



Handläggare: Monika Gerdhem
Förvaltningsjurist
Avdelningen Verksamhetsstöd
Telefon: 08-508 28 897

Till
KF/KS Kansli
Rotel VI-Stadsmiljöroteln

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat en remiss från Miljödepartementet industriutsläppsutredningens betänkande Bättre miljö – minskade utsläpp (SOU 2011:86) respektive Naturvårdsverkets förslag på implementering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp till miljö- och hälsoskyddsnämnden. På grund av den korta remisstiden sker yttrandet som ett kontorsyttrande.

Syftet med direktivet – som ersätter IPPC-direktivet - är att samordna åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar från industriutsläpp. Innehållet i direktivet ska vara implementerat i svensk lagstiftning senast den 7 januari 2013.

Förvaltningen ställer sig med några viktiga undantag generellt positiv till de föreslagna ändringarna och de nya bestämmelserna i miljöbalken samt förordningar meddelade med stöd av miljöbalken. Förvaltningen bedömer att de föreslagna ändringarna och tilläggen i stort fyller den funktion som krävs för att implementera direktivet. Förvaltningen har dock viktiga synpunkter i vissa avseenden. Under förvaltningens synpunkter redogör förvaltningen närmare för dessa.

Principiellt viktiga synpunkter som framförs är dels att miljöorganisationers talerätt inte ska utökas till att omfatta samtliga tillsynsbeslut meddelade med stöd av miljöbalken, dels att det genom avgiftsförordningen måste göras möjligt för kommunala tillsynsmyndigheter att ta ut avgift för det remissarbete som utförs i samband med tillstånds- och omprövningar av miljöfarlig verksamhet.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat Miljödepartementets remiss angående förslaget genomförande av Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU) (IED), dnr 250/2012 till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Det remitterade materialet består dels av betänkandet Bättre miljö - minskade utsläpp (SOU 2011:86), dels av Naturvårdsverkets förslag till genomförande av delar av direktivet. Remisstiden sträcker sig till den 26 mars 2012. Med hänsyn till den korta remisstiden besvaras remissen

genom detta kontorsyttrande. Yttrande kommer att anmälas vid nämndens sammanträde den 17 april 2012.

Reglering av tunga industriutsläpp inom EU har hittills skett genom det så kallade IPPC-direktivet (2008/1/EG) och sex andra direktiv. Dessa är LCP – direktivet (2001/80/EG), WI – direktivet (2000/76/EG), VOC – direktivet (1999/13/EG) och tre direktiv för tillverkning av titandioxid. Genom antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning) har dessa direktiv samordnats och sammanfogats till ett enda direktiv.

Industriutsläppsdirektivet ska vara implementerat i svensk rätt senast den 7 januari 2013. Genomförandet av direktivet i svensk rätt har utretts i två statliga utredningar. Den ena utredningen har genomförts av en särskilt tillsatt utredning, SOU 2011:86, i enlighet med utredningsuppdraget (Dir. 2010:113). Denna utredning avser genomförandet av större delen av industriutsläppsdirektivet. Den andra utredningen avser genomförandet av de delar som inte har utförts inom ramen för SOU 2011:86 och har utförts av Naturvårdsverket. Denna utredning tar sikte på genomförandet av kapitlen III-VI i Industriutsläppsdirektivet, vilka avser reglering av utsläpp för förbränningsanläggningar och utsläpp av VOC. Detta remissvar avser båda dessa utredningar.

Ärendet

Utredningen SOU 2011:86

IED-direktivet

Syftet med IED är att samordna åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar från industriutsläpp. För att förebygga, minska och i möjligaste mån eliminera föroreningar från industriella verksamheter, i enlighet med principen om att förorenaren ska betala (polluter pays principle) och principen om förebyggande åtgärder mot föroreningar, förstärks genom IED även åtgärderna för kontroll, övervakning och tillsyn. IED anger miniminormer men överläter åt medlemsstaternas behöriga myndigheter att bestämma på vilket sätt bestämmelserna ska genomföras i den nationella lagstiftningen.

EU-gemensamma utsläppsvillkor i enlighet med BAT (Best available technology)

En viktig del i ovan nämnda samordning är att en gemensam miniminivå för industriutsläpp inom EU garanteras. För att säkerställa enhetliga minimikrav för utsläpp ska, vid bedömningen av hur industriutsläpp ska begränsas genom tillståndsvillkor, hänsyn tas till slutsatser i så kallade BAT-referensdokument som har utfärdats med stöd av artikel 13 IED. Dessa ska innehålla en sammanställning av vad som för en viss bransch utgör bästa tillgängliga teknik. Slutsatsen av ett BAT-referensdokument kallas BAT-slutsats. BAT-referensdokumenten tas fram centralt av Europeiska IPPC-byrån i Sevilla. Tanken är att den ska vara sammansatt av representanter från medlemsstaterna och att såväl myndigheter som industriföreträdare ska finnas representerade. Tillståndsmyndigheterna är skyldiga att ta hänsyn till BAT-slutsatserna vid fastställande av utsläppsvillkor vid prövning och omprövning av anläggningar som omfattas av IED, s.k. IED-anläggningar.

IED innebär också en skyldighet för medlemsstaterna att se till så att alla IED-anläggningar inom medlemsstaten har uppdaterade utsläppsvillkor senast fyra år från det att ett nytt BAT-referensdokument som berör en anläggningens huvudsakliga verksamhet har fastställts. Detta kommer att medföra ett ökat antal omprövningar av IED-anläggningar. IED kommer att omfatta ca 1 100 anläggningar i Sverige. Av dessa har länsstyrelser tillsyn över 440 kommuner över 630.

Det kommer att finnas ca 30 BAT-referensdokument som ska uppdateras vart åttonde år. Detta innebär att i genomsnitt ca 147 anläggningar kan bli aktuella för villkorsuppdatering per år. Detta kommer självfallet att variera beroende på hur många anläggningar som omfattas av ett särskilt BAT-referensdokument.

I Stockholm finns ca 10 IED-anläggningar. Dessa är:

- Akalla värmeverk Spetsvärme
- Biovitrum-paradiset 14
- Energianläggning SöS Spetsvärme (under avveckling)
- Farsta värmeverk Spetsvärme (kan komma att läggas ner)
- Hammarbyverket Baslast
- Hässelbyverket Baslast
- Högdalenverket Baslast
- Octapharma-hornsberg
- Värtaverket Baslast
- Årsta värmeverk Spetsvärme

Om en anläggnings huvudsakliga verksamhet berörs av ett nytt BAT-referensdokument ska tillsynsmyndigheten ta ställning till om det finns behov av omprövning av villkoren. Skulle behov av omprövning föreligga ska omprövningen avse alla BAT-referensdokument som är tillämpliga på anläggningen, dvs. även sådana som inte avser den huvudsakliga verksamheten.

Översyns- och omprövningsprocessen

För att möjliggöra omprövning av villkor i enlighet med IED krävs vissa ändringar i miljöbalken, bl.a. när det gäller möjligheten att bryta ett tillstånds rättskraft. Förslag på genomförande av IED i denna del lämnas i industriutsläppsutredningens betänkande. Utredningen lämnar också förslag på förfaranderegler rörande hur omprövningsförfarandet ska initieras och genomföras. Det är framför allt denna del som berör kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet. Översyns- och omprövningsprocessen innebär sammanfattningsvis följande.

Naturvårdsverket och Jordbruksverket ska ansvara för att aktivt informera tillsynsmyndigheterna om arbetet med framtagandet av nya BAT-slutsatser och offentliggörandet av dessa samt att publicera informationen på internet.

- En översyn av de tillstånd som berörs av den nya BAT-slutsatsen ska göras. Tillsynsmyndigheterna ska omgående efter offentliggörandet av ny BAT-slutsats informera berörda verksamhetsutövare om deras skyldighet att inkomma med underlag för en bedömning om nytt miljötillstånd behöver sökas.
- Verksamhetsutövarna är sedan skyldiga att inom viss tid inkomma med det underlag som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna avgöra om verksamheten uppfyller kraven i de nya eller uppdaterade BAT-slutsatser som är tillämpliga på verksamheten och som har antagits sedan tillståndet gavs eller senast omprövades.
- Tillsynsmyndigheten ska inom viss tid fatta beslut om behov av omprövning av tillståndet föreligger. Beslutet ska vara överklagbart. Det ska gälla omedelbart även om det överklagas.
- Verksamhetsutövarna är skyldiga att ansöka om omprövning vid prövningsmyndighet om tillsynsmyndigheten fattar beslut om det. Underlåtenhet att inkomma med adekvat underlag och att ansöka om omprövning är förenat med sanktioner.
- Mål om omprövning som gäller antagandet av nya BAT-slutsatser ska handläggas skyndsamt vid prövningsmyndigheterna (länsstyrelserna och domstolarna).
- Fullföljd får ske enligt vanliga regler för överklagande.

Generella föreskrifter

Utredningen bedömer att nya BAT-slutsatser så långt möjligt bör genomföras som generella föreskrifter. Därför föreslås en ny bestämmelse i 12 kap miljöbalken som möjliggör att generella föreskrifter utfärdade av jordbruksverket kan bryta ett tillstånds rättskraft. Utfärdande av generella föreskrifter som bryter ett tillstånds rättskraft är redan möjligt med stöd av 9 kap 5 § miljöbalken.

Utökad talerätt för miljöorganisationer

Genomförandet av IED innebär också behov av en översyn av reglerna i miljöbalken angående rätten till överklagande. Miljöorganisationers rätt att överklaga beslut som rör miljö- och hälsoskydd följer av Århuskonventionen (beteckning). Denna rätt har implementerats i Sverige genom 16 kap 13 § miljöbalken. Bestämmelsen utvidgades under 2010 som en följd av ett avgörande i EU-domstolen (NJA 2010 s 419, vari EU-avgörandet). Sverige bedömdes inte följa EU-rätten genom dåvarande avfattningen av bestämmelsen eftersom man avgränsade talerätten till föreningar som hade minst 2 000 medlemmar. Numera omfattas därför även miljöskyddsföreningar som har minst 100 medlemmar. Enligt 16 kap 13 § miljöbalken får överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Såsom bestämmelsen är formulerad omfattar den inte tillsynsbeslut som meddelats med anledning av kravet på omprövning av villkor till följd av nya BAT-slutsatser. Det krävs därför en utvidgning av bestämmelsen så att även denna typ av beslut omfattas. Utredningen har emellertid gått längre än vad implementeringen av IED kräver och utsträckt ideella organisationers talerätt till att omfatta alla tillsynsbeslut som meddelats med stöd av miljöbalken. Bakgrunden till denna utvidgning av talerätten är bedömningen att Sverige annars inte uppfyller sina skyldigheter enligt Århuskonventionen (Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor Århus

den 25 juni 1998 (SÖ 2005:28)). Någon närmare utredning om konsekvenserna av detta förslag gar dock inte redovisats av utredningen.

Nya regler avseende förorenade områden

IED innehåller också krav på förebyggande och avhjälpande åtgärder avseende förorenade områden. Ett nytt krav som nu följer med genomförandet av IED är upprättande av statusrapport. Kravet riktar sig mot verksamheter som avser att bedriva miljöfarlig verksamhet inom ett område. Syftet är att underlätta framtida bedömningar av vem som är ansvarig för föroreningar som uppkommit inom området. Statusrapport ska upprättas innan verksamheten påbörjas och när den har avslutats. Befintliga anläggningar (som inte har upprättat en statusrapport) ska upprätta en statusrapport vid den första ansökan om omprövning av verksamheten. Den som senast har bedrivit en verksamhet inom ett område ska återställa området till det skick det hade när den verksamheten påbörjades. Regler om detta införs i 10 kap miljöbalken. I egenkontrollförordningen införs regler om regelbundet återkommande undersökningar av förekomst av föroreningar i mark och grundvatten inom ett område där en verksamhet bedrivs. Resultatet av dessa undersökningar ska rapporteras till tillsynsmyndigheten.

Ändring av tillståndspliktiga verksamheter

När det gäller tillståndspliktiga verksamheter gäller idag enligt 5 § tredje stycket förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) att en ändring av en sådan verksamhet också är tillståndspliktig, om inte ändringen är mindre och inte innebär att en olägenhet för människors hälsa och miljön kan uppkomma. I sådana fall räcker det att anmäla verksamheten till tillsynsmyndigheten. I samband med genomförandet av IED föreslår nu utredningen att möjligheten att anmäla ändringar av tillståndspliktiga verksamheter ska utvidgas. Detta ska enligt förslaget ske genom att man ändrar kriterierna för när en ändring inte ska vara tillståndspliktig. Enligt förslaget inträder tillståndsplikt om ändringen, ensam eller tillsammans med tidigare ändringar är större eller innebär att en olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Naturvårdsverkets förslag till genomförande av delar av IED

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att genomföra kap III-VI i IED. Dessa kapitler innehåller särskilda bestämmelser för förbränningsanläggningar,

avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar, anläggningar och verksamheter som använder organiska lösningsmedel (VOC) och anläggningar som producerar titandioxid. Det finns ingen tillverkning av titandioxid i Sverige men när det gäller övriga nämnda typer av anläggningar så är de direktiv som nu är tillämpliga på dem (LCPd, WId och VOCd) och som har införlivats i IED implementerade i svensk rätt. Naturvårdsverkets uppdrag har varit att föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som är nödvändiga, eller bedöms lämpliga, i samband med ett genomförande av IED och att lämna en analys av de konsekvenser som förslagen innebär.

Sammanfattningsvis föreslår Naturvårdsverket att de delar som uppdraget omfattas av genomförs genom fyra nya förordningar, revidering av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, några mindre ändringar i miljöbalken och att viss rapportering hanteras genom kompletteringar av Naturvårdsverkets föreskrift om miljörapport. Samtidigt föreslås att tre av Naturvårdsverksföreskrifter upphävs.

Miljöförvaltningens synpunkter och förslag

Generellt anser förvaltningen att båda utredningarna är väl utförda och att förslagen på genomförande av IED är väl genomarbetade. Förvaltningen har dock några viktiga synpunkter och invändningar, vilka behandlas i det följande.

Förslag på ändring av 2 kap 7 § miljöbalken

Enligt 2 kap 7 § första stycket miljöbalken gäller kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. *Utredningen föreslår nu* att ett nytt fjärde stycke införs enligt vilket, trots vad som sägs i första stycket, högre begränsningsvärden för utsläpp inte får fastställas än vad som följer av art. 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

Förvaltningens synpunkter

Bestämmelsen bör enligt förvaltningen förtydligas så att det tydligt framgår att bestämmelsen endast är tillämplig på IED - anläggningar. Även om detta kan sägas följa av IED - direktivet kan bestämmelsen uppfattas som att den är

tillämplig vid alla avvägningar som ska göras enligt 2 kap 7 § första stycket miljöbalken. Ett klargörande bör därför ske.

Införande av ny bestämmelse i 16 kap 5 § miljöbalken

Utredningen föreslår införande av en ny bestämmelse i 16 kap 5 § miljöbalken. Bestämmelsen innebär att hänsyn ska tas till slutsatserna i BAT-referensdokumenten som har utfärdats med stöd av IED vid prövning av miljöfarlig verksamhet. Bestämmelsen utgör en kodifiering av vad som redan nu anses gälla vid prövning av anläggningar som omfattas av IPPC-direktivet.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen gör samma bedömning när det gäller utformningen av 16 kap 5 § miljöbalken som ovan angående 2 kap 7 § fjärde stycket miljöbalken. Det bör således förtydligas i bestämmelsen att den avser prövning av anläggningar som omfattas av IED.

Sammansättningen av IPPC-byrån i Sevilla

Arbetet med att ta fram BAT-referensdokument utförs i arbetsgrupper, en för varje referensdokument. Arbetet sker genom informationsutbyte mellan medlemsstaterna och de berörda industrierna om BAT för de områden som IPPC-direktivet omfattar. Den s.k. Sevillaprocessen är enligt utredningen relativt sluten då personer utanför de tekniska arbetsgrupperna inte har tillgång till de diskussioner som förs och inte kan påverka processen.

Förvaltningens synpunkter

Det är av central betydelse att Europeiska IPPC-byrån i Sevilla har en förankring i de lokala tillsynsmyndigheterna. Det är önskvärt att Naturvårdsverket verkar för att det i Europeiska IPPC-byrån i Sevilla finns representanter från lokala tillsynsmyndigheter som arbetar med de aktuella frågor som rör ett BAT-referensdokument.

När ett nytt BAT-dokument (som kan omfatta 1000-tals sidor) har publicerats är det viktigt att Naturvårdsverket tar fram en tydlig vägledning och sammanfattning av dokumenten med särskild inriktning på svenska förhållanden. Eljest tvingas alla berörda tillsynsmyndigheter – såväl länsstyrelser som kommuner – att ta fram egna vägledningar för tillsynsåtgärder för de berörda anläggningarna.

Miljöorganisationers utökade talerätt

Som nämnts föreslår utredningen ett tillägg till 16 kap 13 § miljöbalken som innebär att miljöorganisationer får rätt att överklaga alla tillsynsbeslut.

Förvaltningens synpunkter

Utredningen har inte närmare analyserat konsekvenserna av sitt eget mycket vittgående förslag. Tillsynsbeslut omfattar tusentals beslut av mycket olika karaktär till såväl storlek som innehåll. Det kan gälla allt från förelägganden om åtgärder på en IED-anläggning till fuktskador i ett badrum i en enskild lägenhet. Det kan leda till en helt orimlig belastning för såväl tillsynsmyndigheter som överinstanser – särskilt som de kommunala tillsynsmyndigheternas handläggning av överklagade ärenden är skattefinansierad.

Förslaget angående miljöorganisationers utökade talerätt i 16 kap 13 § miljöbalken bör därför begränsas till en utökad talerätt endast vad avser tillsynsbeslut som tillkommit med anledning av översyns- och omprövningsprocessen som följer av IED. Förvaltningen ansluter sig i denna del till vad som anförts på s. 442 f. i särskilda yttrandet av Ulrik Johansson och David Granberg. Om regeringen anser att ett uppfyllande av Århus-konventionen kan kräva denna totala rätt för miljöorganisationer att överklaga tillsynsbeslut måste konsekvenserna härav först utredas som en fråga för sig.

Det kan för övrigt ifrågasättas om MKB-direktivet (EU 85/337/EEG, med ändringar) verkligen tar sikte på alla tillsynsbeslut. Det framgår att det gäller projekt som kan antas ha en betydande miljöpåverkan (artikel 2). Redan därav torde framgå att någon form av avgränsning är nödvändig.

Formulering av 9 kap 6 § tredje stycket miljöbalken

Utredningen förslår en komplettering av 9 kap 6 § tredje stycket miljöbalken som syftar till att tydliggöra vad som gäller för verksamhet som fortsätter att bedrivas med tillstånd när tillståndsplikten upphör. Avsikten är att ge dessa tillstånd en rättslig status som jämställer dem med frivilliga tillstånd (anmälningsskyldiga verksamheter som frivilligt har sökt tillstånd). Förslaget utgör ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vad som gäller för *ändring av en verksamhet* som upphört att vara tillståndsskyldig men som alltjämt bedrivs med stöd av meddelat tillstånd. Med stöd av detta bemyndigande föreslås även en ny bestämmelse införas i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (avgiftsförordningen). Denna sistnämnda ändring

innebär att den som bedriver verksamhet enligt vad som sagts ovan ska vara skyldig att betala statlig tillsynsavgift.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen bedömer att formuleringen av andra meningen i förslaget till 9 kap 6 § tredje stycket miljöbalken inte motsvarar syftet med införandet av bestämmelsen såsom det angivits i utredningen. Förvaltningen föreslår istället följande lydelse. "Regeringen får meddela föreskrifter om vad som gäller för verksamhet som upphört att vara tillståndspliktig men som alltjämt bedrivs med stöd av meddelat tillstånd, och vad som ska gälla vid ändring av sådan verksamhet."

Ändring av 5 § tredje stycket FMH

Den föreslagna ändringen av 5 § tredje stycket FMH syftar till att utöka utrymmet för när ändring av tillståndspliktiga verksamheter ska kunna ske genom en anmälan av ändringen till tillsynsmyndigheten istället för genom att söka tillstånd för den.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen ställer sig positiv till denna förändring och anser att den är behövlig. Förvaltningen bedömer dock att föreslagen formulering av den nya bestämmelsen kan ge upphov till nya gränsdragningsproblem. Förvaltningen anser att bestämmelsen behöver förtydligas. Det framgår inte klart vad som är skillnaden mellan "mindre" och "inte större".

Förvaltningen anser att möjligheten till att genomföra förändringar som medför miljömässiga förbättringar utan krav på att söka nytt miljötillstånd gärna får bli större än vad som nu föreslås. Exempelvis kan formuleringar såsom "väsentlig förändring" eller "större förändring av väsentlig betydelse" användas istället för "inte större" under förutsättning att förändringen inte medför någon negativ inverkan på människors hälsa eller miljön.

Förslaget till industriutsläppsförordning

Utredningen föreslår att en ny industriutsläppsförordning införs. I förordningen regleras vad som skall ske när en ny BAT-slutsats publiceras, kravet på omprövning av tillstånd, fastställande och kontroll av begränsningsvärden för utsläpp, statusrapporter, myndigheternas rapportskyldighet m m.

I 9 § andra stycket anges att ansökan inte får avse andra villkor än de som har samband med relevanta BAT-slutsatser. Begränsningen motiveras av att införandet

av nya villkor i anledning av nya BAT-slutsatser inte skall fördröjas. Samtidigt anges att om verksamhetsutövaren önskar, kan även andra verksamhetsändringar som kräver justering av tillståndet begäras i en separat fristående ansökan. Prövningsmyndigheten kan därvid om det är praktiskt företa båda ansökningarna till gemensam handläggning.

Det är en sak att man inte vill fördröja genomslaget av nya BAT-slutsatser, men att det måste ske till priset av andra angelägna förändringar inte kan behandlas i samma ansökan förefaller överdrivet. Det riskerar merarbete för såväl verksamhetsutövaren som prövningsmyndigheten och remissinstanserna. Bestämmelsen borde kunna modifieras så att andra villkorsändringar inte får tas upp i samma ansökan om det riskerar att fördröja anpassningen till de nya BAT-slutsatserna.

Bestämmelser om tillsynsmyndighetens rapporteringsskyldighet

I Naturvårdsverkets förslag till genomförande av kap III -VI i IED finns flera bestämmelser om tillsynsmyndighetens rapporteringsskyldighet till Naturvårdsverket.

Förvaltningens synpunkter

När det gäller tillsynsmyndigheternas skyldighet att rapportera vidare till Naturvårdsverket anser förvaltningen att detta i så stor utsträckning som möjligt ska ske via verksamhetsutövarens rapport i SMP. Det är angeläget att Naturvårdsverket utreder förutsättningarna för detta. Det skulle underlätta för tillsynsmyndigheten om all rapportering kunde ske i ett sammanhang, dvs. att verksamhetsutövaren lämnar samtliga nödvändiga data på en gång.

Förvaltningen uppfattar bestämmelserna i 32 § förslaget till förordning om stora förbränningsanläggningar respektive 45 § förslaget till förordning om avfallsförbränning som otydliga. Det vore önskvärt med ett förtydligande om vilken typ av uppgifter som Naturvårdsverket kan komma att begära in av tillsynsmyndigheten. Beroende av vilken typ av uppgifter det rör sig om kan förvaltningen behöva olika mycket framförhållning. Det är viktigt för tillsynsmyndighetens verksamhet att det finns en förutsägbarhet.

Ny förordning om stora förbränningsanläggningar

Naturvårdsverket föreslår införande av en ny förordning om stora förbränningsanläggningar. Förordningen ställer, liksom föreskrifterna idag, krav på kontinuerliga mätningar. I förslaget finns också krav på jämförande mätningar "minst en gång per år" (se 28 § förslaget till förordning för stora förbränningsanläggningar).

Förvaltningens synpunkter

Stockholm har haft svårigheter med s.k. spetsanläggningar som endast används när det är som kallast och som därför går sällan och endast under kortare tid. Förvaltningen har inte velat tvinga sådana anläggningar att starta endast för att kunna mäta utsläpp och genomföra andra kontroller, men har inte kunnat ge dispens härför enligt gällande föreskrifter.

Sådana anläggningar skall av miljöskäl inte behöva startas endast för att göra mätningarna inom de angivna tidsgränserna (var sjätte månad/en gång per år). Det bör vara tillräckligt om mätningar sker först när anläggningen väl startas. Tillsynsmyndigheten bör därför få möjlighet att meddela dispens, något som uttryckligen måste regleras i den aktuella förordningen.

Generella synpunkter

Krav på kompetensutveckling

För tillsynsmyndigheterna kommer genomförandet av IED att medföra krav på kompetensutveckling. Implementeringen kommer att medföra ett större krav på tekniskt kunnande hos tillsynsmyndigheten. Detta kan särskilt innebära problem för mindre kommuner som har tagit över tillsynsansvar för stora anläggningar från länsstyrelsen. Staten bör ha en beredskap för detta.

Ökade prövningskostnader för tillsynsmyndigheten

Idag saknas möjlighet för kommuner att ta ut avgift vid tillståndsprövning (MÖD 2004:74) eftersom yttrande till en prövningsmyndighet inte anses omfattas av tillsynsbegreppet i 26 kap 1 § miljöbalken. Denna fråga bör lösas genom ändring i avgiftsförordningen. Förvaltningen anser att tillsynsavgifter måste kunna tas ut för kommuners medverkan vid alla typer av miljötillstånd. Det är inte rimligt att nu kräva medverkan av kommuner vid en utökad mängd av omprövningsförfaranden utan att möjlighet att ta ut avgift för detta finns. Polluter pays principle ska gälla här som i andra avseenden när det gäller miljörätten.

Det finns dessutom en motsättning i det förhållandet att om det är fråga om en C-verksamhet kan tillsynsavgift tas ut, men om det är fråga om en större anläggning som kräver tillstånd så kan tillsynsmyndighetens arbete med tillståndsansökan inte avgiftsfinansieras, trots att det arbetet kan vara väl så omfattande som för ett anmälningsärende. Därtill kommer att de frågor som en kommun normalt behandlar i ett yttrande över en tillståndsansökan i långa stycken kan anses avse sådana frågor som aktualiseras i det kommande eller rent av pågående tillsynsarbete.

Krav på tillsynsvägledning avseende BAT-referensdokument

Förvaltningen anser – som tidigare nämnts – att de centrala myndigheterna ska tillhandahålla en sammanfattande beskrivning av innehållet i fastställda BAT-referensdokument. Det ska finnas ett krav på de centrala myndigheterna att informera tillsynsmyndigheterna om innehållet på ett sådant sätt att de kan ta ställning till om ett tillsynsobjekt berörs. En sådan sammanfattning ska vara skriven på svenska. Det är vidare önskvärt att hela BAT-slutsatsen översätts till svenska om så inte redan har skett.

Med vänlig hälsning
MILJÖFÖRVALTNINGEN



Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Bilagor

1. Sammanfattning av SOU 2011:86
2. Utdrag ur särskilda yttrandet av Ulrik Johansson och David Granberg s. 442 f. i utredningen
3. Sammanfattning av Naturvårdsverkets utredningsförslag
4. Utdrag ur Naturvårdsverkets utredning s. 59 och 75

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen ska enligt kommittédirektivet (dir. 2010:113) föreslå åtgärder för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning), det s.k. industriutsläppsdirektivet (IED). Senast den 7 januari 2013 ska större delen av de nationella författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet träda i kraft. Av kommittédirektivet framgår vidare att utredningen i samband med genomförandet av IED särskilt ska analysera de svenska reglerna om omprövning av miljöfarlig verksamhet i 24 kap. miljöbalken och reglerna om avhjälpan av miljöskador i 10 kap. miljöbalken. Regelsystemet vid omprövning av miljöfarliga verksamheter i några andra EU-länder ska också studeras.

Utredningen ska vidare analysera om det är lämpligt att begränsa ett tillstånds rättskraft med föreskrifter för jordbruket meddelade med stöd av 12 kap. 8–10 §§ miljöbalken.

Slutligen ska utredningen analysera om bestämmelserna för verksamheter som har tillstånd enligt miljöbalken men som inte är tillståndspliktiga behöver ändras.

Bakgrund

Industriell verksamhet är av stor betydelse för Europas ekonomiska välstånd. Industriutsläpp orsakar dock miljöföroreningar och industriutsläppen utgör en stor del av Europas totala utsläpp till luft, vatten och mark. För att uppnå hälso- och miljövinster för EU:s medborgare finns behov av reglering av industriell verksamhet på EU-nivå.

IPPC-direktivet

1996 antogs det s.k. IPPC-direktivet (Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). Detta direktiv ersattes av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. IPPC-direktivet genomfördes i svensk rätt genom miljöbalken och dess förordningar.

IPPC står för "integrated pollution prevention and control". Direktivet är inriktat på att säkerställa att EU:s medlemsländer inför system för att förebygga och begränsa föroreningar genom att anta en integrerad ansats vid reglering av miljöaspekter. Det integrerade synsättet för miljöhantering som introducerades inom EU genom IPPC-direktivet innebär ett avsteg från det tidigare dominerande sektoriella synsättet där man behandlade varje sektor för sig. IPPC-direktivet omfattar verksamheter med hög föroreningspotential vilka tas upp i bilaga I till direktivet. Ca 52 000 anläggningar inom EU omfattas av IPPC-direktivet. Ca 1 070 av dessa finns i Sverige.

IPPC-direktivet tar sikte på såväl drift som tillståndsgivande. Det baserar sig på flera grundläggande principer. En av dessa är principen om bästa tillgängliga teknik (BAT, av engelskans "Best Available Techniques"). BAT utgör ett viktigt beslutskriterium i prövningen för att bestämma olika begränsningsvärden för utsläpp. De begränsningsvärden som fastställs i ett tillstånd ska bygga på BAT, dock utan att användning av en specifik teknik eller teknologi föreskrivs. För uttolkningen av BAT har EU utarbetat särskilda tolkningsdokument för olika industrisektorer (BAT-referensdokument). BAT-referensdokumenten är ofta komplicerade och omfattande dokument på engelska, men sammanfattningarna finns även på svenska. I dokumentet redovisas vad som anses vara BAT för industrisektorn generellt sett vid publiceringstillfället. I BAT-referensdokumenten beskrivs BAT med hjälp av värden för utsläpp, s.k. BAT-AELs (BAT Associated Emission Levels).

Det nya direktivet, IED

För att förbättra gemenskapspolitiken för industriutsläpp föreslog EU-kommissionen (kommissionen) en översyn av den gällande lagstiftningen. Detta resulterade i en omarbetning av IPPC-direktivet och sex befintliga sektorsdirektiv, som rör industriverksamhet och energiproduktion, till ett enda direktiv om industriutsläpp, IED.

En av de viktigaste förändringarna av regleringen genom IED är att BAT-konceptet får en mer framskjuten roll än i det nuvarande IPPC-direktivet. BAT-referensdokumenten blir i och med IED mycket centrala i tillståndsprövningen, eftersom slutsatserna i dessa dokument (BAT-slutsatser) nu kommer att utgöra ett mer obligatoriskt underlag för tillståndsprövningen. Genom att begreppet BAT förstärks är förhoppningen att obalanserna inom EU i fråga om industriella verksamheters utsläppsnivåer kan begränsas.

För svenskt vidkommande är det de nya och striktare tidskraven på översyn och omprövning som utlöses av offentliggörandet av nya BAT-slutsatser som främst kommer att kräva förändringar i vår nationella lagstiftning.

För att förebygga, minska och i möjligaste mån eliminera föroreningar från industriella verksamheter, i enlighet med principen om att förorenaren ska betala och principen om förebyggande åtgärder mot föroreningar, förstärks genom IED även åtgärderna för kontroll, övervakning och tillsyn.

IED anger miniminormer men överlåter åt medlemsstaternas behöriga myndigheter att bestämma på vilket sätt bestämmelserna ska genomföras i den nationella lagstiftningen.

Genomförande av IED

Flertalet av artiklarna i IED har inte ändrats jämfört med IPPC-direktivet och kräver inte någon ändring av svensk rätt. När det gäller definitioner anser utredningen att endast de nya begreppen BAT-referensdokument, BAT-slutsatser och statusrapport bör införas i svensk rätt.

Nedan följer en kortfattad genomgång av utredningens förslag för att genomföra IED i svensk rätt.

Förstärkt tillämpning av BAT

Två av de centrala nyheterna i IED är att BAT-slutsatser ska ligga till grund för fastställande av tillståndsvillkoren (art. 14) och att gränsvärden för utsläpp under normala driftförhållanden som huvudregel inte får sättas högre än de nivåer som anges i BAT-slutsatserna (art. 15).

Den uttryckliga skyldigheten för prövningsmyndigheterna att ta hänsyn till BAT-slutsatserna är en nyhet som måste komma till uttryck i svensk lagtext. Utredningen föreslår att en bestämmelse om prövningsmyndighetens skyldighet att ta hänsyn till BAT-slutsatserna införs i 16 kap. miljöbalken. Vidare föreslår utredningen nya bestämmelser som anger hur begränsningsvärden för utsläpp ska fastställas samt i vilka fall mindre stränga värden får fastställas. Dessa bestämmelser föreslås placeras i en ny förordning vars tillämpningsområde begränsas till IED-anläggningar (industriutsläppsförordningen).

Omprövning och översyn

Enligt IED ska hänsyn tas till utvecklingen av BAT, vilket innebär att tillståndsvillkoren måste kunna ses över regelbundet och vid behov uppdateras, och detta särskilt om nya eller uppdaterade BAT-slutsatser antas. I IED uppställs krav på att den behöriga myndigheten inom fyra år efter offentliggörandet av nya BAT-slutsatser avseende en anläggnings huvudsakliga verksamhet tillser att alla tillståndsvillkor för den berörda anläggningen bedöms på nytt och vid behov uppdateras för att säkerställa att direktivet följs (art. 21).

Det nya ökade kravet i IED på omprövning av villkor för miljöfarliga verksamheter kommer att sätta det svenska miljöprövningsystemet under hård press. IED kommer att omfatta ca 1 100 anläggningar i Sverige. Det kommer att finnas ca 30 BAT-referensdokument, varav ca fyra kan komma att offentliggöras per år. Detta innebär att i genomsnitt ca 150 anläggningar kan bli aktuella för villkorsuppdatering per år i Sverige. Med det nuvarande systemet för omprövning av verksamheter skulle det krävas stora resurser hos myndigheterna för att klara av den omprövningsfrekvens som direktivet kräver. Om myndigheterna ska driva omprövningsprocesser riskerar det också att inverka på myndigheternas möjligheter att fullgöra andra

uppgifter, t.ex. tillsyn eller att företräda allmänna miljöintressen i tillståndsprocesser. För att klara av att genomföra omprövningar inom de tidsramar och i den omfattningen direktivet kräver fordras justeringar i det svenska systemet.

För att uppfylla direktivets krav på uppdatering av tillståndsvillkor föreslår utredningen att i första hand generella föreskrifter bör meddelas när detta är möjligt. Generella föreskrifter är mest samhällsekonomiskt och minskar bördorna betydligt för framförallt verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter. För de fall generella föreskrifter inte meddelas och individuell prövning måste ske föreslår utredningen ett nytt översyns- och omprövningssystem omfattande IED-verksamheter.

Huvudtanken med förslaget är att processen delas upp i två delar; en översynsdel och en omprövningsdel. För att inte tynga omprövningssystemet i onödan ska inledningsvis göras en översyn av de tillstånd vars huvudsakliga verksamhet omfattas av en ny BAT-slutsats. Vid översynen ska klargöras om tillstånden är i överensstämmelse med slutsatsen. Därefter sker omprövning om behov föreligger.

Ansvar mellan myndigheter och verksamhetsutövare delas upp på ett nytt sätt jämfört med nuvarande omprövningssystem. Regler för förfarandet vid översynsprocessen föreslås införas i den nya industriutsläppsförordningen. Utredningen föreslår även ändringar av vissa bestämmelser i 24 kap. miljöbalken. I 5 § införs en ny omprövningsgrund och i 8 § införs ett nytt stycke som anger att verksamhetsutövarna ska vara sökande när omprövning krävs på grund av ny BAT-slutsats. Tidsgränser för handläggningen införs för att tidskravet i IED ska kunna uppfyllas.

Sverige misslyckades med uppfyllandet av tidskravet i IPPC, vilket har medfört att kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande mot Sverige. En överträdelse kan medföra mycket stora skadestånd för svensk del. Det är därför angeläget att det svenska miljöomprövningssystemet kommer att uppfylla kraven i IED.

Översyns- och omprövningsprocessen

Processen kommer i korthet att innehålla följande moment:

- Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) ska ansvara för att bevaka arbetet inom EU med BAT-slutsatser.

När en ny BAT-slutsats har offentliggjorts ska verken informera tillsynsmyndigheterna (kommuner och länsstyrelser) om detta.

- Tillsynsmyndigheterna ska erinra berörda verksamhetsutövare om deras skyldighet att inkomma med underlag till myndigheten. Verksamhetsutövarna ska inom viss tid lämna redovisning som visar om tillståndsvillkoren uppfyller BAT-slutsatsen. Underlåtenhet att inkomma med underlag kommer att kunna sanktioneras med miljöstraffavgift.
- Tillsynsmyndigheterna ska inom viss tid göra en översyn av tillståndsvillkoren och besluta om omprövning krävs eller inte. Om omprövning behövs ska verksamhetsutövaren föreläggas att ansöka därom. Även i de fall där verksamhetsutövaren inte inkommer med underlag till tillsynsmyndigheten eller där underlaget är så bristfälligt att tillsynsmyndigheten inte kan avgöra om omprövning krävs, så ges tillsynsmyndigheten möjlighet att meddela föreläggande om att ansökan om omprövning ska göras. Omprövning ska även ske när verksamhetsutövaren åberopar undantag från skyldigheten att uppfylla BAT-slutsatser.
- Verksamhetsutövarna ska i det fall det krävs omprövning ansöka om omprövning hos prövningsmyndigheterna (miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelserna och domstolar).
- Mål och ärenden om omprövning vid prövningsmyndigheterna ska utgöra en egen kategori. Dessa mål och ärenden ska handläggas skyndsamt och begränsas till att enbart omfatta frågor som har samband med relevanta BAT-slutsatser.
- Avgöranden från prövningsmyndigheterna ska hanteras enligt vanliga regler för överklagande.

Rätten att överklaga

En miljöorganisation har rätt att under vissa förutsättningar överklaga vissa domar och beslut enligt miljöbalken, bl.a. sådana som rör tillstånd, godkännande och dispens. När det gäller tillsynsbeslut har miljöorganisationer endast rätt att klaga på myndigheternas tillsynsbeslut enligt 10 kap. miljöbalken. Det är i vissa fall inte helt enkelt att särskilja tillsynsbeslut från tillståndsbeslut eftersom vissa slags tillsynsbeslut kan vara intimt förknippade med tillståndet. Ett beslut om behovet av omprövning med anledning av nya BAT-slut-

satser måste enligt utredningen ses som ett tillsynsbeslut och sådana beslut kan, som sagt, inte överklagas av miljöorganisationer. Utredningen föreslår därför en ändring av 16 kap. 13 § miljöbalken som medför att miljöorganisationer får rätt att överklaga alla typer av tillsynsbeslut.

Generella föreskrifter för jordbruket

I svensk rätt har regeringen i 9 kap. 5 § miljöbalken givits ett bemyndigande att inom ramen för provningssystemet utfärda generella föreskrifter avseende miljöfarliga verksamheter. När det gäller jordbruket finns liknande bemyndiganden i 12 kap. miljöbalken. En viktig skillnad mellan föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. respektive 12 kap. är att de behandlas olika vad gäller förhållandet till meddelade tillstånds rättskraft. Enligt 24 kap. 1 § miljöbalken kan föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § begränsa ett tillstånds rättskraft. Så är dock inte fallet med föreskrifter enligt 12 kap.

Med IED ställs nya krav på uppdatering av tillstånd. Enligt nuvarande regler skulle ett nytt BAT-referensdokument med nya BAT-slutsatser för djurhållande verksamheter alltid aktualisera individuella provningar. Detta skulle få ekonomiska konsekvenser för såväl myndigheter som jordbruksföretagen eftersom det skulle innebära att myndigheterna skulle få lägga ner mycket resurser enbart på att göra en översyn av alla de jordbruksföretag som berörs. Ett alternativ till omprövning i det enskilda fallet skulle vara att generella föreskrifter meddelas enligt 12 kap. 10 § miljöbalken. För att dessa föreskrifter ska få genomslag krävs dock att föreskrifterna bryter tillståndens rättskraft, vilket förutsätter en ändring av 24 kap. 1 § miljöbalken. Utredningen anser att det inte finns skäl att begränsa regleringen till de fall där detta krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Utredningen föreslår därför att generella föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken ska kunna bryta tillståndets rättskraft.

Skador på mark och grundvatten

IED innehåller ett nytt regelverk om skador på mark och grundvatten som är betydligt mer detaljerat än IPPC-direktivet när det gäller föroreningskadorna.

Periodiska kontroller

En nyhet i IED är att ett tillstånd ska innehålla lämpliga krav för regelbundet underhåll och övervakning av de åtgärder som vidtagits för att förhindra utsläpp till mark och grundvatten och lämpliga krav avseende periodisk kontroll av mark och grundvatten vad avser farliga ämnen som kan påträffas på platsen med beaktande av risken för förorening inom anläggningens område (art. 14.1 e). Vidare anges att de periodiska kontrollerna bör utföras minst en gång vart femte år för grundvatten och vart tionde år för mark, dock med möjlighet att avvika från dessa tidsintervaller (art. 16.2). Utredningen föreslår att en ny bestämmelse, motsvarande direktivets bestämmelse, införs i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll (egenkontrollförordningen) som reglerar skyldigheten att utföra periodiska kontroller.

Avhjälpandeansvar vid nedläggning av IED-anläggning

En annan nyhet i IED är ett instrument som benämns statusrapport (art. 22). För verksamheter som kan leda till föroreningar ska verksamhetsutövaren lämna in en statusrapport innan anläggningen tas i drift eller ett tillstånd uppdateras för första gången efter direktivets ikraftträdande. När verksamheten definitivt har upphört ska verksamhetsutövaren bedöma föroreningssituationen och om anläggningen orsakat betydande föroreningar i mark och grundvatten jämfört med tillståndet i statusrapporten. Därefter ska verksamhetsutövaren avhjälpa skadorna så att området återställs till det tillstånd som beskrivits i statusrapporten. Även en verksamhetsutövare som inte behöver upprätta en statusrapport ska uppfylla vissa skyldigheter, bl.a. ska verksamhetsutövaren när en verksamhet läggs ned vidta åtgärder så att farliga ämnen inte utgör en betydande risk för människors hälsa eller miljön.

Kommissionen har ännu inte utarbetat några riktlinjer för statusrapporternas innehåll. Detta medför att det är svårt att uppskatta hur kravet på statusrapport kommer att påverka svenska verksamhetsutövare.

De svenska reglerna avseende ansvar för miljöskador går i de flesta avseenden längre än kraven i IED. Det behövs därför inte några större ändringar av 10 kap. miljöbalken för att genomföra direktivets krav, med undantag av kravet på statusrapport och krav

på åtgärder vid nedläggning. Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna som behöver införas i svensk rätt placeras i 10 kap. miljöbalken och i den nya industriutsläppsförordningen. Bestämmelserna kommer endast att gälla för IED-anläggningar.

Miljötillsyn

En av nyheterna i IED är att regler om miljötillsyn har antagits (art. 23). Tillsynen utgör ett viktigt offentlighetsinstrument för genomdrivande av miljökrav. Direktivets bestämmelser om tillsyn är därför av central betydelse för regleringen av industriutsläpp.

När det gäller svensk rätt så finns redan ett svenskt system för miljötillsyn på plats, som säkerställer efterlevnaden av miljöbalken med tillhörande förordningar och föreskrifter. De nya kraven i IED kräver dock en ny bestämmelse i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelsen ska reglera att tillsynsbesök på IED-anläggningar ska utföras med viss regelbundenhet. Efter varje tillsynsbesök ska en skriftlig handling över besöket upprättas av tillsynsmyndigheten. Denna handling ska tillställas verksamhetsutövaren inom två månader efter besöket. Om det vid ett tillsynsbesök konstateras ett allvarligt fall av bristande efterlevnad ska ett nytt tillsynsbesök genomföras inom sex månader.

Utredningens förslag utöver IED

10 kap. miljöbalken

Utredningen har haft i uppdrag att bl.a. analysera om bestämmelserna om avhjälpande av miljöskador i 10 kap. miljöbalken bör ändras för att skapa ett tydligare och effektivare regelverk. Det är tydligt att reglerna i 10 kap. skulle behöva en genomgripande översyn och att flera bestämmelser skulle behöva justeras. Utredningen har dock inte haft den tid som krävs för att göra en tillräckligt noggrann genomgång av bestämmelserna då utredningen har varit tvungen att prioritera genomförandet av IED. Utredningen föreslår endast en mindre ändring.

Utredningen föreslår att en förfaranderegler bör kopplas till 10 kap. 9 § miljöbalken som reglerar kravet på kostnadsansvar för fastighetsägare när avhjälpandeåtgärder medför värdeökning. Sådana mål blir därmed att anse som stämningssmål enligt miljöbalken.

Vidare förespråkar utredningen att övergångsbestämmelserna till 10 kap. miljöbalken ändras. De befintliga övergångsbestämmelserna bör endast gälla för de bestämmelser som avser allvarlig miljöskada.

Minskad tillståndsplikt vid ändringar av verksamheten

Tillståndsplikt gäller som huvudregel vid ändring av s.k. A- och B-verksamheter enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Tillstånd krävs för en ändring som inte är mindre, även om ändringen skulle innebära miljöförbättringar. Även mindre ändringar kan vara tillståndspliktiga, nämligen om de innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Alla ändringar som inte är tillståndspliktiga är anmälningspliktiga.

De svenska reglerna för ändring innebär att ett formaliserat tillståndsförfarande krävs i de allra flesta fall när det gäller ändring av miljöfarlig verksamhet. Gränsen för tillståndsplikt är satt lägre än bestämmelserna i IPPC-direktivet och IED som sätter gränsen för tillståndsplikt vid "väsentlig ändring". Utredningen föreslår att tillståndsprövning ska ersättas av anmälan i något större omfattning än vad som sker för närvarande.

Utredningens förslag innebär att begreppet "mindre ändring" i 5 § tredje stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd tas bort. I stället krävs det tillstånd när verksamheten ändras, om ändringen – ensam eller tillsammans med andra ändringar – är större eller innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Tillstånd för verksamheter utan tillståndsplikt

En verksamhet kan i ett antal olika situationer ha ett tillstånd trots att verksamheten inte är tillståndspliktig. Genom ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, som trädde i kraft 2008, togs tillståndsplikten bort för ett antal verksamheter. Dessa verksamheter bedrivs i många fall vidare enligt sina tillstånd trots att de inte längre är tillståndspliktiga. En verksamhetsutövare kan vidare frivilligt ansöka om tillstånd för en verksamhet som inte är tillståndspliktig. Tillsynsmyndigheten kan också, även om till-

ståndsplikt inte gäller i det enskilda fallet, under vissa förutsättningar förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Det finns många oklarheter om hur tillstånd för verksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalken ska behandlas. Det har inte funnits någon reglering om vad som gäller vid ändring av en verksamhet och hur tillstånd ska kunna upphävas.

Utredningen har analyserat frågorna avseende icke tillståndspliktiga verksamheter som bedrivs med stöd av tillstånd. Som ett led i analysen har utredningen upprättat en enkät som har besvarats av ett stort antal länsstyrelser och kommuner.

Utredningen föreslår att tillstånd för verksamheter som tidigare varit tillståndspliktiga och som alltjämt bedrivs med tillstånd ska jämföras med frivilliga tillstånd. Detta innebär framförallt att den som bedriver sådan verksamhet blir skyldig att betala tillsynsavgift enligt 2 kap. 2 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Utredningen föreslår vidare att ändringar av en verksamhet, som inte är tillståndspliktig, i vissa fall ska vara tillståndspliktiga. Slutligen föreslås att tillstånd ska kunna upphävas på verksamhetsutövarens initiativ om verksamheten slutligt har upphört eller om tillståndsplikten för verksamheten har upphört.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande

av Ulrik Johansson och David Granberg, experter

När det gäller frågan om att behålla begreppet "bästa möjliga teknik" eller ersätta det med "bästa tillgängliga teknik" ligger det mycket i utredningens slutsats att svensk tillämpning av teknikbegreppet inte kan anses ha gått längre än vad som är att anse som bästa tillgängliga teknik. Det är dock beklagligt att utredningen inte valt att löpa linan ut och föreslå att "bästa tillgängliga teknik" skall ersätta "bästa möjliga teknik" i 2 kap. 3 §. Det går nämligen inte att komma ifrån att det är ett problem om Sverige i alla lägen väljer att försvara egna särlösningar i förhållande till den unionslagstiftning vi har att genomföra, som t.ex. IED-direktivet. Det skapar en onödig osäkerhet för svensk industri samtidigt som syftet med IED-direktivet tvärtom syftar till att öka förutsägbarheten och minska spridningen av miljökraven inom unionen. Vidare leder olikheten till ökade prövningskostnader i form av utredningsarbete för verksamhetsutövarna. Kraven på en myndighet att visa att en viss teknik skulle kunna vara tillämplig är mycket lågt ställda. Den behöver inte ens finnas i det aktuella utförandet för att krav skall riktas mot en verksamhetsutövare att utreda den påstådda tekniken. Miljönyttan med denna ordning torde vara försumbar, men till en hög kostnad i form av ökad osäkerhet, mer omfattande tillståndsprocesser och dyrbara utredningar. Att ersätta begreppet "bästa möjliga teknik" med "bästa tillgängliga teknik" skulle inte ta bort möjligheten för myndigheter och verksamhetsutövare att välja andra tekniker än de som anges i BAT-slutsatserna, men det skulle stärka den svenska miljölagstiftningens koppling till unionslagstiftningen och minska osäkerheten kring investeringar i svenskt näringsliv samt effektivisera miljöprövningsprocessen.

Beträffande miljöorganisationernas talerätt har utredningen kommit fram till att de svenska reglerna överensstämmer med unionsrätten, men att det krävs en möjlighet för miljöorganisationer att klaga på en tillsynsmyndighets beslut om omprövning i anledning av antagande av nya BAT-slutsatser. Att därifrån, utan någon närmare analys, föreslå att miljöorganisationernas talerätt skall utsträckas till samtliga tillsynsbeslut enligt balken är anmärkningsvärt. I flertalet andra fall där utredningen diskuterat förändringar, som t.ex. avseende bästa möjliga teknik i förhållande till bästa tillgängliga teknik, ändringstillstånd och i fråga om tillståndens omfattning och rättskraften har man stannat vid att utredningstiden inte medger att man går vidare med konkreta förslag. Det är i många fall en befogad inställning, även om vi enligt ovan anser att utredningen borde ha kunnat gå längre när det gäller teknikkravet. I detta fall är dock analysen närmast obefintlig och man underkänner därmed regeringens och riksdagens tidigare ställningstaganden utan att ange några nya skäl som skulle kunna föranleda ett nytt ställningstagande. Resultatet av förslaget skulle bli att miljöorganisationerna får en särställning, med den i särklass mest omfattande talerätten av alla aktörer på miljöområdet. Det är inte rimligt att miljöorganisationerna skall ha en sådan särställning jämfört med andra viktiga aktörer som t.ex. Naturvårdsverket. Här måste man även beakta att miljöbalken är ett mycket omfattande regelverk som tränger in i snart sagt alla samhällssektorer. De industriella verksamheter som omfattas av IED-direktivet utgör endast en liten bråkdel av alla verksamheter och åtgärder som omfattas. En viktig sektor är t.ex. skogsbruket där avverkningsanmälningar även fungerar som anmälan för samråd enligt 12:6 MB. Skogsstyrelsen är där tillsynsmyndighet och genom den föreslagna förändringen skulle även alla dessa beslut bli överklagbara. Här handlar det om att kunna upprätthålla ett flöde av timmer och massaved för att försörja en betydande del av den svenska exportindustrin som inte tål några långa ledtider. Vilken effekt en ökad rätt till överklaganden skulle få i detta avseende är över huvud taget inte berört i utredningen. Det finns inte ens en kartläggning av omfattningen av beslut som kan beröras. Den risk vi ser är att hanteringen av anmälningar kan bli mer byråkratisk genom att myndigheter i ökad grad skulle tillgripa kungörelser både när anmälan inkommer och vid beslut för att därmed också få en tidpunkt för när tiden för överklagande kan räknas. Möjligheten till överklagande finns förvisso redan i dag för sakägare, men de har

inte visat något större intresse för tillsynsbeslut. Om mina farhågor blir verklighet kommer det att leda till längre handläggningstider och avsevärt ökade kostnader. Eftersom miljöorganisationerna hittills inte visat något större intresse för att agera i enskilda fall förefaller det inte finnas något större behov för att genomföra en så pass radikal förändring som här föreslås.

En allmän ambition har från regeringen angetts vara att minska byråkratin för näringslivet. Därvid har miljöområdet utpekats som ett område som är betungande för verksamhetsutövare. Den nu aktuella utredningen innehåller en rad förslag som kommer att leda till betydande kostnadsökningar för både företag och prövningsmyndigheter. Mycket av detta är nödvändigt för att på ett snabbt sätt kunna genomföra IED-direktivet, men det hade varit önskvärt om det hade funnits några förslag som på ett märkbart sätt även lett till förenklingar. Det enda förslag som utredningen lagt fram i den riktningen är en mycket begränsad utvidgning av utrymmet för anmälan av ändring av befintliga tillståndspliktiga verksamheter. Det är i och för sig bra att förslaget läggs fram, men det hade kunnat göras mer tydligt. I dag får anmälan göras vid mindre ändringar och enligt förslaget skall anmälan få göras vid ändringar som inte är större. Skillnaden torde här vara tämligen begränsad jämfört med nuläget och oklarheten kring vad som är mindre respektive inte större torde vara likvärdig. Ett bättre alternativ till nu aktuella utformning av 5 § tredje stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd hade enligt vår mening varit följande.

Det är också förbjudet att utan tillstånd ändra en verksamhet om ändringen ensam eller tillsammans med tidigare ändringar innebär en betydande förändring av verksamheten eller annars innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Med en sådan skrivning tydliggörs det att det är förändringen som skall vara betydande och inte kostnaden för åtgärden som sådan. Detta vore ett välkommet och viktigt tydliggörande för att något öka effektiviteten i den miljöbyråkratiska hanteringen.



Staffan Asplind
Tel: 010-698 13 33
staffan.asplind@naturvardsverket.se

PM
2011-12-08 Dnr NV-11581-11

Naturvårdsverkets förslag till genomförande av delar av industriemissionsdirektivet (2010/75/EU)

Sammanfattning

Naturvårdsverket fick i juni i år i uppdrag att lämna förslag till svenskt genomförande av de delar av industriemissionsdirektivet (2010/75/EU) som inte omfattas av kommittédirektivet (Dir. 2010:113) till utredningen om reglering av industriutsläpp.

Vi föreslår att de delar som vårt uppdrag omfattar genomförs i form av:

- fyra nya förordningar,
- revidering av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,
- några mindre ändringar i miljöbalken, samt att
- viss rapportering hanteras genom kompletteringar av Naturvårdsverkets föreskrift om miljörapport.

Vi föreslår också att tre Naturvårdsverksföreskrifter upphävs.

De delar av industriemissionsdirektivet som vårt uppdrag omfattar täcks idag av direktiv som ersätts av industriemissionsdirektivet. De delar som omfattas av vårt uppdrag innebär:

- efter vissa övergångstider skärpta krav för utsläpp till luft för förbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar, vilket sammantaget berör ca 200 anläggningar, och
- i övrigt endast mindre ändringar jämfört med nuvarande reglering.

Vi föreslår att det i svensk rätt inte införs sådana för medlemsstaterna valfria undantag från utsläppskrav som i samband med de tidigare direktiven inte införts. Av miljöskäl och för att undvika svårigheter att tolka begreppet "offentligt fjärrvärmenät" föreslår vi även att Sverige inte inför det valfria undantaget rörande utsläppskrav för förbränningsanläggningar anslutna till offentligt fjärrvärmenät.

likvärdig vetenskaplig kvalitet tillämpas.

28 § Automatiska mätsystem ska minst en gång per år kontrolleras genom parallella mätningar med referensmätmetoder.

Verksamhetsutövaren ska underrätta tillsynsmyndigheten om resultaten från kontrollerna av automatiska mätsystem.

29 § Vid utsläppsgrensvärdet ska värdena på de 95-procentiga konfidensintervallen för enskilt mätvärde inte överstiga följande procentandelar av utsläppsgrensvärdena:

Kolmonoxid	10 %
Svaveldioxid	20 %
Kväveoxider	20 %
Stoft	30 %

De validerade tim- och dygnsmedelvärdena ska bestämmas med utgångspunkt från de uppmätta giltiga timmedelvärdena, efter att värdet på det konfidensintervall som specificeras i första stycket har dragits ifrån.

Dygn då mer än tre timmedelvärden är ogiltiga på grund av att det automatiska mätsystemet inte fungerar eller genomgår underhåll, ska ogiltigförklaras. Om mer än tio dygn under ett år ogiltigförklaras av sådana skäl ska verksamhetsutövaren vidta lämpliga åtgärder för att förbättra det automatiska mätsystemets tillförlitlighet.

30 § För förbränningsanläggningar för vilka tillståndsmyndigheten inte beslutat om placering av provtagnings- och mätpunkter enligt 22 kap. 25 x § miljöbalken ska verksamhetsutövare senast den 30 juni 2015 till tillsynsmyndigheten inkomma med förslag på placering av provtagnings- och mätpunkter som ska användas vid mätning av utsläpp. Tillsynsmyndigheten ska för dessa förbränningsanläggningar senast den 1 januari 2016 besluta om placering av provtagnings- och mätpunkter som ska användas vid mätning av utsläpp.

31 § Mätresultat ska registreras, bearbetas och presenteras på ett sätt som gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att kontrollera efterlevnaden av utsläppsgrensvärden i denna förordning.

Tillsynsmyndighetens rapportering

32 § Tillsynsmyndigheten ska, på begäran, till Naturvårdsverket lämna uppgifter om de anläggningar som omfattas av denna förordning.

Ikraftträdande-, upphävande- och övergångsbestämmelser

3. Denna förordning träder i kraft (senast) den 7 januari 2013. Genom förordningen upphävs Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002:26) med ändringsföreskrifter om utsläpp till luft av svaveldioxid, kväveoxider och stoft från förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på 50 MW eller mer.
4. (För förbränningsanläggning efter 2013 ska bestämmelserna i denna förordning tillämpas från och med den 7 januari 2013.)

Tillståndsprovning

43 § En ansökan om tillstånd till en verksamhet med förbränning av avfall ska, utöver vad som anges i 22 kap. 1 § miljöbalken, alltid innehålla en redogörelse för hur verksamhetsutövaren avser att säkerställa att de skyldigheter som följer av denna förordning eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen kommer att uppfyllas.

Rapportering till Naturvårdsverket

44 § Den myndighet som meddelat dispenser enligt 11, 12 eller 15 §§ i denna förordning, ska senast [1 mars] informera Naturvårdsverket om de dispenser som meddelats under det föregående kalenderåret, samt om de uppgifter som verksamhetsutövaren har angivit i sin försäkran i samband med ansökan om dispens.

45 § Tillsynsmyndigheten ska, på begäran, till Naturvårdsverket lämna uppgifter om de anläggningar som omfattas av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 7 januari 2013.

Genom förordningen upphävs

1. förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning
2. Naturvårdsverkets föreskrifter om avfallsförbränning (NFS 2002:28)

Övergångsbestämmelser

För anläggning före 2013 ska bestämmelserna i denna förordning tillämpas från och med den 1 januari 2014.

För dessa anläggningar gäller äldre föreskrifter fram till den 31 december 2013
