativet ville vært å ta inn hele forurensningsforskriften § 36-15 fjerde ledd, i avfallsforskriften kapittel 10 også. Det anses som unødvendig. Det er derfor valgt en henvisning til unntaksadgangen i forurensningsforskriften § 36-15 fjerde ledd. Denne unntaksadgangen gjelder uavhengig av denne henvisningen, så forslaget i § 10-37 er valgt av pedagogiske hensyn.

Er det behov for strengere utslippsgrenser eller andre krav, kan dette fastsettes i tråd med avfallsforskriften § 10-4 fjerde ledd.

2.2.5. Målinger av utslipp til luft (§ 10-38)

Kravene til målinger i kapittel 10 del VII er fastsatt med bakgrunn i IED-direktivet kap. IV (tidligere direktiv om forbrenning av avfall). Dette er minimumskrav, og er fastsatt for å dokumentere overholdelse av utslippsgrensene i del V og VI i forskriftskapitlet. I tillatelsene anleggene må ha etter forurensningsloven settes i tillegg vilkår om at bedriften skal utføre målinger som er representative for utslippene fra virksomheten, og ha et program for utslippskontroll som inngår i bedriftens dokumenterte internkontroll. Vilkårene i tillatelsene settes for å sikre at utslippskontrollen tilpasses forhold ved det enkelte anlegget og tar høyde for variasjoner i drift og usikkerhet ved målingene.

I BAT-konklusjonen er det angitt BAT for målinger. Det som er angitt som BAT for målinger er ikke direkte bindende slik BAT-AEL er, og vi er dermed ikke forpliktet til å fastsette dette i forskrift eller tillatelse. Vi er imidlertid forpliktet til å legge alle BAT-konklusjonene til grunn når vi gir eller endrer en tillatelse (forurensningsforskriften § 36-10 nr. 9). I og med at kap. 10 har krav til målinger for andre utslippsgrenser, mener vi det er hensiktsmessig at forskriften også angir minimumskrav til målinger forbundet med de nye utslippsgrensene. Dette vil gjøre det tydelig for anleggene hva som vurderes som minimumskrav, og sikre likebehandling. Som nevnt over vil det i tillatelsene etter forurensningsloven i tillegg stilles krav til program for utslippskontroll og representative målinger.

Vi foreslår derfor å forskriftsfeste særlige krav til målinger av utslipp til luft i del X basert på BAT-konklusjonen for de stoffene det settes utslippsgrenser for. For anlegg omfattet av del X vil målekravene gjelde i tillegg til kravene i § 10-21.

BAT-konklusjonen oppgir også BAT for målinger av stoffer som det ikke er gitt BAT-AEL for (dinitrogenoksid (N₂O), polybromerte dibenzo-p-dioksiner og -furaner (PBDD/F), og benzo(a)pyren). Vi foreslår ikke målekrav for dette i forskriften. Målinger av disse stoffene kan likevel være nødvendig ved enkelte anlegg. Eksempelvis kan det være behov for målinger av PBDD/F dersom anlegget brenner avfall med bromerte flammehemmere. Eventuelle krav om slike målinger kan om nødvendig fastsettes i tillatelsen til anlegget.

Kravene som foreslås er basert på BAT 4 i BAT-konklusjonen som angir at det er BAT å utføre målinger med minst den frekvens som er angitt, og i overensstemmelse med EN-standarder. I bestemmelsen angis hvilke stoffer som skal måles og frekvens for målingene. Målingene skal gjøres for å dokumentere overholdelse av de nye utslippsgrensene.

Utover målinger som anleggene allerede må gjennomføre iht. § 10-21, vil anleggene dermed få krav til

- kontinuerlig måling av ammoniakk ved bruk av selektiv katalytisk reduksjon (SCR) og/eller selektiv ikke-katalytisk reduksjon (SNCR)
- kontinuerlig måling av kvikksølv
- langtidsprøvetaking av dioksiner

- korttids- og langtidsprøvetaking av dioksinlignende PCB

I BAT-konklusjonen presiseres det at måling av dioksinlignende PCB ikke er nødvendig dersom det er påvist at utslippene er mindre enn 0,01 ng WHO-TEQ/Nm³, og at langtidsprøvetaking av dioksiner eller dioksinlignende PCB ikke er nødvendig hvis utslippene er tilstrekkelig stabile. Disse mulighetene tas inn i forskriften.

I BAT-konklusjonen oppgis at kontinuerlig måling av kvikksølv kan erstattes av langtidsprøvetaking eller periodisk måling minimum minst hver sjettede måned dersom anlegget forbrenner avfall med et dokumentert lavt og stabilt kvikksølvinnhold, og at kontinuerlig måling av hydrogenfluorid kan erstattes av periodisk måling under visse forutsetninger. Dette tas ikke inn i forskriften. Kontinuerlig måling av hydrogenfluorid skal allerede i dag gjennomføres ved anleggene iht. § 10-21. Vi foreslår imidlertid at forurensningsmyndigheten kan gjøre unntak fra og fastsette andre krav til målinger. Det kan dermed gis unntak fra kravet til kontinuerlige målinger av kvikksølv og hydrogenfluorid i særlige tilfeller basert på dokumentasjon fra virksomhetene.

I BAT-konklusjonen angis at målingene skal gjøres iht. EN-standarder. Vi foreslår i § 10-38 at målingene skal utføres i henhold til kravene til målemetoder og måleutstyr i vedlegg III i forskriftskapitlet.

Kapittel 10 har krav til oppbevaring av måleresultater og årlig rapportering, jf. §§ 10-32 og 10-33. Disse bestemmelsene vil også gjelde for målingene som utføres etter de nye bestemmelsene i del X. Nærmere krav til den årlige rapporteringen framgår av tillatelsene virksomhetene har etter forurensningsloven. Bedriftene skal innen 1. mars hvert år rapportere utslippsdata via www.altinn.no. Dette omfatter blant annet resultater fra utslippskontroll. Rapportering skal skje i henhold til Miljødirektoratets veileder til bedriftenes egenrapportering, se www.miljodirektoratet.no. Endringen i kapittel 10 vil medføre at den årlige rapporteringen vil bli utvidet med rapportering av resultater av utslippskontrollen knyttet til de nye utslippsgrensene.

2.2.6. Målinger av utslipp til vann (§ 10-39)

Tilsvarende som for utslipp til luft, foreslår vi egne krav til målinger av utslipp til vann knyttet til de nye utslippsgrensene i del X. For anlegg omfattet av del X vil målekravene gjelde i tillegg til kravene i § 10-24.

Kravene som foreslås er basert på BAT 6 i BAT-konklusjonen som angir at det er BAT å utføre målinger med minst den frekvens som er angitt, og i overensstemmelse med EN-standarder. Utover målinger som anleggene allerede må gjennomføre iht. § 10-24, vil anleggene dermed få krav til

- daglige målinger av TOC
- målinger minst hver måned av antimon
- målinger minst hver måned av dioksiner

Anleggene kan imidlertid i stedet måle dioksiner minst en gang hver sjettede måned hvis det er påvist at utslippene er stabile. I tillegg foreslår vi at forurensningsmyndigheten kan gjøre unntak fra og fastsette andre krav til målinger.

Endringen i kapittel 10 vil medføre at den årlige rapporteringen vil bli utvidet med rapportering av resultater av utslippskontrollen knyttet til de nye utslippsgrensene.

3. Konsekvenser av reguleringen

3.1. Avgrensning

Utover implementeringsmetode, ligger det ingen fleksibilitet i Norges implementering av de konkrete utslippsgrensene. BAT-AEL er forutsatt inntatt i norsk rett som følge av industriutslippsdirektivet, og vi vil være i brudd med direktivet dersom virksomhetene ikke overholder grensene innen fire år etter BAT-konklusjonene er publisert. Vi beskriver derfor konsekvensene av endringene uten å vurdere hvorvidt nytten ved nye utslippsgrenser er større enn kostnadene, eller om den samme miljønyttene kunne vært realisert til lavere kostnader ved alternativ virkemiddelbruk eller i andre sektorer. Vi beskriver derfor nyttevirkningene kun på overordnet nivå i konsekvensvurderingen.

3.2. Konsekvenser ved regulering i forskrift fremfor i tillatelser

3.2.1. Forenklende for myndighetene

De nye kravene kan enten innføres i forskrift eller tillatelse. Fordi virksomhetene er relativt like vil det være mulig å legge kravene i forskrift uten særlige tilpasninger for den enkelte virksomhet. Sammenliknet med regulering i enkelttillatelser vil regulering i forskrift føre til en redusert administrativ byrde for forvaltningen, da forskriftsendringen vil være mindre arbeidskrevende å gjennomføre, og endringer ved senere tidspunkt kan gjennomføres ved forskriftsendring i stedet for endring av individuelle tillatelser. Regulering i forskrift vil i mindre grad gi rom for skjønnsmessige tilpasninger i tillatelsene, og dermed sørge for større likebehandling av anleggene. Selv om det kan bli nødvendig å gjøre mindre endringer i enkelte av tillatelsene, vil det samlet være et lite omfattende arbeid og en netto besparelse i ressursbruk for myndighetene sammenliknet med fastsettelse i tillatelser.

Når BAT-AEL fastsettes som et spenn, blir det noe mer arbeid å føre tilsyn for forurensningsmyndighetene for å kontrollere at virksomhetene har redusert utslippene sine så mye som mulig. Ved fastsettelse i tillatelser er det forholdsvis enkelt å kontrollere om anleggene overholder utslippsgrensen, fordi grensen er fastsatt som ett tall. Når BAT-AEL fastsettes som et intervall, må tilsynsmyndigheten forsikre seg om at anlegget, også dersom de overholder øvre del av grensen, likevel gjør det de kan for ytterligere å begrense utslippene sine, ref. forslaget § 10-35 første ledd andre setning og § 10-36 første ledd andre setning. Denne kontrollen kan være krevende i praksis, og vi forventer økt tidsbruk for tilsynsvirksomheten til forurensningsmyndigheten på grunn av dette. Dette innebærer en intern byrdeoverføring fra myndighetenes fastsettelse av krav, til myndighetenes oppfølging av krav. I sum forventer vi likevel at fastsettelse i forskrift reduserer den totale arbeidsbyrden for offentlige myndigheter.

Fordi virksomhetene har mulighet til å søke om unntak fra utslippsgrensene, vil det være behov for enkelte individuelle vurderinger. Virksomhetenes unntaksmulighet og merarbeidet det utløser for forurensningsmyndigheten vil være det samme uavhengig av om grensene fastsettes i forskrift eller i tillatelser.

3.2.2. Større likebehandling av virksomhetene

Ved at utslippsgrensene fastsettes i forskrift og settes likt for alle virksomheter, sikres større grad av likebehandling enn om utslippsgrensene ble fastsatt i hver enkelt virksomhets tillatelse. Fastsettelse i forskrift vil ikke påvirke virksomhetenes mulighet til å få unntak fra krav, eller føre til øvrige byrdeøkninger sammenliknet med fastsettelse i tillatelser.

3.3. Konsekvenser av nye utslippsgrenser (BAT-AEL)

3.3.1. Nyttevirkninger

Stoffene som omfattes av BAT-AEL er kjente stoffer som gir negative konsekvenser for ytre miljø. Innføring og bruk av beste tilgjengelige teknikker (BAT) vil føre til reduksjoner i utslippene til luft og vann, og dermed redusere eksponering av disse stoffene til ytre miljø⁴.

I tillegg innebærer forslaget harmonisering med EUs regelverk. Det er en fordel for norsk industri at det gjennomføres regler på fellesskapsnivå, da det gir tilsvarende og like rammebetingelser for berørt norsk og europeisk industri.

3.3.2. Kostnader for virksomhetene

For di BAT-konklusjonen kun omfatter anlegg med kapasitet til å håndtere minimum tre tonn ordinært avfall per time eller over ti tonn farlig avfall per døgn, treffer reguleringen kun profesjonelle og relativt store virksomheter som er godt kjent både med det nåværende og det kommende regelverket. For å vurdere hvordan virksomhetene treffes av den nye reguleringen, ba Miljødirektoratet og statsforvalterne i 2019/2020 anlegg som omfattes av virkeområdet for BAT-konklusjonen om å vurdere anleggene sine i lys av de nye BAT-konklusjonene. Vi har tatt utgangspunkt i disse vurderingene i kombinasjon med egenkontrollrapporter fra virksomhetene i vurderingen av konsekvenser. Som hovedregel vil endringene føre til skjerpede utslippskrav for virksomhetene, og for anleggene som må gjennomføre tiltak for å etterkomme dem vil det gi økte kostnader til investering og drift.

Det er 20 eksisterende anlegg som omfattes av BAT-AEL-kravene; 14 avfallsforbrenningsanlegg og 6 samforbrenningsanlegg. Trenden er at anleggene vurderer at de klarer øvre del av BAT-AEL-intervallet for de fleste stoffer, men at det for enkeltstoffer kan være krevende.

Stoffene virksomhetene ikke oppfyller de nye BAT-AEL-grensene for, og stoffene de tidligere har fått avvik for brudd på nåværende utslippsgrenser for, overlapper. Disse anleggene plikter derfor i mange tilfeller allerede etter gjeldende regelverk å gjennomføre tiltak som reduserer utslipp. Dersom virksomhetene - som følge av BAT-AEL - må gjennomføre nye investeringer eller legge om driften for å etterkomme nye utslippsgrenser for enkelte stoffer, er det påregnelig at de uansett - helt eller delvis - skulle ha gjennomført slike tiltak også under dagens regelverk. Eventuelle merkostnader som tilkommer som følge av nye tiltak for å redusere disse stoffene kan derfor ikke uten videre tilskrives nye BAT-AEL-grenser alene, men må sees i lys av at enkelte av virksomhetene allerede er i brudd med de nåværende utslippsgrensene. Dersom tiltakene i sin helhet tilskrives nye BAT-AEL vil det innebære at merkostnadene ved å innføre BAT-AEL overvurderes.

Kravene vil gi økonomiske konsekvenser i form av økte drifts- og analysekostnader. Slike investeringer er først og fremst knyttet til noen av anleggets linjer, og primært de med eldst teknologi. De mest oppgraderte linjene ville som hovedregel klart BAT-AEL-grensene dersom de ble målt separat.

Vi har ikke detaljert kjennskap til de tekniske forholdene eller konkrete utfordringene ved de enkelte anleggene, og det er derfor ikke mulig å vurdere hvor store kostnader som vil påløpe totalt eller for hvert enkelt anlegg. Basert på den informasjonen vi har, forventer vi likevel at behovet for større investeringer er begrenset til et lite antall anlegg, og at de fleste vil klare øvre BAT-AEL-grense uten større investeringer eller endringer i driften. Det finnes likevel et eksempel på en virksomhet som anslår at de må investere inntil 50 millioner kroner for å etterkomme nye utslippskrav for NO_x, og vi kan derfor ikke utelukke at utslippsgrensene som følger av BAT-AEL kan få store kostnadsmessige konsekvenser for noen få virksomheter. Miljødirektoratet har ikke mottatt

⁴ Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Incineration, kapittel 1.5.1

informasjon som tilsier at noen anlegg står i fare for å bli nedlagt som følge av innføring av BAT-AEL-intervallet for avfallsforbrenning.

De nye kravene vil gi økt behov for prøvetaking, overvåking og analyse av utslippene til virksomhetene. Det vil være nødvendig for anleggene å oppdatere måleregimene sine, da BAT-konklusjonene angir måleparametere/-metoder for å bekrefte overholdelse av BAT-AEL som ikke alltid overlapper med målekravene etter dagens regelverk. Et eksempel er måling av stoffene NH₃ og dioksinlignende PCB. Disse stoffene har ikke tidligere hatt utslippsgrenser i avfallsforskriften, og dette gir dermed behov for nye målerutiner som kan medføre nye kostnader. En del av stoffene måles kontinuerlig og automatisk ved hjelp av sensorer, mens andre stoffer vil kreve at eksterne konsulenter måler på vegne av virksomhetene over en kortere periode én eller flere ganger i året.

3.3.3. Administrative kostnader for virksomhetene

Administrativt vil de nye utslippsgrensene medføre små konsekvenser for virksomhetene. De må oppdatere seg på nye utslippsgrenser, men har som hovedregel allerede god kjennskap til de nye BAT-konklusjonene, og vi forventer derfor at dette vil være lite krevende for dem. Virksomhetene rapporterer allerede til myndighetene under dagens regelverk, og kan fortsette å bruke de samme systemene og kontaktpunktene. Stoffene som reguleres er med få unntak de samme som virksomhetene har rapportert på tidligere, men rapporteringen blir noe utvidet som følge av nye utslippsgrenser og enkelte nye stoffer.

3.3.4. Konsekvenser for offentlige myndigheter

I forbindelse med innføring av nye utslippsgrenser og nytt måleregime vil det være behov for at Miljødirektoratet veileder virksomhetene. Vi forventer ikke at dette vil være et omfattende merarbeid, blant annet fordi virksomhetene allerede er godt kjent med de nye BAT-konklusjonene og har etablerte rapporteringsverktøy og -kanaler. Noe merarbeid må likevel regnes med i en overgangsperiode. Veiledning ville vært nødvendig uavhengig av om utslippsgrensene ble fastsatt i forskrift eller i tillatelser.

3.4. Usikkerhet

Det ligger en viss usikkerhet i anleggenes kostnader ved endringen, da flere av anleggene som ikke klarer én eller flere av utslippsstoffenes BAT-AEL mangler tallfestede kostnadsestimater. Ingen av anleggene vi har mottatt informasjon fra har imidlertid nevnt at det vil være økonomisk umulig å overholde nye utslippsgrenser, eller at de vil føre til nedleggelse.

3.5. Forutsetninger for vellykket gjennomføring

For å sikre vellykket gjennomføring er det viktig at Miljødirektoratet informerer og veileder aktørene om revidert forskrift, blant annet om hvilke endringer som er gjort og hvordan nye bestemmelser skal forstås. Det er viktig at anleggene forstår pliktene de har etter del X i forskriften, og følger dem opp. Fordi endringen innebærer økt tidsbruk til tilsyn fra forurensningsmyndighetens side, er det viktig at ressurser forvaltes internt hos myndighetene slik at de nye oppgavene kan håndteres på en hensiktsmessig måte. Rapportering vil foregå i årlige egenkontrollrapporter i de samme rapporteringsløsningene og -kanalene som tidligere, og forventes derfor å kreve minimalt med omstilling hos anleggene og hos myndighetene.

4. Konklusjon

Samlet sett vurderer Miljødirektoratet at forskriftsforslaget er gjennomførbart. Norge er forpliktet til å fastsette vilkår i tråd med BAT-AEL, og ved å gjøre det i forskrift heller enn i tillatelser søker vi å minimere den administrative byrden ved reguleringen, samtidig som virksomhetene sikres størst mulig grad av likebehandling.

Høringsfrist

Kommentarer til forslaget sendes Miljødirektoratet innen 1. desember 2022.

Høringsdokumenter er tilgjengelige på nettsidene til Miljødirektoratet.

Vi ber om at høringspartene benytter skjema for elektronisk tilbakemelding på hørings siden.

Vi ber om at departementer og de enkelte organisasjonene orienterer relevante etater, underliggende forbund, medlemsbedrifter mv. om høringen.

Eventuelle spørsmål til høringen kan rettes til: Ellen Margrethe Svinndal, ellen.margrethe.svinndal@miljodir.no.

Vedlegg:

- Forslag til endringsforskrift