

Datum 2015-02-11 Diarienummer 2015-000490- MI

Till miljö- och hälsoskyddsnämndens
sammanträde den 4 Mars 2015

Adressat:
Naturvårdsverket
Enheten för prövning och regelgivning
Sektionen för miljöfarlig verksamhet

Remiss vägledningsmaterial industriutsläppsbestämmelser

Förslag till beslut:

miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att:

1. Översända remissvaret till Naturvårdsverket

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Bengt Fladvad
ordförande

Anna Axelsson
chef för miljökontoret

Sammanfattning

Naturvårdsverket vill ha synpunkter på sitt förslag till vägledningsmaterial för industriemissionsdirektivet (IED) och har därför skickat ut det till Sveriges kommuner. Miljö- och hälsoskyddsnämnden är mycket positiv till vägledningsmaterialet och menar att det finns ett stort behov av information och vägledning inom den nya lagstiftningen. Särskild nytta har den här typen av material där författarna på ett initierat sätt tolkar lagstiftningen ur ett svenskt perspektiv. Nämnden anser att det kommer att behövas ytterligare vägledning vartefter lagstiftningen utökas med nya branscher och även fördjupad vägledning inom redan införda förordningar.

Bakgrund

2011 infördes IED i EU. Därefter har det införts ändringar i svensk lagstiftning, bland annat i miljöbalken och bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ersattes med miljöprövningsförordningen. Flera andra nya förordningar infördes också och flera har

börjat gälla. Bland annat de som gäller förbränningsanläggningar. IED innebär att ett nytt regelsystem läggs på vårt gällande. Regelverket i sig och de effekter som det medför är redan omfattande och kommer att bli ännu större då fler nya industriella branscher kommer att underkastas de nya reglerna. Behovet är därför stort att tillsynsmyndigheterna får utbildning och vägledning i tolkningen av det nya regelverket.

Redan före föreliggande vägledningsmaterial har Naturvårdsverket tagit fram vägledningar för delar som införts som resultat av IED. För förbränningsanläggningar finns t ex redan vägledning som rör speciella frågeställningar inom området. Inom förbränningsområdet finns också god kompetens inom Naturvårdsverket och personal som kan svara på frågor från tillsynsmyndigheterna. Tillsynsvägledningen är dock inte lika bra inom alla branscher och därför kan det bli svagare vägledning inom vissa branscher.

Bedömning

Det finns vissa ställen där en djupare genomgång hade varit önskvärd. Ett exempel är i början där förklaringarna av grundbegreppen kunde varit lite enklare och mer lättbegripliga. Ett annat exempel är vilka BAT som ska tas hänsyn till vid tillståndsprövningar. På ett ställe står att man ska tas hänsyn till BAT även innan de offentliggjorts. På nästa ställe står mer precist att endast BAT utan haltvärden ska tas upp så länge inte BAT- slutsatserna är publicerade. Angående tillståndsprövning blir det lite rörigt när Naturvårdsverket förklarar att den sökande kan yrka på anpassade villkor och det kan vara en fördel för att den sökande då senare slipper att söka dispens. Men samtidigt finns i förarbetena en uttalad vilja att inte blanda ihop IED-krav med tillståndsvillkor i prövningen. Naturvårdsverket rekommenderar dock i slutet att man ska vara restriktiv och försöka minimera villkor som också regleras av IED.

Den ”rörighet” som refereras till återspeglar i själva verket själva lagstiftningsproblematiken. Så även om vissa delar säkert kan förbättras något med ytterligare genomläsning och korrigering så förstår läsaren att här finns det problem och i huvudsak vad problemen går ut på. Nämnden önskar att Naturvårdsverket fortsätter att producera material av samma höga kvalitet där just tolkningar utifrån svenska förhållanden och lagstiftning sker. Den typen av vägledningsmaterial är till stor hjälp i tillsynen. Nämnden hoppas också att Naturvårdsverket kommer att ägna införandet av BAT för kommande branscher lika mycket uppmärksamhet som de redan införda förordningarna fått.

Bilaga

1. Remiss från Naturvårdsverket angående industriutsläppsbestämmelser, vägledning.

Industriutsläppsbestämmelser

VÄGLEDNING MARS 2015



UTKAST

Industriutsläppsbestämmelser

Denna vägledning har tagits fram av
Annika Månsson, Sofia Hedelius Bruu, Bo Jansson och Olof Åkesson på
Naturvårdsverkets Genomförandeavdelning.

NATURVÅRDSVERKET

UTKAST

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00, fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se Postadress:

Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm [Internet:](http://www.naturvardsverket.se)

www.naturvardsverket.se

ISBN

© Naturvårdsverket 2015

Tryck:

Foto: Naturvårdsverkets bildarkiv



Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	7
Författningar som genomför IED.....	8
Begrepp och förklaringar	9
Vad gäller enligt Industriutsläppsdirektivet?	11
Bakgrund.....	11
INLEDNING.....	11
IPPC-DIREKTIVET	11
BREF-DOKUMENT	11
IED:s tillämpningsområde.....	12
Nyheter i IED.....	12
BAT-slutsatser.....	13
BAKGRUND	13
SLUTSATSER MED UTSLÄPPSVÄRDEN.....	14
SLUTSATSER UTAN UTSLÄPPSVÄRDEN	14
SLUTSATSERNA SKA ANVÄNDAS SOM REFERENS VID TILLSTÅNDSPRÖVNING	14
GENOMFÖRANDET AV SLUTSATSERNA	14
BAT-SLUTSATSER I PRAKTIKEN.....	15
Det svenska genomförandet.....	16
Förhållandet mellan BAT-slutsatserna och miljöbalken	16
GENERELLA FÖRESKRIFTER	16
DEN SVENSKA KRAVNIVÅN ÄR INTE ÄNDRAD	16
BAT-SLUTSATSERNA OCH BMT	16
FÖRESKRIFTERNA I IUF GÄLLER PARALLELLT MED VILLKOREN	17
FÖRESKRIFTERNA I IUF BRYTER TILLSTÅNDS RÄTTSKRAFT.....	17
Industriutsläppsförordningen (IUF) – grundläggande krav	19
Industriutsläppsverksamhet = IED-verksamhet.....	19
DEFINITION	19
ANLÄGGNINGSBEGREPPET	19
När och på vilket sätt ska BAT-slutsatser följas?	21
BAKGRUND	21
UTSLÄPPSVÄRDEN SOM BEGRÄNSNINGSVÄRDEN = BAT-SLUTSATSER MED UTSLÄPPSVÄRDEN	21
ANDRA FÖRSIKTIGHETSMÅTT = BAT-SLUTSATSER UTAN UTSLÄPPSVÄRDEN	22

TIDPUNKTEN ÄR EN BRYTPUNKT FÖR SIDOSLUTSATSER	23
FÖRNYAD BEDÖMNING INOM FYRA ÅR	24
HUVUDVERKSAMHET/SIDOVERKSAMHET.....	24
ONORMALA DRIFTFÖRHÅLLANDEN.....	25
Alternativvärden	27
LAGSTÖD OCH BAKGRUND	27
VARFÖR ALTERNATIVVÄRDE?	27
MER OM ALTERNATIVVÄRDEN	28
UNDERLAG FÖR PRÖVNING AV ALTERNATIVVÄRDE	28
MÄTNING – KRÄVS ALTERNATIVVÄRDE?	28
Dispenser.....	29
LAGSTÖD M.M.	29
KRITERIER FÖR DISPENS.....	30
UNDERLAG FÖR PRÖVNING AV DISPENS.....	31
NÄR UPPHÖR DISPENSEN?	31
TIDSBEGRÄNSADE DISPENSER	32
Övergripande frågeställningar.....	33
Dubbla värden, samma medelvärdesperiod	33
Dubbla värden, olika medelvärdesperioder	33
Om verksamheten inte träffas av några BAT-AEL:er	33
Om verksamheten ligger nere eller har avslutats	33
Slutsatser som ska börja tillämpas under ett löpande verksamhetsår	33
Egenkontroll och tillsyn	35
Egenkontroll och tillsyn när BAT-slutsatser har offentliggjorts.....	35
Periodiska kontroller	35
Miljötillsynsförordningen	36
Miljörapportering	36
Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport.....	36
Första redovisningen i den årliga miljörapporten (enligt 4 a § tredje stycket a) och b))	37
Påföljande redovisningar under fyraårsperioden (enligt 4 a § tredje stycket c)).....	37
Redovisningarna från och med året efter det att fyraårsperioden har passerats (enligt 4 a § tredje stycket d)).....	37
Ändringar som får göras efter enbart anmälan	37
DIREKTIVETS BESTÄMMELSER	37
NY BESTÄMMELSE OM ÄNDRING EFTER ENBART ANMÄLAN	37
VILKA ÄNDRINGAR FÅR GÖRAS EFTER ENBART ANMÄLAN?.....	38

TILLSYNSMYNDIGHETENS BEDÖMNING VID ANMÄLAN OM ÄNDRING.....	38
Prövning.....	40
Utformning av tillståndsvillkor	40
HUR BÖR TILLSTÅNDSMYNDIGHETEN FÖRHÅLLA SIG TILL DE PARALLELLA SYSTEMEN?.....	40
VILLKOR ENLIGT MILJÖBALKEN OMFATTAR ALL DRIFT	40
Anpassade villkor.....	41
VAD INNEBÄR ANPASSADE VILLKOR?.....	41
SKA ANPASSADE VILLKOR ALLTID FÖRESKRIVAS?	41
ETT ANPASSAT VILLKOR FÅR TILLÄMPAS I STÄLLET FÖR SLUTSATSEN.....	42
NÄR BÖR TILLSTÅNDSMYNDIGHETEN FÖRESKRIVA ANPASSADE VILLKOR?	42
KRAVNIVÅ	42
PRÖVNING UNDER FYRÅRSPERIODEN.....	42
TILLSTÅNDSMYNDIGHETENS BEDÖMNING OCH UNDERLAG.....	43
NYA SLUTSATSER UNDER PÅGÅENDE TILLSTÅNDSPRÖVNING	43
ANPASSNING AV SIDOSLUTSATSER	43
Vad är det för skillnad på ett anpassat villkor och ett alternativvärde?	44
Tillståndsmyndighetens prövning.....	44
Informationsskyldighet.....	46
Straffbestämmelser	47
29 kap. miljöbalken.....	47
Vad betyder 1 kap. 9 § IUF?.....	47
Ändringar i miljöbalken	48

Sammanfattning

Vägledningen beskriver innehållet i industriutsläppsdirektivet och hur det genomförs i svensk lagstiftning. Den innehåller lättillgänglig och översiktlig, men likväl fördjupad information om direktivet och det svenska genomförandet.

Målgruppen är tillsynsmyndigheter, såväl länsstyrelser som kommuner, men också verksamhetsutövare, domstolar och andra yrkesverksamma med beröring inom området.

Syftet med vägledningen är att informera och vägleda om innebörden av de krav som följer av genomförandet av industriutsläppsdirektivet i Sverige.

Denna version är en reviderad variant av faktablad 8663 som gavs ut i juni 2013, kompletterad med uppdaterad och fördjupad vägledning på flera områden. De avsnitt i faktabladet som rörde stora förbränningsanläggningar, anläggningar som förbränner avfall och användning av organiska lösningsmedel har lyfts ut och återfinns nu i särskilda vägledningsdokument på Naturvårdsverkets webbplats:

www.naturvardsverket.se

Även frågan om statusrapport kopplat till nedläggning av verksamheten har flyttats över till en separat vägledning (se Naturvårdsverkets webbplats).

Vägledningen syftar till att vara generell för samtliga industriutsläppsverksamheter. Mer branschspecifik vägledning ges i anslutning till offentliggörande av nya BAT-slutsatser.

Författningar som genomför IED

- Miljöbalken
- Industriutsläppförordningen (2013:250)
- Miljöprövningsförordningen (2013:251)
- Förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar
- Förordningen (2013:253) om förbränning av avfall
- Förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel
- Förordningen (2013:255) om produktion av titandioxid
- Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
- Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport

Begrepp och förklaringar

- **Anläggning** = Definieras i IED som en fast, teknisk enhet inom vilken en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I eller del 1 i bilaga VII bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet på samma plats som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som anges i dessa bilagor och som kan påverka utsläpp och föroreningar (art. 3.3)
- **BAT** = Bästa tillgängliga teknik
- **BAT-slutsats** = Slutsats om bästa tillgängliga teknik (finns både med och utan utsläppsvärde)
- **BAT-slutsatsdokument** = Kommissionsbeslut med BAT-slutsatser (ingår som ett kapitel i BREF och offentliggörs i EUT)
- **BAT-AEL** = BAT Associated Emission Level, dvs. en BAT-slutsats med utsläppsvärde
- **BAT-slutsats med konsumtionsvärde** = BAT-slutsats utan utsläppsvärde, men med siffervärde
- **BAT-AEPL** = BAT Associated Environmental Performance Level, är det övergripande begreppet som avser både BAT-AEL och BAT-slutsatser med konsumtionsvärden
- **BMT** = Bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken
- **BREF** = BAT Reference Document, dvs. BAT-referensdokument i vilka BAT-slutsatserna är ett kapitel
- **EUT** = Europeiska unionens officiella tidning
- **FMH** = Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- **Förordningsmotiven** = Fm 2013:1 - Industriutsläppsförordning
- **IED** = Industriutsläppsdirektivet¹
- **IED-betänkandet** = SOU 2011:86 Bättre miljö – minskade utsläpp
- **IED-propositionen** = Prop. 2012/13:35 Nya regler för industriutsläpp

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

- **IPPC-direktivet** = Direktivet för samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar²
- **IUF** = Industriutsläppförordningen (2013:250)
- **MPF** = Miljöprövningsförordningen (2013:251)
- **Utsläpp** = Definieras i IED som ett direkt eller indirekt utsläpp, från punktkällor eller diffusa källor inom anläggningen, av ämnen, vibrationer, värme eller buller till luft, vatten eller mark (art. 3.4)

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version).

Vad gäller enligt Industriutsläppsdirektivet?

Bakgrund

INLEDNING

Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU)³ (härefter ”IED”) började tillämpas den 7 januari 2013. Det är ett s.k. minimidirektiv, vilket innebär att medlemsländerna har rätt att införa eller behålla strängare, men inte mildare, krav än de som följer av direktivet.

Direktivet är en omarbetning av IPPC-direktivet⁴ och sex sektorsdirektiv rörande stora förbränningsanläggningar (LCP), förbränning av avfall (WI), flyktiga organiska föreningar (VOC) samt tre direktiv om tillverkning av titandioxid.

De bestämmelser i IED som bygger på IPPC-direktivet återfinns i direktivets kapitel II. De som härrör från LCP-direktivet⁵ i kapitel III, WI-direktivet⁶ i kapitel IV, VOC-direktivet⁷ i kapitel V och titandioxiddirektiven⁸ i kapitel VI. I kapitel I och VII finns allmänna bestämmelser som gäller samtliga verksamheter.

Benämningen *industriutsläppsverksamhet*, eller kortformen *IED-verksamhet*, är förbehållen de verksamheter som omfattas av direktivets kapitel II. Det är dessa verksamheter som omfattas av BAT-slutsatser. Bestämmelserna i kapitel III-VI är minimikrav som gäller för fyra olika verksamhetstyper. De verksamheter som omfattas av kapitel III och VI är dessutom IED-verksamheter enligt kapitel II. De som omfattas av kapitel IV och V kan vara det, men är det inte alltid.

IPPC-DIREKTIVET

IPPC-direktivet introducerade det integrerade synsättet för miljöhantering på europainivå. Synsättet innebär att alla miljöaspekter ska prövas i ett sammanhang. Målet var att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet och att motverka att föroreningar förs över från en del av miljön till en annan.

En annan nyhet i IPPC-direktivet var att begränsningsvärden skulle bygga på bästa tillgängliga teknik (BAT – Best Available Techniques). Denna princip innebär användning av den etablerade teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet och som kan tillämpas inom den berörda branschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt med beaktande av kostnader och nytta (prop. 2012/13:35 s. 21).

Med begreppet ”techniques” avses inte enbart använd teknik, utan även det sätt på vilket en anläggning utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas (art. 3.10 a IED).

IPPC-direktivet upphörde att gälla den 7 januari 2014.

BREF-DOKUMENT

För uttolkningen av BAT har EU tagit fram särskilda tolkningsdokument, s.k. BREF-

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version).

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG av den 23 oktober 2001 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall.

⁷ Rådets direktiv 1999/13/EG av den 11 mars 1999 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar.

⁸ Bl.a. Rådets direktiv 78/176/EEG av den 20 februari 1978 om avfall från titandioxidindustrin.

dokument (BAT-referensdokument).

Det finns både sektoriella (vertikala) och horisontella BREF-dokument. Sektoriella BREF-dokument gäller för en viss industrisektor, t.ex. järn- och ståltillverkning, medan horisontella gäller övergripande frågor, avseende samtliga berörda industrisektorer, t.ex. energifrågor, lagring eller kylsystem.

I BREF-dokumenterna redovisas vad som anses vara bästa tillgängliga teknik, bl.a. i form av s.k. BAT-slutsatser. BREF-dokumenterna är omfattande dokument på engelska, men kapitlet med BAT-slutsatser ges ut även på svenska. I fråga om de BREF-dokument som gavs ut under IPPC-direktivet är sammanfattningen (Executive Summary), som innehåller de viktigaste BAT-slutsatserna, översatt till svenska.

BREF-dokumenterna finns att hämta på Europeiska IPPC-byråns hemsida <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/> under fliken Reference Documents.

IED:s tillämpningsområde

IED:s kapitel II omfattar alltså de verksamheter med hög föroreningspotential som tidigare föll under IPPC-direktivet, och som anges i bilaga I till direktivet. De verksamheter som berörs är industrier inom energisektorn, metall- och mineralindustri, kemisk industri, avfallshantering, massa- och pappersindustri, livsmedelsindustri, stora anläggningar med djurhållande verksamhet m.m.

Jämfört med IPPC-direktivet har två branscher tillkommit, nämligen impregnering av trä och tillverkning av träskivor. Även reningsverk som renar avloppsvatten från en IED-verksamhet utanför anläggningsområdet, och som inte omfattas av avloppdirektivet⁹, har tillkommit. Sådana anläggningar blir, i den mån de inte var det redan innan, tillståndspliktiga och ska enligt övergångsbestämmelserna till MPF ansöka om tillstånd senast den 7 juli 2015 för att få fortsätta att bedriva sin verksamhet.

Dessutom har justeringar gjorts i fråga om vissa definitioner av verksamheter. Detta innebär mindre utökningar av tillämpningsområdet för kapitel II/bilaga I jämfört med IPPC-direktivet.

Förutom bestämmelser om krav på ovan nämnda verksamheter innehåller IED även de bestämmelser för stora förbränningsanläggningar, förbränning av avfall, flyktiga organiska föreningar samt för anläggningar som tillverkar titandioxid, som tidigare fanns i särskilda direktiv. Som anges ovan kan dessa verksamheter även vara IED-verksamheter enligt kapitel II/bilaga I. Att de regleras på två olika sätt har att göra med att det rör sig om olika typer av krav, men även historiska skäl spelar in.

Nyheter i IED

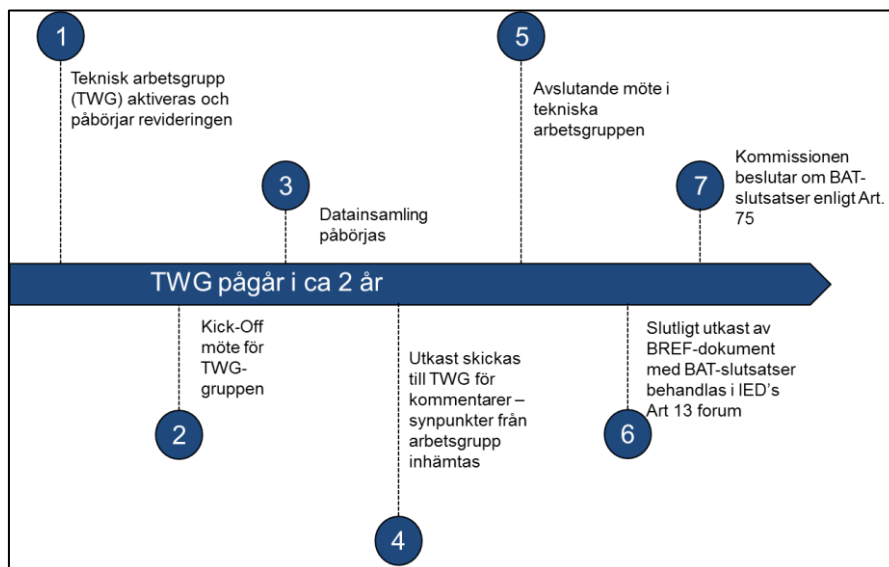
En av de viktigaste förändringarna i IED är att BAT-slutsatserna får en mer framskjuten roll än i IPPC-direktivet. Vidare innehåller direktivet krav på någon typ av förnyad bedömning inom fyra år efter det att slutsatser för anläggningens huvudsakliga IED-verksamhet har offentliggjorts.

Förändringarna innebär en uppstramning av reglerna jämfört med vad som gällde enligt IPPC-direktivet. Enligt Kommissionen är anledningen till förändringarna att det har funnits brister i hur IPPC- och sektorsdirektiven har följts (prop. 2012/13:35 s. 23).

Med anledning av detta har man också formaliserat processen kring BAT-slutsatserna tas fram. Det kapitel i BREF-dokumentet som innehåller BAT-slutsatserna beslutas av Kommissionen efter omröstning av medlemsstaterna. Därefter översätts det

⁹ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

till samtliga medlemspråk och offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning (EUT).



Figur 1. Processen att ta fram BAT-slutsatser

Ytterligare nyheter i IED är förstärkt egenkontroll, tillsyn och rapportering till Kommissionen samt krav på vidtagande av åtgärder vid nedläggning av verksamhet, kopplat till en statusrapport. I övrigt innehåller IED motsvarande bestämmelser som fanns i IPPC-direktivet med det integrerade synsättet som utgångspunkt för miljöfarlig verksamhet.

BAT-slutsatser

BAKGRUND

Det finns drygt 30 BREF-dokument framtagna under IPPC-direktivet. Dessa revideras nu under IED och BAT-slutsatser beslutas. Kommissionen strävar efter att uppdatera varje BAT-slutsatsdokument senast åtta år efter det att det förra offentliggjordes. Tanken är alltså att i genomsnitt ungefär fyra nya BAT-slutsatsdokument ska beslutas per år.

En verksamhetsutövare kan behöva beakta flera BAT-slutsatsdokument. Detta beror på att en verksamhetsutövare kan bedriva flera olika typer av verksamheter som omfattas av IED. I så fall skiljer man mellan anläggningens huvudsakliga IED-verksamhet och sidoverksamhet(-er). Dessutom berörs nästan alla IED-verksamheter av horisontella BAT-slutsatser.

Vad gäller de tekniker som anges i BAT-slutsatser, både sådana med och utan utsläppsvärden, framgår av direktivets art. 15.2 att bästa tillgängliga teknik inte är knuten till någon specifik teknik eller teknologi (se även art. 14.5 andra stycket). I enlighet med detta har det, i de BAT-slutsatsdokument som hittills offentliggjorts under IED, angetts ungefär följande under rubriken ”Tillämpningsområde”: ”Det är inget krav att använda de tekniker som beskrivs i dessa BAT-slutsatser. Beskrivningen av tekniker är inte heller fullständig. Andra tekniker kan användas om de ger åtminstone samma miljöprestanda/miljöskyddsnivå.”

BAT-slutsatser anger ofta att en viss teknik är BAT. Det är därför viktigt att tänka på att teknikerna inte ska ses som föreskrivande (se nedan i avsnitten ”Andra försiktighetsmått” samt ”Miljörapportering”).

SLUTSATSER MED UTSLÄPPSVÄRDEN

De slutsatser som innehåller utsläppsvärden (BAT Associated Emission Levels, BAT-AEL:er) har i direktivet fått en särställning på så sätt att de *måste* följas senast fyra år efter det att slutsatser för anläggningens huvudsakliga IED-verksamhet har offentliggjorts, om inte dispens har beviljats (art. 15.3 och 21.3). Dessutom ska de användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkor (art. 14.3 - den ursprungliga översättningen var ”ligga till grund för”).

Utsläppsvärdena anges ofta som intervall. Den nedre nivån i intervallet indikerar vad de bästa verksamheterna i branschen klarar av. Den övre nivån markerar gränsen för vad som är tillåtet enligt IED, dvs. större utsläpp är inte tillåtna om inte dispens har beviljats.¹⁰

Utsläppsvärdena gäller under normala driftförhållanden. Vad som avses med normala driftförhållanden är inte definierat. Däremot anges i direktivets art. 14.1 f) att med motsatsen, dvs. onormala driftförhållanden, avses t.ex. arbete med igångsättande och urdrifttagning, läckor, störningar i driften, tillfälliga avbrott och den slutliga nedläggningen av verksamheten.

SLUTSATSER UTAN UTSLÄPPSVÄRDEN

Även slutsatser utan utsläppsvärden ska enligt art. 14.3 användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkor. Och detta ska vara gjort senast fyra år efter det att slutsatser för anläggningens huvudsakliga IED-verksamhet har offentliggjorts.

Även slutsatser utan utsläppsvärden kan vara förenade med värden (siffror). Det rör sig då om s.k. konsumtionsvärden. Exempel på sådana värden är förbrukning av energi och förbrukning av vatten. Även om värdena anges på samma sätt som slutsatser med utsläppsvärden, t.ex. 100–400 kWh/ton produkt, är det i dessa fall inte fråga om utsläppsvärden.

SLUTSATSERNA SKA ANVÄNDAS SOM REFERENS VID TILLSTÅNDSPRÖVNING

Både slutsatser med och slutsatser utan utsläppsvärden ska alltså enligt direktivet användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkor (art. 14.3). Detta gäller direkt efter det att slutsatserna har offentliggjorts.

Under en övergångsperiod (tills de ersätts av slutsatser beslutade under IED) ska även BAT-slutsatser enligt IPPC-BREF:ar användas som referens vid tillståndsprövning. Detta gäller dock endast slutsatser utan utsläppsvärden (art. 13.7).

GENOMFÖRANDET AV SLUTSATSERNA

Alla tre typer av slutsatser (slutsatser med respektive utan utsläppsvärden samt slutsatser enligt IPPC-BREF:ar) genomförs i svensk rätt med generella föreskrifter i industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF.

Exempel

BAT-slutsatser för järn- och ståltillverkning har beslutats under IED och offentliggjorts den 8 mars 2012. De ska alltså tillämpas av verksamhetsutövare som har detta som sin huvudsakliga IED-verksamhet senast den 8 mars 2016. Redan nu ska de dock användas som referens vid eventuell tillståndsprövning.

¹⁰ Se s. 20 i Kommissionens genomförandebeslut 2012/119/EU av den 10 februari 2012 om regler för de riktlinjer om insamlingen av uppgifter och om utarbetande av BAT-referensdokument och om deras kvalitetssäkring som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp.

BAT-SLUTSATSER I PRAKTIKEN

Tanken är att de olika BREF-dokumenterna och BAT-slutsatserna ska ha ungefär samma utformning. Till hjälp vid utformningen (i den s.k. Sevilla-processen) finns ett beslut från Kommissionen¹¹, som ger riktlinjer bl.a. för innehåll och omfattning. Hittills har offentliggjorda slutsatser dock fått lite variationer i utformningen. Detta kan bl.a. bero på olika författares tycke och smak, och det kan inte uteslutas att sådant kommer att ge avtryck även i framtiden.

BAT-slutsatserna ligger som en bilaga till själva beslutet. De inleds normalt med bestämmelser om Tillämpningsområde (Scope), vari preciseras vilka verksamheter i direktivets bilaga I som berörs, samt vilka andra BAT-slutsatsdokument som kan vara relevanta för dessa verksamhetsutövare. Därefter följer ett avsnitt med Allmänna överväganden.

I samtliga hittills offentliggjorda slutsatser anges ungefär följande. ”Det är inget krav att använda de tekniker som beskrivs i dessa BAT-slutsatser. Beskrivningen av tekniker är inte heller fullständig. Andra tekniker kan användas om de ger åtminstone samma miljöprestanda/miljöskyddsnivå.” Se mer om innebörden av detta ovan i avsnittet ”Bakgrund”.

Sedan följer avsnitt om Medelvärdesperioder och Referensförhållanden samt Definitioner (ordningsföljden kan variera), och slutligen BAT-slutsatserna.

Slutsatserna inleds med allmänna sådana (utan utsläppsvärden), och övergår sedan till mer specifika, t.ex. för olika processer (både med och utan utsläppsvärden).

¹¹ Kommissionens genomförandebeslut av den 10 februari 2012 om regler för de riktlinjer om insamlingen av uppgifter och om utarbetande av BAT-referensdokument och om deras kvalitetssäkring som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (2012/119/EU).

Det svenska genomförandet

Förhållandet mellan BAT-slutsatserna och miljöbalken

GENERELLA FÖRESKRIFTER

När ett direktiv har genomförts i nationell rätt är det de nationella bestämmelserna som ska tillämpas. Direktivet används då främst som tolkningshjälp, om det finns utrymme för någon tolkning, t.ex. vid begrepp som ska tolkas i ljuset av det bakomliggande direktivet (se t.ex. nedan om anläggningsbegreppet). Det svenska genomförandet bygger inte på direktivets huvudspår – prövning. I stället används generella föreskrifter. Det kan därför leda snett att enbart läsa regelverket i direktivet.

Direktivet har alltså som huvudspår att genomförandet ska bygga på tillståndsprövning av berörda verksamheter. Dock anges att generella föreskrifter får användas vid genomförandet (art. 6 och 17). Sverige använder sig av denna möjlighet. Regleringen av det som följer av direktivets kapitel II genomförs huvudsakligen genom industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF. Genom dessa bestämmelser görs BAT-slutsatserna gällande för berörda verksamheter utan att någon tillståndsprövning görs.

Enligt förarbetena till de ändringar i miljöbalken som gjordes med anledning av IED (prop. 2012/13:35, Nya regler för industriutsläpp, s. 30) syftar ändringarna till att så långt som möjligt minska behovet av individuell omprövning av tillstånd. Tanken är alltså att BAT-slutsatserna och verksamheternas miljö tillstånd ska finnas till parallellt, och så lite som möjligt gå in i varandra.

DEN SVENSKA KRAVNIVÅN ÄR INTE ÄNDRAD

Miljöbalkens hänsynsregler har inte ändrats genom industriutsläppsbestämmelserna. Det svenska systemet för prövning av miljöfarlig verksamhet bygger på tillståndsprövning där frågan om kravnivå i tillståndsvillkoren tar sin utgångspunkt i hänsynsreglerna (bl.a. 2 kap. 3 §) och, efter skriftväxling med verksamhetsutövaren, tillsynsmyndigheten, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten m.fl., landar i en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. I 2 kap. 3 § används begreppet bästa *möjliga* teknik (BMT). Begreppet kan jämföras med vad som ansågs vara tekniskt möjligt enligt miljöskyddslagen. I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del I, s. 215 ff.) anförs att vi i Sverige har en striktare tillämpning av teknikkravet än vad som benämns BAT i IPPC-direktivet och att vi enligt regeringens uppfattning bör ha det även fortsättningsvis.

I prop. 2012/13:35 anförs (s. 34) att genom att behålla de allmänna hänsynsreglernas uppbyggnad motverkas farhågorna om att IED kommer att medföra en försvagning av de krav som ställs på verksamheterna i Sverige.

BAT-SLUTSATSERNA OCH BMT

Som anges ovan är tanken att BAT-slutsatserna och verksamheternas miljö tillstånd ska finnas till parallellt, och så lite som möjligt gå in i varandra. BAT-slutsatserna påverkar dock en miljöprövning bl.a. genom 2 kap. 3 § miljöbalken. Vid tillämpningen av vad som är att betrakta som BMT enligt 2 kap. 3 § bör nämligen all tillgänglig kunskap beaktas. En sådan källa till kunskap är då bl.a. de lägre nivåerna på utsläpp i en BAT-slutsatsintervall. Dessa nivåer motsvarar vad som inför beslutandet av BAT-slutsatserna har rapporterats att medlemsstaternas bättre anläggningar klarar vid normal drift (ofta t.o.m. vad de klarar vid all drift). De lägre nivåerna kan alltså utgöra en utgångspunkt för vad som är att anse som BMT. Man bör dock ha i åtanke att BAT-slutsatser avspeglar vad som ansågs vara bästa tillgängliga teknik vid tidpunkten för beslutande av slutsatserna. BMT

avser vad som vid varje aktuell tidpunkt är bästa möjliga teknik. Man kan säga att BAT-slutsatser ”åldras” allt eftersom tiden går.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning kan ledning hämtas även ur ännu icke beslutade och offentliggjorda BAT-slutsatser. Redan det faktum att de har rapporterats in i BREF-arbetet gör att de kan sägas utgöra en utgångspunkt för kravnivån BMT.

FÖRESKRIFTERNA I IUF GÄLLER PARALLELLT MED VILLKOREN

Kravet på att innehålla slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) gäller endast under normala driftförhållanden. De anger inte vad som får släppas ut när driften inte är ”normal”. Systemet med BAT-slutsatser saknar alltså en styrning av vilken total miljöpåverkan som kan tillåtas. Typiskt sett är det just vid onormala driftförhållanden som större utsläpp sker. Man kan säga att BAT-slutsatserna snarast syftar till en slags kontroll av att den installerade tekniken (inklusive hur den underhålls, drivs, osv.) under normala driftförhållanden faktiskt lever upp till den grundläggande skyldigheten i IED att använda bästa tillgängliga teknik (BAT).

De krav som BAT-slutsatserna ställer är alltså inte korrelerade till den miljöpåverkan som enligt miljöbalkens hänsynsregler anses som rimlig. Det är med andra ord fråga om två olika system med krav på verksamhetsutövarna. En verksamhets tillståndsvillkor ska enligt praxis reglera det totala utsläppet från all typ av drift, medan BAT-slutsatserna (även AEL:erna) snarare syftar till en kontroll av teknik.

I linje med detta innebär det svenska genomförandet av IED att miljöbalkens 2 och 9 kap. kompletteras på så sätt att BAT-slutsatserna huvudsakligen gäller *parallellt* med de krav som fastställs vid tillståndsprövning. Verksamhetsutövaren måste alltså följa både villkoren i sitt tillstånd och de krav som följer av IUF (se 1 kap. 12 § IUF).

En verksamhetsutövare måste därmed kontrollera och i miljörapporten redovisa hur man uppfyller både tillståndsvillkor och BAT-slutsatser (förbränningsanläggningar och anläggningar som använder organiska lösningsmedel måste dessutom kontrollera och redovisa hur man uppfyller minimikraven enligt sektorsförordningarna¹²¹³). En möjlighet att komma undan detta krav är att ansöka om och beviljas ett *alternativvärde* med samma lydelse som tillståndsvillkoret, ett *anpassat villkor* eller en *dispens*, se mer om detta nedan.

Eftersom BAT-slutsatserna alltså gäller parallellt med miljöstillståndet föranleder de inte något krav på omprövning av tillstånd för att slutsatserna ska bli gällande gentemot verksamhetsutövaren. När en tillståndsprövning ändå föranleds (av helt andra skäl, eller av att verksamheten behöver ändras för att uppfylla slutsatserna) måste tillståndsmyndigheten överväga om den enligt hänsynsreglernas kravnivå (2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken) ska besluta om strängare begränsningsvärden än de utsläppsvärden som anges i BAT-slutsatserna (se ovan i avsnittet BAT-slutsatserna och BMT). Enligt prop. 2012/13:35 (s. 32) garanteras på så sätt att miljöskyddsnivån inte sänks vid genomförandet av direktivet (se även vad som sägs ovan i avsnittet ”Vad gäller enligt direktivet?” angående att IED är ett minimidirektiv).

FÖRESKRIFTERNA I IUF BRYTER TILLSTÅNDS RÄTTSKRAFT

Bestämmelserna i IUF som handlar om kravnivå m.m. till följd av BAT-slutsatser är meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken (i fråga om djurhållande verksamheter 12 kap. 10 §). I den mån slutsatserna leder till högre krav på verksamheten bryter de enligt 24 kap. 1 § miljöbalken tillståndets rättskraft. Innebörden av detta är att tillsynsmyndigheten har

¹² Förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar, förordningen (2013:253) om förbränning av avfall och förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel.

¹³ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport.

rätt att utifrån BAT-slutsatserna ställa krav på en verksamhet som går utöver vad tillståndet anger.

BAT-AEL:er gäller, enligt vad som anges nedan, för berörda verksamheter rakt av så som de uttrycks i BAT-slutsatsdokumentet. Slutsatser utan utsläppsvärden kan dock, på grund av sin konstruktion, endast bryta tillståndets rättskraft i den mån tillsynsmyndigheten har beslutat om ett föreläggande med anledning av slutsatserna eller ansökt om omprövning (Fm 2013:1 s. 31). Anledningen till detta är att slutsatser utan utsläppsvärden inte ska tillämpas rakt av, utan endast i den mån det är rimligt (se mer om detta nedan i avsnittet ”Slutsatser utan utsläppsvärden och rättskraften”).

Industriutsläppsförordningen (IUF) – grundläggande krav

I IUF genomförs huvudsakligen de delar av IED som genomför kapitel II i direktivet (se ovan under rubriken ”Vad gäller enligt direktivet?”). Förordningen har getts ut tillsammans med förordningsmotiv (Fm 2013:1 - Industriutsläppsbestämmelser).

Industriutsläppsverksamhet = IED-verksamhet

DEFINITION

Vilka verksamheter som är industriutsläppsverksamheter, eller kortformen IED-verksamheter, framgår av 1 kap. 2 § andra stycket IUF. Bestämmelsen hänvisar till lagrum i miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF.

Som nämns ovan är benämningen förbehållen de verksamheter som omfattas av direktivets kapitel II/bilaga I. Det är dessa verksamheter som omfattas av BAT-slutsatser. I vilken mån de verksamheter som omfattas av övriga kapitel i direktivet är industriutsläppsverksamheter framgår ovan, i avsnittet ”Vad gäller enligt direktivet?”.

Bilaga I utgår ofta från tröskelvärden för kapacitet (art. 10). Vid genomförandet av direktivet i miljöprövningsförordningen (MPF) har regeringen valt att tolka begreppet kapacitet på så sätt att det även inkluderar en juridisk aspekt, nämligen att tillståndet i sig ger en begränsning av anläggningens kapacitet. Det här har gjorts för att det inte ska ge ett orimligt resultat (en anläggningens kapacitet kan ju vara dygnet-runt-drift året om).

Bedömningen av om en verksamhet är en IED-verksamhet eller inte görs därför i svensk rätt utifrån tillståndet. Har man tillstånd enligt någon av de MPF-bestämmelser som räknas upp i 1 kap. 2 § IUF, så är verksamheten en IED-verksamhet. Detta kan alltså inte, enligt Naturvårdsverkets bedömning, variera från dag till dag, beroende på storleken på den verksamhet som faktiskt bedrivs.

ANLÄGGNINGSBEGREPPET

Verksamhet/anläggning

Enligt 9 kap. 1 § miljöbalken avses med miljöfarlig *verksamhet* bl.a. användning av anläggningar på ett sätt som genom utsläpp eller emissioner kan medföra olägenhet för omgivningen. Bestämmelsen utgår alltså från begreppet verksamhet. IED:s bestämmelser, däremot, utgår från begreppet *anläggning* (t.ex. art. 11, 14 och 21.3).

När en bestämmelse i nationell rätt faller tillbaka på ett EU-rättsligt begrepp, och det finns ett visst tolkningsutrymme, ska bestämmelsen tolkas i ljuset av det eller de direktiv som ligger bakom. Detta eftersom olika direktiv kan ha definierat samma begrepp på olika sätt.

Enligt art. 3.3 i IED definieras begreppet anläggning som ”en fast teknisk enhet inom vilken en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I eller del 1 i bilaga VII bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet på samma plats som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som anges i dessa bilagor och som kan påverka utsläpp och föroreningar”. (Del 1 i bilaga VII anger vilka verksamheter som omfattas av kapitel V (VOC)).

Begreppet anläggning har i svensk rätt en någorlunda motsvarande innebörd. Enligt MÖD:s praxis krävs, för att en anläggning ska anses föreligga, att någon åtgärd av teknisk natur har vidtagits för att möjliggöra den avsedda verksamheten (se bl.a. MÖD 2004:59, Stena Fragmentering).

Bestämmelserna i miljöbalken utgår dock alltså från begreppet verksamhet. Bedömningen i svensk rätt av vad som ska ingå i prövningen av en verksamhet ska normalt utgå från om det föreligger ett sådant tekniskt och miljömässigt samband mellan delverksamheterna att det inte är möjligt att pröva dem separat och genomföra en meningsfull villkorsprövning (se bl.a. MÖD 2006:54, Boliden Hötjärnsmagasinet, MÖD 2007:50, Citybanan I, och MÖD:s dom den 1 juni 2012 i mål nr M 1088-12, Husum). Även om dessa prövningar alltså inte formellt avsåg anläggningsbegreppet, utan om vilken miljöfarlig verksamhet som ska omfattas av ett tillstånd, bör paralleller kunna dras till den del av definitionen i IED som lyder "...liksom all annan därmed förknippad verksamhet på samma plats som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som anges i dessa bilagor och som kan påverka utsläpp och föroreningar".

Verksamhet betyder två olika saker i svensk rätt

På samma sätt som 9 kap. miljöbalken utgår IUF från begreppet verksamhet. Begreppet verksamhet kan sägas ha sin plats på två nivåer i svensk rätt; dels som det övergripande begreppet "den miljöfarliga verksamhet som omfattas av ett tillstånd", dels i form av en eller flera (del-)verksamheter inom tillståndet (t.ex. IED-verksamheter), som kan bedrivas på en eller flera anläggningar. Med det betraktelsesättet går det att förena den begreppsvärld som används i IED med miljöbalkens.

När anläggningsbegreppet får betydelse

Det finns frågeställningar vid tillämpningen av IUF där det blir nödvändigt att gå tillbaka till källan och titta på direktivets anläggningsbegrepp för att få svar. Detta kan sägas vara en brist i det svenska genomförandet. En sådan frågeställning är vad som är en anläggnings huvud- respektive sidoverksamhet, och i förlängningen vid vilken tidpunkt BAT-slutsatser ska börja tillämpas (se mer om detta nedan), men även huruvida en statusrapport ska ges in till tillståndsmyndigheten (enligt 1 kap. 24 § första stycket 1 IUF) även om tillståndsansökan endast avser en icke-IED-verksamhet på en anläggning. I denna fråga hänvisas till Naturvårdsverkets vägledning om statusrapport.

Men även i fråga om i vilken utsträckning slutsatser utan utsläppsvärden och horisontella BAT-slutsatser ska tillämpas på verksamheten/anläggningen är anläggningsbegreppet avgörande. Om det på en anläggning t.ex. bedrivs både sågverks- (icke-IED) och impregneringsverksamhet (IED) – ska BAT-slutsatserna då tillämpas på hela anläggningen eller endast på IED-verksamheten? Naturvårdsverkets tolkning är att man, för att inte underimplementera direktivet (bl.a. art. 11, 14 och 15), måste ha hela anläggningen som utgångspunkt. Sedan kan t.ex. vad som anges i slutsatserna ge en snävare tolkning i det enskilda fallet.

Påverkar ägarförhållandena vad som utgör en anläggning?

Fråga har uppkommit om ägarförhållandena har någon betydelse när man avgör vad som är att anse som en anläggning.

I svensk rätt har praxis utvecklats kring vem som är att anse som verksamhetsutövare. Den som har faktisk och rättslig möjlighet att vidta åtgärder mot olägenheter brukar anses som verksamhetsutövare (se bl.a. MÖD 2005:64, SITA).

Förhållandet mellan IED:s anläggningsbegrepp och svensk rätt i fråga om vem som är att anse som verksamhetsutövare kan förväntas utvecklas i rättspraxis under kommande år. Som anges i avsnittet ovan är Naturvårdsverkets tolkning att man, för att inte underimplementera direktivet, måste ha hela anläggningen som utgångspunkt. Sen får från fall till fall avgöras i vilken mån ägaren har faktisk och rättslig möjlighet att vidta

åtgärder.

När och på vilket sätt ska BAT-slutsatser följas?

BAKGRUND

I IUF finns bestämmelser om när och på vilket sätt BAT-slutsatserna ska följas. Bl.a. kommer offentliggjorda slutsatsdokument att fortlöpande att tas in i de paragrafer som följer 2 kap. 4 § IUF, under relevant rubrik. Datum för offentliggörande anges, vilka verksamheter som berörs och så listas de slutsatser som innehåller utsläppsvärden (BAT-AEL:er).

Vägledning kring tillämpningen av respektive BAT-slutsatsdokument ges inte i denna vägledning, utan separat, branschvis.

UTSLÄPPSVÄRDEN SOM BEGRÄNSNINGSVÄRDEN = BAT-SLUTSATSER MED UTSLÄPPSVÄRDEN

Av 1 kap. 8 § IUF följer att slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) gäller som begränsningsvärden under normala driftförhållanden för verksamheter vars huvudsakliga IED-verksamhet omfattas av slutsatserna, senast fyra år efter slutsatsernas offentliggörande. Även horisontella slutsatser samt slutsatser som avser sidoverksamhet, och som har offentliggjorts senast samma dag som huvudslutsatserna, ska följas från denna tidpunkt.

Detta stadgande är en generell föreskrift som genomför det som alltså är den mest centrala nyheten i IED. Innebörden är att en industriutsläppsverksamhet som berörs av en BAT-AEL (enligt vad som anges i 2 kap. IUF jämfört med MPF), under normala driftförhållanden måste klara de krav som anges i slutsatsen senast fyra år efter offentliggörandet. Någon tillståndsprovning är alltså inte nödvändig för att slutsatsen ska bli tillämplig.

BAT-AEL i praktiken

Slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) anges ofta som intervall. Det övre värdet i intervallet är det värde som enligt 1 kap. 8 § IUF inte får överskridas. Det undre värdet kan användas som utgångspunkt för vad som enligt svensk rätt är att anse som BMT (se ovan i avsnittet ”BAT-slutsatserna och BMT”).

Normalt anges först exempel på tekniker som anses motsvara BAT. Enligt vad som har angetts ovan är teknikerna inte föreskrivande, utan ska snarare ses som vägledande (detta utvecklas även nedan i avsnittet ”Andra försiktighetsmått = BAT-slutsatser utan utsläppsvärden”). Därefter anges ofta i en tabell vilka utsläppsvärden som motsvarar BAT. Det är i så fall tabellens innehåll som är själva BAT-AEL:en.

Fotnoter i AEL-tabeller

Det är inte ovanligt med fotnoter till AEL-tabeller. Det finns fotnoter med olika innebörd. En del preciserar vilka anläggningar som förväntas klara vilken del av intervallet. Andra öppnar upp för ännu högre utsläpp för vissa typer av anläggningar.

Även en fotnot ingår i BAT-AEL:en. Det behövs alltså inte ett beviljat alternativvärde eller en beviljad dispens för att kunna följa den. Om en tillståndsprovning pågår kan det dock vara lämpligt att uppmärksamma hur en fotnot kan preciseras eller kompletteras med ett vanligt tillståndsvillkor.

Utsläppspunkt

Enligt 2 kap. 3 § första stycket IUF gäller följande. Ett utsläppsvärde för utsläpp av

förorenande ämnen i slutsatser om bästa tillgängliga teknik ska, om inte annat sägs i slutsatserna, avse den punkt där utsläppet lämnar anläggningen utan hänsyn till eventuell spädning. En motsvarande bestämmelse avseende tillståndsvillkor finns i 11 b § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH).

Gemensam reningsanläggning

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket IUF gäller i fråga om avloppsvatten som renas i ett reningsverk som också behandlar avloppsvatten från andra källor, att den rening som sker i reningsverket får tillämpas i stället för det som sägs i slutsatsen, om detta inte medför en högre föroreningsbelastning på miljön.

Naturvårdsverket tolkar detta som att utsläppet från verksamheten i så fall inte ska bestämmas vid den punkt där avloppsvattnet lämnar anläggningen (jfr. avsnittet ovan). Istället är det utsläppets storlek efter att det genomgått rening i den gemensamma reningsanläggningen, som ska uppfylla BAT-AEL. Hur stort utsläppet blir från anläggningen måste då bedömas. Vid beräkningen bör man, enligt Naturvårdsverket, utgå från den utsläppsmängd som anläggningen har tillfört den gemensamma reningsanläggningen och sedan använda den totala reningsgraden i reningsanläggningen för att beräkna den del av utsläppet som härstammar från anläggningen.

En felkälla kan då vara att avloppsvattnen som tillförs den gemensamma reningsanläggningen kan vara av olika karaktär och renas i olika utsträckning. Om detta är påtagligt och det är osäkert om BAT-AEL uppfylls, får detta undersökas och lösas i det enskilda fallet.

I förordningsmotiven (s. 54) anförs att det är viktigt att den som bedriver IED-verksamheten kan visa att de åtgärder som har vidtagits i fråga om att anlita ett externt reningsverk kan anses tillräckliga för att säkerställa att den lösningen inte innebär en större föroreningsbelastning än om reningen hade skett inom ramen för den egna verksamheten. Vidare anförs att för det fall reningsverket drivs av en annan verksamhetsutövare, kan frågan om reningsresultatet lösas genom avtal. Om tillsynsmyndigheten finner att den externt anlitate reningen inte är tillräcklig, och alltså förelägger IED-verksamheten att vidta åtgärder, kan det då bli fråga om att ”förbättra” avtalet med det externa reningsverket.

ANDRA FÖRSIKTIGHETSMÅTT = BAT-SLUTSATSER UTAN UTSLÄPPSVÄRDEN

Kravnivå

Av 1 kap. 10 § IUF följer att slutsatser utan utsläppsvärden kopplas till bestämmelsen om BMT i 2 kap. 3 § miljöbalken på så sätt att hänsyn ska tas till dem när det bedöms om en verksamhet lever upp till kravet i 2 kap. 3 § efter en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Verksamhetsutövaren har att utföra denna bedömning inom ramen för sin egenkontroll och redovisa den i sin miljörapport¹⁴. Senast fyra år efter det att slutsatser för huvudverksamheten offentliggjordes ska verksamheten bedrivas på ett sätt som stämmer överens med kravnivån. Förutom huvudslutsatser ska även horisontella slutsatser och slutsatser som avser sidoverksamhet, som har offentliggjorts senast samma dag som huvudslutsatserna, tillämpas.

Som har angetts ovan följer både av direktivet (art. 15.2) och hittills offentliggjorda slutsatser att de tekniker som anges i BAT-slutsatser inte är föreskrivande, utan snarare har en typ av vägledande funktion (hänsyn ska tas till dem). Oavsett hur utvecklat resonemang som förs och vilka ”skall-krav” som anges i slutsatser utan utsläppsvärden är i

¹⁴ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport.

stället kravnivån den som följer av 1 kap. 10 § IUF.

Kravnivån i 1 kap. 10 § kan även uttryckas så här: de försiktighetsmått som vidtas vid verksamheten ska enligt hänsynsreglerna bedömas som tillräckliga om hänsyn även tas till den miljöskyddsnivå/miljöprestanda som slutsatsernas beskrivningar syftar till (Fm 2013:1 s. 29). En vägledning kan här vara vad som sägs om ”Tillämplighet” (Applicability) i anslutning till respektive slutsats. Det är denna bedömning som ovan har sammanfattats som att slutsatser utan utsläppsvärden är ”vägledande”.

Slutsatser utan utsläppsvärden och rättskraften

Som anges ovan bryter BAT-slutsatser tillstånds rättskraft (24 kap. 1 § miljöbalken och 1 kap. 12 § IUF). I fråga om slutsatser utan utsläppsvärden gäller att rättskraften bryts först efter det att tillsynsmyndigheten har meddelat ett föreläggande eller ansökt om prövning enligt 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken (Fm 2013:1 s. 31). Detta är en följd av att kravnivån i det enskilda fallet inte följer direkt av IUF.

I förordningsmotiven (s. 29) anförs att tillsynsmyndigheten, eller den som prövar en fråga om tillstånd till verksamheten, kan komma fram till att det är rimligt och miljömässigt motiverat att ställa mer långtgående krav än de som framgår av slutsatsen. Det är alltså så att tillsynsmyndigheten kan ställa strängare krav än vad som följer av slutsatsen även om detta skulle inskränka verksamhetens tillstånd. BAT-slutsatserna bryter tillstånds rättskraft i den utsträckning som följer av kravnivån i 1 kap. 10 § IUF.

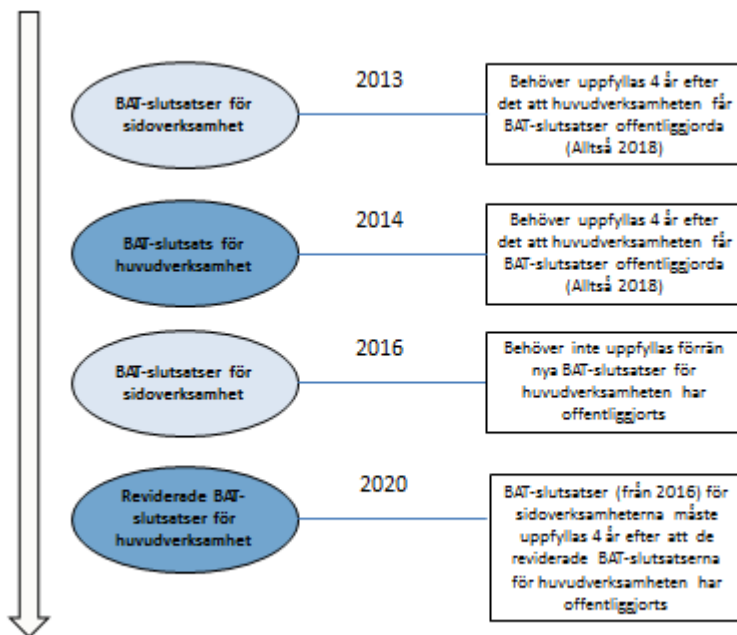
Slutsatser utan utsläppsvärden i praktiken

Slutsatser utan utsläppsvärden är mer generellt utformade än de som innehåller utsläppsvärden. Formuleringen kan vara sådan att det ser ut som att de är föreskrivande, och man kan få intrycket att det är ett absolut krav att följa dem. Hur man ska betrakta kravnivån framgår ovan.

Även den inledande, teknikbeskrivande, delen av en BAT-AEL behandlas enligt 1 kap. 10 § IUF som en slutsats utan utsläppsvärde.

TIDPUNKTEN ÄR EN BRYTPUNKT FÖR SIDOSLUTSATSER

Tidpunkten fyra år efter det att slutsatser för den huvudsakliga IED-verksamheten offentliggjordes fungerar som en brytpunkt för verksamhetsutövaren. Även slutsatser avseende sidoverksamhet som har offentliggjorts senast samma dag som slutsatserna för huvudverksamheten, ska följas från och med den tidpunkten.



Figur 2 Brytpunkt för sidoslutsatser

En verksamhetsutövare behöver följaktligen bara förhålla sig till en tidpunkt för tillämpandet av nya slutsatser, såvida inte en prövning/ansökan om nytt tillstånd blir aktuell. Enligt direktivet (beaktandesats 13) bör Kommissionen sträva efter att uppdatera BREF-dokumenterna senast åtta år efter det att den föregående versionen offentliggjordes. I dagsläget tyder mycket på att den tidplanen inte kommer att hålla, och att intervallen mellan offentliggörandet huvudslutsatserna alltså kommer att bli längre.

Den angivna tidpunkten fungerar också som brytpunkt för vad som ska redovisas i miljörapporten (se nedan under rubriken ”Miljörapportering”).

I fråga om vilka slutsatser som ska användas som referens vid tillståndsprövning, se nedan i avsnittet ”Anpassade villkor”.

FÖRNYAD BEDÖMNING INOM FYRA ÅR

Sammanfattningsvis kan noteras att direktivets krav på förnyad bedömning inom fyra år (art.21.3) är omvandlat till föreskrifter som gäller efter fyra år. Verksamhetsutövaren har att utföra bedömning av om föreskrifterna följs inom ramen för sin egenkontroll.

En ny prövning av verksamheten kan dock komma till stånd antingen om verksamhetsutövaren bedömer det som nödvändigt att ändra sin verksamhet för att uppfylla slutsatserna (tillstånds- eller anmälningspliktig) eller om tillsynsmyndigheten gör den bedömningen, och detta resulterar i ett föreläggande eller en ansökan om omprövning. Verksamhetsutövaren kan även ansöka om alternativvärde eller dispens (se nedan). En tillståndsprövning kan naturligtvis även aktualiseras av skäl som inte har med IED att göra.

HUVUDVERKSAMHET/SIDOVERKSAMHET

Industriutsläppsverksamheter (IED-verksamheter) är de som räknas upp i 1 kap. 2 § andra stycket IUF. I paragrafens tredje och fjärde stycken anges att med huvudverksamhet avses den huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning, och med sidoverksamhet avses en industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning, men som inte är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten på anläggningen. Begreppen utvecklas i förordningsmotiven (s. 20). Där anges:

”Huvudverksamheten” behöver inte vara det som i praktiken är huvudverksamheten på en anläggning. I förordningen har ordet huvudverksamhet endast betydelse i fråga om verksamheter som är industriutsläppverksamheter. Exempelvis kan det på ett stort sågverk också bedrivas en relativt sett liten träimpregneringsverksamhet. Sågverksverksamheten omfattas inte av industriutsläppsdirektivet men det gör träimpregneringsverksamheten (jfr. punkt 6.10 i bilaga 1 till direktivet). Om träimpregneringsverksamheten är den enda industriutsläppsverksamheten som bedrivs på sågverket, så är träimpregneringsverksamheten huvudverksamhet i förordningens mening, inte sågverksverksamheten. Om träimpregneringsverksamheten är den största eller mest dominerande verksamheten bland alla industriutsläppsverksamheter som bedrivs på sågverket, så är träimpregneringsverksamheten huvudverksamhet i förordningens mening. De andra industriutsläppsverksamheterna på sågverket är i ett sådant fall sidoverksamheter.

Den huvudsakliga IED-verksamheten är alltså ett begrepp som avser två eller flera IED-verksamheters inbördes förhållanden. Den huvudsakliga IED-verksamheten kan därmed vara någonting annat än vad som utanför IED:s begreppsvärld skulle betecknas som huvudverksamheten (definierad som den största och mest dominerande av anläggningens verksamheter). Det exempel som ges i förordningsmotiven (s. 20) är alltså att ett stort sågverk också kan ha en relativt sett liten träimpregneringsverksamhet. Sågverket omfattas inte av industriutsläppsbestämmelserna, men det gör träimpregneringsverksamheten. Den huvudsakliga IED-verksamheten är då träimpregneringsverksamheten, inte sågverket.

Följande bestämmelser i IUF innehåller en tidpunkt för tillämpning som är avhängig av frågan om vilken verksamhet som utgör huvudverksamhet:

- 1 kap. 8 § om utsläppsvärden som begränsningsvärden,
- 1 kap. 10 § om andra försiktighetsmått,
- 1 kap. 22 § om periodiska kontroller, och
- 1 kap. 24 § om statusrapporter.

Från och med vilken tidpunkt en verksamhet omfattas av dessa krav beror alltså på vad som anses vara den huvudsakliga IED-verksamheten, eller, som den benämns i IUF, huvudverksamheten.

Avsnittet kommer att fyllas på utifrån regeringsuppdraget ”Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bl.a. upprättande av miljökonsekvensbeskrivning” om kriterier för huvud- och sidoverksamhet samt klassificering.

ONORMALA DRIFTFÖRHÅLLANDEN

Slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) gäller under normala driftförhållanden (art. 15.3 och 1 kap. 8 § IUF). Tanken är att en verksamhetsutövare, genom att visa att BAT:AEL klaras vid normal drift, indirekt också visar att han uppfyller det grundläggande kravet på att använda BAT.

När det gäller uppfyllande av de krav i IUF som avser BAT-AEL (1 kap. 8 §) behöver en verksamhetsutövare alltså inte beakta utsläppsvärden (och, vid produktionsrelaterade värden, inte heller produktionsmängder) från tider med onormala driftförhållanden. Utsläpp och/eller produktion under dessa tidsperioder ska följaktligen inte räknas med vid kontroll av om en BAT-AEL innehålls.



- Igångsättande och urdrifftagning
- Läckor
- Störningar i driften
- Tillfälliga avbrott
- Nedläggning av verksamheten

Figur 3 Onormala driftförhållanden

Exempel på onormala driftförhållanden är enligt art. 14.1 f) arbete med igångsättande och urdrifftagning, läckor, störningar i driften, tillfälliga avbrott och den slutliga nedläggningen av verksamheten. Någon specifik ledning utöver detta ges inte i direktivet. Särskilt svårt att avgränsa är enligt Naturvårdsverkets uppfattning vad som avses med störningar i driften.

Av art 3.10 följer att BAT inte endast avser den teknik som används, utan även hur anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas. Samma grundläggande krav på att sköta sin utrustning följer av miljöbalkens hänsynsregler. En driftstörning som beror på olämpligt eller felaktigt handhavande, eller bristande förebyggande underhåll, kan därför inte automatiskt anses vara onormal drift. En typsituation kan därför bedömas olika – normal eller onormal - beroende på bakomliggande orsaker och verksamhetsutövarens agerande.

Normal drift är enligt Naturvårdsverkets uppfattning, inte detsamma som ”optimal drift”. I normal drift ingår de normala utsläppsvariationer som följer av variationer i processer, produkter, reningsanläggningarnas drift, årstid m.m.

Vilka värden får räknas bort?

För att kunna påvisa vilka värden som hänför sig till onormala driftförhållanden, och som alltså får räknas bort, krävs det enligt Naturvårdsverkets uppfattning, för att direktivets krav enligt ovan ska uppfyllas, en redovisning av under vilka tidsperioder under året man anser sig ha haft onormala driftförhållanden, vad dessa har bestått av och berott på, samt vad som har gjorts för att förebygga att samma driftförhållanden uppstår igen.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det tillräckligt att sammanställningen är tillbakasyftande, dvs. någon sammanställning över generellt beskrivna typsituationer som kan komma att klassas som onormala driftförhållanden är inte nödvändig.



Figur 4 Onormala driftförhållanden – värden som får räknas bort

Varje mättillfälle bör vara dokumenterat och möjligt att kontrollera genom någon typ av händelselogg, som har programmerats för att påvisa uppfyllande eller överskridande av ett begränsningsvärde.

Ett grundläggande krav för att få räkna bort ett värde bör, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, vara att de försiktighetsmått som följer av miljöbalkens hänsynsregler har vidtagits för att förebygga och förhindra utsläpp.

Ytterligare vägledning kring vad som kan anses utgöra onormala driftförhållanden kan finnas i branschvägledning med anledning av offentligtgjorda BAT-slutsatser.

Alternativvärdet

LAGSTÖD OCH BAKGRUND

Av 1 kap. 15 § IUF följer att i det enskilda fallet får beslutas att en verksamhet i stället för att följa ett begränsningsvärde enligt 1 kap. 8 § (dvs. en BAT-AEL) ska följa ett begränsningsvärde som bestäms med hänsyn till andra tidsperioder och andra referensförhållanden (alternativvärde). Beslutet får dock inte innebära att verksamheten genom att följa alternativvärdet tillåts ha högre utsläppsnivåer under normala driftförhållanden än underliggande BAT-AEL.

En sådan ansökan ska göras hos miljöprövningsdelegationen. För det fall en tillståndsprövning är under handläggning får dock tillståndsmyndigheten enligt 19 kap. 3 § och 21 kap. 3 § miljöbalken även pröva frågan om alternativvärde.

Bestämmelsen har att göra med de olika system för kontroll som förekommer i EU:s medlemsstater, och som kan komma till uttryck i BAT-slutsatsernas utsläppsvärden. Medan det svenska systemet bygger på egenkontroll och tillståndsmyndigheterna här ofta beslutar om tillståndsvillkor baserade på långtidsvärden (t.ex. månadsmedelvärden, ofta kombinerade med ett villkor om maximalt utsläpp per år), bygger andra system på myndighetskontroll med inspektioner, och därför anger BAT-slutsatserna ofta korttidsvärden (t.ex. dygnsmedelvärden som halter).

VARFÖR ALTERNATIVVÄRDE?

För verksamhetsutövaren innebär beviljade alternativvärden en möjlighet att få följa begränsningsvärden som stämmer överens med tillståndsvillkoren eller som t.ex. är anpassade till den utsläppskontroll som redan sker (Fm 2013:1 s. 36).

Som nämnts ovan innebär det svenska genomförandet av IED att systemet med tillståndsprövning kompletteras med generella föreskrifter som för verksamhetsutövaren huvudsakligen gäller parallellt med tillståndsvillkoren. Verksamhetsutövaren måste alltså kontrollera och rapportera båda uppsättningarna bestämmelser. Genom att ansöka om alternativvärde till en slutsats med utsläppsvärde ges verksamhetsutövaren en möjlighet att slippa dubbelkontrollera ett utsläpp. Om ansökan gäller ett alternativvärde med samma innebörd som det aktuella tillståndsvillkoret, och ansökan beviljas, räcker det därefter att alternativvärdet kontrolleras och rapporteras (Fm 2013:1 a. st.).

Det ska dock påminnas om att det svenska genomförandet med parallella system syftar till att i så stor utsträckning som möjligt hålla tillstånden separata från BAT-slutsatserna. Enligt förarbetena till de ändringar i miljöbalken som gjordes med anledning av IED (prop. 2012/13:35, Nya regler för industriutsläpp, s. 30) syftar ändringarna till att så långt som möjligt minska behovet av individuell omprövning av tillstånd. Ju mer tillstånd och BAT-slutsatser vävs ihop, desto större kommer behovet av omprövning att bli när sedan nya slutsatser ersätter de gamla. Regeringen har gjort den bedömningen att det finns en risk för att provningssystemet inte kan hantera den belastning som individuella tillståndsprövningar skulle medföra och att detta även får konsekvenser för

andra tillståndsärenden (prop. 2012/13:35 s. 31). Naturvårdsverket menar därför att tillståndsmyndigheten bör inta en försiktig attityd till att ta in alternativvärden i tillstånd.

MER OM ALTERNATIVVÄRDEN

Att ett alternativvärde inte får innebära högre utsläppsnivåer under normala driftförhållanden än vad BAT-AEL innebär, kommenteras i förordningsmotiven med att miljöprövningsdelegationen endast bör godta alternativvärden där det ”med tillräckligt hög grad av säkerhet” går att bedöma detta (s. 37 f.). Bedömningen är inte alltid alldeles okomplicerad, och ofta fyller slutsats och miljöbalksvillkor funktioner som kompletterar varandra (se mer om detta nedan i avsnitten ”Utformning av tillståndsvillkor” och ”Anpassade villkor”). En illustration av detta är att en produktionsrelaterad BAT-AEL (t.ex. uttryckt som kg/ton produkt), enligt Naturvårdsverkets uppfattning, inte rakt av kan ersättas av ett alternativvärde uttryckt som totalt tillåten miljöpåverkan (t.ex. uttryckt som ton/år). En verksamhets produktion kan nämligen under ett år mycket väl ligga på en lägre nivå än den tillståndsgivna, och trots ett mycket högt produktionsrelaterat utsläpp kan verksamheten då ändå klara totalkravet, som ju satts med en annan produktionsnivå i åtanke.

Fråga har uppkommit om direktivet egentligen ger utrymme för alternativvärden som anger längre perioder för medelvärdesbildning än vad som anges i en BAT-AEL. Detta eftersom 1 kap. 15 § andra stycket IUF anger att ett alternativvärde inte får innebära att verksamheten medför högre utsläppsnivåer under normala driftförhållanden än om verksamheten hade följt BAT-AEL. Och en längre tidsperiod ger ju utrymme för större utsläppsfluktuationer, som då inte kan garanteras innehållas för en kortare tidsperiod.

Det är Naturvårdsverkets uppfattning att det normalt inte går att säkerställa att högre utsläppsnivåer inte följer av ett alternativvärde som anger en längre tidsperiod.

Om frågan om alternativvärde prövas av tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsprövning, efter yrkande från sökanden, bör det anges uttryckligen i tillståndsdomen eller -beslutet att det rör sig om ett alternativvärde. Detta är nödvändigt för en korrekt tillsyn.

Fyra år efter det att nya slutsatser offentliggjorts, upphör beviljade alternativvärden för de gamla slutsatserna att gälla. Detta är inte reglerat särskilt, men följer av systemets uppbyggnad.

UNDERLAG FÖR PRÖVNING AV ALTERNATIVVÄRDE

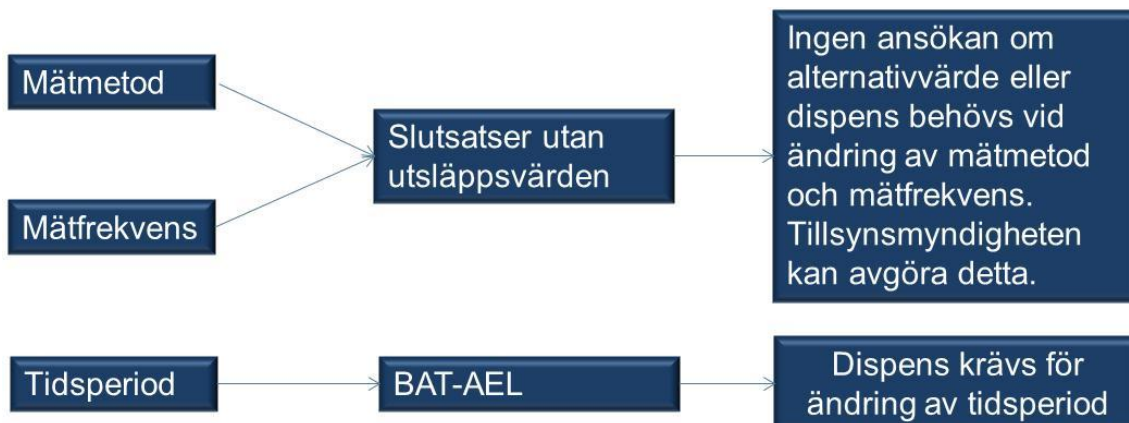
Enligt Naturvårdsverkets uppfattning förutsätter en alternativvärdesprövning ett yrkande från sökandens sida. Det har inte införts någon bestämmelse om vilka krav som kan ställas på det underlag som i samband med yrkandet ges in till prövningsmyndigheten. En ansökan om alternativvärde i förhållande till en viss slutsats (BAT-AEL) bör dock, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, innehålla ett återgivande av den aktuella slutsatsen (inklusive nummer), hur verksamhetens utsläpp förhåller sig till den, samt vilken annan tidsperiod och/eller vilket referensförhållande som yrkas i stället.

Vid handläggningen av ett alternativvärde bör prövningsmyndigheten dessutom begära tillsynsmyndighetens bedömning av frågan.

MÄTNING – KRÄVS ALTERNATIVVÄRDE?

Mätfrekvens och mätmetod är normalt i hittills offentliggjorda slutsatser reglerade i slutsatser utan utsläppsvärden, medan den tidsperiod över vilken medelvärdesbildningen ska göras anges i BAT-AEL:er. Naturvårdsverkets bedömning är att så länge det endast är tidsperioden som anges i BAT-AEL:en (med dess absoluta krav på uppfyllande), kan frågan om mätfrekvens och

mätmetod avgörs av tillsynsmyndigheten (t.ex. vid granskning av miljörapporten). Någon ansökan om alternativvärde behövs då alltså inte.



Figur 5 Mätning av BAT-AEL

Den bedömning som ska göras blir t.ex. vilka avvikelser från kontinuerliga, eller över mätperioden jämnt fördelade, mätningar som kan godtas. Någonstans går gränsen för hur mycket man kan glida på mätfrekvensen innan ”god sed” kring hur man påvisar ett värde för en viss tidsperiod överträds. Bedömningen hänger nära samman med hur stora fluktuationer som kan förväntas. Närmare bestämmelser finns i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2000:15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter, och allmänna råd till föreskrifterna. Närmare bestämmelser (minimikrav) om mätning för stora förbränningsanläggningar och anläggningar som förbränner avfall finns också i förbränningsförordningarna¹⁵.

Eftersom det rör sig om en bedömning av en slutsats utan utsläppsvärde ska tillsynsmyndigheten vid sin bedömning använda kravnivån enligt 1 kap. 10 § IUF, enligt vad som beskrivs ovan i avsnittet ”Andra försiktighetsmått = BAT-slutsatser utan utsläppsvärden”. För att en mätmetod ska kunna ersätta en metod som anges i en slutsats krävs alltså att samma information kan fås med den alternativa mätmetoden, och att den inte bedöms som orimligt kostsam vid en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Dispenser

LAGSTÖD M.M.

Av 1 kap. 16 § 1 IUF följer att i det enskilda fallet, får dispens ges från skyldigheten att följa ett begränsningsvärde enligt 1 kap. 8 §, om det med hänsyn till var anläggningen ligger geografiskt, anläggningens tekniska egenskaper eller de lokala miljöförhållandena skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan av att följa begränsningsvärdet.

Dispensen ska förenas med ett villkor om att i stället följa ett mindre strängt begränsningsvärde. Det är alltså inte möjligt att genom dispensen lämna frågan om utsläppsnivå helt öppen. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det inte heller möjligt att

¹⁵ Förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar och förordningen (2013:253) om förbränning av avfall.

sätta ett så generöst värde att det i praktiken blir meningslöst. Bestämmelsen i 1 kap. 16 § genomför art. 15.4, och där anges uttryckligen att en dispens får ges endast om en bedömning visar att ett uppfyllande av BAT-AEL:ens värde skulle leda till orimligt höga kostnader jämfört med miljövinster (till följd av någon av de tre kriterierna). Det är därför Naturvårdsverkets uppfattning att det begränsningsvärde som blir en följd av en dispensprövning bör sättas på den nivå där det inte längre leder till orimligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan.

En ansökan om dispens ska göras hos miljöprövningsdelegationen. För det fall en tillståndsprövning pågår får dock tillståndsmyndigheten enligt 19 kap. 3 § och 21 kap. 3 § miljöbalken samtidigt pröva frågan om dispens.

På samma sätt som i fråga om anpassade villkor och alternativvärden är det Naturvårdsverkets uppfattning att det bör anges uttryckligen i tillståndsdomen eller beslutet att det rör sig om en dispens från en BAT-AEL. Det är nödvändigt för en korrekt tillsyn.

KRITERIER FÖR DISPENS

Resultatet av den skälighetsbedömning som ska ske enligt 1 kap. 16 § IUF bör enligt förordningsmotiven (s. 39) i huvudsak överensstämma med vad som skulle bli resultatet av en tillämpning av 2 kap. 7 § miljöbalken. Till skillnad från i 2 kap. 7 § anges dock de kriterier för undantag som får beaktas. Förutom att det ska vara fråga om orimliga kostnader i förhållande till miljönyttan måste alltså minst ett av de tre kriterierna vara uppfyllt. Möjligheterna till dispens enligt IUF är följaktligen mer begränsade än de undantag från kravet på BMT som kan ges enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

En anläggnings geografiska belägenhet täcker in mer regionala förhållanden än vad ”de lokala miljöförhållandena” gör. En anläggning i t.ex. Norrbotten har dels de lokala miljöförhållandena i sin absoluta närhet, dels de mer regionala p.g.a. sin geografiska belägenhet i Norrbotten och kanske vid Bottenviken. I förordningsmotiven (s. 38 f.) anges följande. ”Med lokala miljöförhållanden kan exempelvis menas att olika recipienter är olika känsliga för utsläpp av närsalter. Var anläggningen som verksamheten bedrivs på ligger geografiskt kan också ha betydelse för vissa krav. Som exempel kan nämnas att krav på täckning av flytgödsel- och urinbehållare endast gäller i Götaland och Svealands slättbygder. Det är tänkbart att vissa krav i slutsatser om bästa tillgängliga teknik på samma sätt endast är miljömässigt relevanta i vissa delar av Europa eller vissa delar av Sverige. Ett exempel på när anläggningens tekniska egenskaper kan medföra orimligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan är om anläggningen inte har plats för viss reningsutrustning och det på platsen inte går att utvidga anläggningen.”

Vad gäller fotnoter till BAT-AEL, se ovan i avsnittet ”BAT-AEL i praktiken”, om att fotnoterna är en del av slutsatsen och att det inte krävs dispens för att följa en sådan.

Tekniska egenskaper

- *Gammal anläggning:* Att en anläggning som helhet eller att en viss produktionsutrustning är gammal framförs ofta som ett skäl för att mindre stränga krav ska ställas. Om det redan i BAT-slutsatserna har gjorts en uppdelning i vad som ska gälla för en befintlig enhet respektive för en ny eller väsentligt ombyggd enhet så talar det emot att det skulle vara ett skäl för dispens. Det är också tveksamt om det stämmer överens med grunderna i miljöbalken att de krav som ska ställas ska utgå från vad ett normalt företag i branschen kan klara av. Grundtanken är att kraven så långt möjligt ska vara lika och konkurrensneutrala för alla företag i en bransch. Naturvårdsverket anser därför att förhållandet att en anläggning/delanläggning är gammal inte i sig är ett tillräckligt skäl för dispens.
- *Särskild typ av produkt gör en särskild produktionsprocess nödvändig:* Vissa typer av

produkter kan ha egenskaper som gör att utsläppen blir större än för de flesta andra produkter inom branschen. T.ex. kan det finnas extra höga krav på renhet eller andra kvalitetsegenskaper för en viss produkt, vilket gör att vattenförbrukningen ökar eller att vissa typer av tillsatskemikalier måste användas. Detta skulle kunna vara skäl för dispens.

- *Särskild produktionsprocess används för att tillverka produkt som även kan tillverkas på annat sätt:* Likvärdiga produkter kan i vissa fall tillverkas genom olika produktionsprocesser varvid den ena produktionsprocessen kan ge lägre utsläpp än den andra. Produktkraven är då inte avgörande för valet av produktionsprocess. I ett sådant fall är en dispens knappast motiverad.
- *Brist på utrymme:* Brist på utrymme har framförts som ett möjligt skäl till dispens. Oftast bör det finnas möjlighet till plats för den reningsutrustning eller annat som kan fordras. I vissa fall, som t.ex. att utrustning måste monteras inne i ett befintligt pannhus kan det bli tal om betydande kostnader och skulle kunna motivera en dispens.

Geografiska egenskaper/lokala miljöförhållanden

- *Särskilda förhållanden i recipienten gör att fosforutsläpp har liten betydelse för miljöpåverkan:* I delar av Bottenviken anses de vattenkemiska förhållandena vara sådana att en stor del av den fosfor som tillförs recipienten bildar stabila utfällningar och deposition på botten och därför inte utgör någon påverkan vad gäller näringsstatus. Detta skulle kunna vara ett skäl för dispens.
- *Kväve som släpps ut når inte havet:* Det kväve som tillförs vattendrag och insjöar anses i de allra flesta fall inte medföra någon negativ miljöpåverkan förrän det når havet. För utsläpp som sker i inlandsvatten kommer en del av kvävet att ha avgått som denitrifikation eller deposition på botten (kväveretention). Om utsläppet sker långt från kusten och passerar stora sjösystem med lång uppehållstid kan retentionen vara betydande. Detta bör kunna betraktas som skäl för dispens.
- *Utsläpp av stoft i områden med mycket låg bakgrundshalt, långt ifrån områden med höga stofthalter:* Vissa industrier är lokaliserade i glesbygd med endast små tätorter i närheten. Andra utsläppskällor såsom biltrafik kan också vara av liten betydelse och marginalen till höga halter i omgivningen kan vara god. Avståndet till större tätorter kan också vara så stort att brukets utsläpp har ingen eller marginell betydelse för bakgrundshalten i dessa tätorter. Sådana miljöförhållanden bör kunna betraktas som skäl till dispens.

UNDERLAG FÖR PRÖVNING AV DISPENS

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning förutsätter en dispensprövning ett yrkande från sökandens sida. Det har inte införts någon bestämmelse om vilka krav som kan ställas på det underlag som i samband med yrkandet ges in till prövningsmyndigheten. En ansökan om dispens från en viss slutsats (BAT-AEL) bör, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, innehålla ett återgivande av den aktuella slutsatsen (inklusive nummer), hur verksamhetens utsläpp förhåller sig till den, samt vad man yrkar i stället. Dessutom krävs en beskrivning av de dispenskriterier som åberopas och av vad en bedömning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken enligt sökanden bör resultera i.

Vid handläggningen av en dispens bör miljöprövningsdelegationen begära tillsynsmyndighetens bedömning av frågan.

NÄR UPPHÖR DISPENSEN?

En dispens upphör enligt 1 kap. 17 § IUF att gälla när det begränsningsvärde som

dispensen avser har ersatts med nya slutsatser om bästa tillgängliga teknik. Vad som avses måste enligt Naturvårdsverkets uppfattning vara fyra år efter det att begränsningsvärdet har ersatts med nya slutsatser, dvs. när nya BAT-slutsatser ska börja tillämpas.

TIDSBEGRÄNSADE DISPENSER

I 1 kap. 18 § IUF finns följande bestämmelse om tidsbegränsade dispenser:

”Miljöprövningsdelegationen får i det enskilda fallet bestämma att en dispens ska gälla för en kortare tidsperiod än som avses i 17 §, om förutsättningarna för dispens enligt 16 § endast finns under den tid som behövs för att anpassa anläggningen till slutsatser med utsläppsvärden.” På samma sätt som anges ovan gäller att minst ett av de tre kriterierna måste vara uppfyllt för att dispens ska kunna komma i fråga.

I förordningsmotiven anför följande (s. 40). ”Av 8 § följer att utsläppsvärden i huvudslutsatser och tillämpliga sidoslutsatser ska följas fyra år efter slutsatsernas offentliggörande. Det kan dock finnas flera skäl för en längre tidsperiod. Det är möjligt att t.ex. investeringscykler och anläggningens tekniska egenskaper gör att kostnaderna för att anpassa verksamheten inom fyra år är oproportionerliga i förhållande till miljönyttan, men att bedömningen görs att kostnaderna, med hänsyn tagen till grundskälen i 1 kap. 16 § IUF, inte är oproportionerliga om tidsgränsen i stället sätts till exempelvis sju år.”

Vidare anför i förordningsmotiven (s. 40) att en längre tidsperiod (än fyra år efter offentliggörande) kan behövas om verksamhetsutövaren behöver ansöka om ändrings-tillstånd eller nytt tillstånd för att anpassa verksamheten så att utsläppsvärden i slutsatser kan följas, men tillståndprocessen inte hinner avslutas innan fyraårsperiodens utgång. Vad som avses bör enligt Naturvårdsverkets tolkning vara att tillståndprocessen inte hinner avslutas i så god tid att den nödvändiga åtgärden hinner tas i drift före fyraårsperiodens utgång.

Innebörden av bestämmelsen är alltså att dispensen kan tidsbegränsas för den tid som behövs för att anpassa anläggningen till slutsatsernas utsläppsvärden. En dispens kan också ges för att en ansökan om ändring av det tillstånd som gäller för verksamheten ska hinna prövas, om en prövning är nödvändig för att kunna anpassa anläggningen till föreskrifternas utsläppsvärden.

Övergripande frågeställningar

Dubbla värden, samma medelvärdesperiod

Det förekommer att slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) anges i olika enheter (t.ex. både som koncentration och som utsläppsmängd relativt produktionen). Om det rör sig om samma medelvärdesperiod, och det anges särskilt i BAT-slutsatsdokumentet (t.ex. under Allmänna överväganden) att värdena ska ses som likvärdiga alternativ, gäller det. En verksamhetsutövare behöver i så fall endast visa att ett av värdena uppfylls.

Dubbla värden, olika medelvärdesperioder

Det förekommer även att slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) anges både som långtids- och korttidsvärde, t.ex. både som dygnsmedelvärde och som årsmedelvärde.

I en del fall hade man kunna tänka sig att det skulle ha räckt med att uppfylla det ena av värdena. För utsläpp där det handlar om långsiktiga miljöeffekter på en regional skala hade det t.ex. kunnat räcka med att uppfylla långtidsvärden. För andra typer av utsläpp där det i första hand gäller att förhindra lokala, kortvariga effekter hade det kunnat räcka med att uppfylla ett korttidsvärde. Om det i BAT-dokumentet inte särskilt anges att det räcker att uppfylla ett av värdena blir dock följden att både korttids- och långtidsvärdet måste uppfyllas.

Om verksamheten inte träffas av några BAT-AEL:er

Det kan finnas exempel på verksamheter som är IED-verksamheter och därmed formellt sett omfattas av BAT-slutsatsdokument, men som inte har några processer som träffas av BAT-AEL:er.

Kravet att uppfylla BAT-AEL:er gäller endast de slutsatser som är tillämpliga på verksamheten (Fm 2013:1 s. 25-26). Däremot bortfaller inte övriga skyldigheter i IUF bara för att processerna inte träffas av några AEL:er. En IED-verksamhet har alltså ändå att redovisa i sin miljörapport hur han förhåller sig till slutsatserna utan utsläppsvärden. Dessutom kan det vara så att andra BAT-referensdokument är tillämpliga på verksamheten (t.ex. slutsatser om avfallsbehandling och/eller slutsatser i horisontella BREF:ar). Även de mer generella skyldigheterna i IUF avseende periodiska kontroller, statusrapport m.m. är tillämpliga.

Om verksamheten ligger nere eller har avslutats

I samband med att IED genomfördes i svensk rätt infördes också en möjlighet för verksamhetsutövaren att ansöka om upphävande av tillstånd, antingen med anledning av att tillståndsplikten för verksamheten har upphört, eller för att verksamheten i sig slutligt har upphört (24 kap. 8 § 1 miljöbalken). Det är Naturvårdsverkets uppfattning att så länge tillståndet är giltigt så gäller tillämpliga bestämmelser i IUF, oavsett om verksamheten ligger nere eller har avslutats. Dessutom gäller skyldigheten att lämna miljörapport enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport (26 kap. 20 § första stycket miljöbalken).

Slutsatser som ska börja tillämpas under ett löpande verksamhetsår

Det är snarare regel än undantag att BAT-slutsatser ska börja tillämpas under ett löpande verksamhetsår, till skillnad från vid ett årsskifte. Fråga uppstår då hur BAT-AEL:er som är angivna som årsmedelvärden ska hanteras under det första, icke fullständiga, året.

För att uppfylla bestämmelserna i IUF om när slutsatser ska börja tillämpas är det, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, inte möjligt att bortse från denna period och börja räkna först fr.o.m. det första hela verksamhetsåret. I stället bör, enligt verkets uppfattning, värdena beräknas

på följande sätt:

För det första året då BAT-slutsatserna trätt i kraft kan verksamhetsutövaren välja mellan att redovisa

- ett delårsmedelvärde för de månader då BAT-slutsatserna varit i kraft, eller
- ett kalenderårsmedelvärde som inkluderar även månaderna innan BAT-slutsatserna trädde i kraft.

Om något av dessa medelvärden uppfyller BAT-AEL som årsmedelvärde kan det anses att BAT-AEL-värdet för det aktuella året är uppfyllt.

Om inget av medelvärdena uppfyller BAT-AEL så bör följande tillämpas:

Ett första årsmedelvärde beräknas för ett ”brutet” helår. Om slutsatserna t.ex. ska börja tillämpas den 1 oktober År 1, beräknas detta värde på månaderna oktober År 1 – september År 2. För året efter beräknas värdet på vanligt sätt, dvs. för hela verksamhetsåret (januari – december År 2), och därefter som vanligt per verksamhetsår.

Egenkontroll och tillsyn

Egenkontroll och tillsyn när BAT-slutsatser har offentliggjorts

När BAT-slutsatser har offentliggjorts bör verksamhetsutövaren gå igenom slutsatserna och bedöma hur dessa uppfylls. Detta är en del av egenkontrollen (26 kap. 19 § miljöbalken och förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll).

Verksamhetsutövaren bör bedöma följande:

- Klarar verksamheten relevanta BAT-AEL:er under normal drift?
- Lever verksamheten upp till kravet på BMT i 2:3/2:7 miljöbalken om hänsyn tas till slutsatser utan utsläppsvärden?
- Vilka kompletterande åtgärder kan behövas?
- Räcker det med att anmäla åtgärderna eller måste de tillståndsprövas?
- Måste man söka någon dispens och/eller alternativvärde?
- Om en tillståndsprövning är på gång, kan man då hantera sådana dispenser/alternativvärden bättre i den processen än genom en ansökan till miljöprövningsdelegationen?
- Ska statusrapport ges in (se mer om detta i den särskilda vägledningen om statusrapporter)?
- Hur ofta ska periodiska kontroller utföras?

Därefter bör en kontakt tas med tillsynsmyndigheten för avstämning i vilken mån man är överens. En formell skyldighet för detta finns i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport (se nedan). Det kan dock vara lämpligt att inledningsvis ta en mer informell kontakt för avstämning. Även fortlöpande bör en kontakt upprätthållas så att industriutsläppsbestämmelsernas krav kan följas i tid.

Om verksamhetsutövaren inte är nöjd med tillsynsmyndighetens ställningstagande har han möjlighet att begära ett skriftlig, överklagbart beslut.

Periodiska kontroller

En verksamhetsutövare som bedriver industriutsläppsverksamhet ska enligt 1 kap. 21 § IUF utföra periodiska kontroller av mark och grundvatten. Kontrollerna ska avse de ämnen som förekommer i verksamheten och som riskerar att medföra föroreningskada inom anläggningens område.

Kontrollerna ska enligt 1 kap. 22 § IUF genomföras första gången senast fyra år efter det att slutsatser för anläggningens huvudsakliga IED-verksamhet offentliggjordes första gången. Denna tidpunkt stämmer överens med tidpunkten på krav på upprättande av statusrapport. Därefter ska som huvudregel kontrollerna genomföras minst en gång vart femte år av grundvatten och minst en gång vart tionde år av mark. Kontrollerna får ske mer sällan om en systematisk bedömning av föroreningsrisken visar att kontroller inte behövs eller att kontroller kan genomföras med andra tidsintervaller.

Bestämmelser om riskbedömning finns i 6 § första stycket förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Bedömningen kan landa i att det inte föreligger någon risk för förorening, och då behöver kontrollerna inte utföras alls. Eller så landar bedömningen i att kontrollerna kan utföras med andra tidsintervaller. Ett alternativ är naturligtvis också att riskbedömningen ger vid handen att kontrollerna ska utföras enligt huvudregeln.

Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares

egenkontroll. I förordningsmotiven (s. 42) nämns att verksamhetsutövaren bl.a. ska upprätta rutiner för att fortlöpande kontrollera att drifts- och kontrollfunktioner hålls i gott skick och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt, liksom också förteckna de kemiska produkter samt biotekniska organismer som hanteras inom verksamheten och som kan innebära risker från hälso- och miljösynpunkt.

Mer information finns i Naturvårdsverkets handbok (2001:3) om egenkontroll. Dessutom har Miljösamverkan Sverige tagit fram särskilda vägledningsdokument kring egenkontroll och kontrollprogram. [Länk till dessa](#)

Miljötillsynsförordningen

Miljötillsynsförordningen (2011:13) har kompletterats med en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten ska genomföra och dokumentera regelbundna tillsynsbesök på IED-anläggningarna (1 kap. 10 a §).

Besöken ska göras minst en gång per år om anläggningen medför betydande risker för miljön, och minst vart tredje år för övriga anläggningar. Besöken ska redovisas skriftligen och redovisningen ska lämnas till verksamhetsutövaren senast två månader efter tillsynsbesöket. Om det vid besöket konstateras ett allvarligt fall av bristande efterlevnad av tillståndsvillkoren eller BAT-slutsatserna, ska ett nytt tillsynsbesök göras inom sex månader.

Tillsynsmyndigheten bör, i enlighet med detta, utöver vad som anges i listan ovan, bedöma följande:

- Tillsynsfrekvens – minst en gång om året eller vart tredje år?
- Uppföljningsbesök vid allvarligt fall av bristande efterlevnad?
- Vilken omfattning ska den skriftliga redovisningen ha?

Ett sätt att dela in IED-verksamheterna i olika kategorier för tillsynsfrekvens är att använda sig av den redan etablerade indelningen i A- och B-verksamheter (enligt MPF). Inledningsvis, åren efter det att huvudslutsatser för en viss bransch har offentliggjorts, bör dock, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, även B-verksamheter få årliga tillsynsbesök.

Miljösamverkan Sverige har tagit fram ett antal vägledningsdokument och mallar för tillsyn av IED-verksamheter. [Länk till dessa](#)

Miljörapportering

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport reglerar vad som ska ingå i den årliga miljörapporten.

4 a § reglerar vad en industriutsläppsverksamhet, utöver vad som i övrigt följer av föreskrifterna, ska rapportera fr.o.m. det att tillämpliga slutsatser om bästa tillgängliga teknik har offentliggjorts.

Av förordningsmotiven framgår att verksamhetsutövarens redovisning i miljörapporten bör vara utgångspunkten för tillsynsmyndighetens bedömning enligt 1 kap. 10 § IUF. Dessutom syftar rapporteringen till att få verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten förebereda i god tid innan slutsatserna ska börja tillämpas samt att, när slutsatserna sedan ska tillämpas, få information om hur verksamhetens miljöpåverkan förhåller sig till kraven enligt slutsatserna.

Närmare vägledning om miljörapporteringen ges i Vägledning om Naturvårdsverkets

föreskrifter om miljörapport: [Länk till denna](#)

Första redovisningen i den årliga miljörapporten (enligt 4 a § tredje stycket a) och b))

I punkten a) anges att skyldigheten att rapportera inträder för det verksamhetsår som inträffar året efter det att slutsatser om bästa tillgängliga teknik för huvudverksamheten har offentliggjorts. För varje slutsats som är tillämplig på verksamheten ska då redovisas en bedömning av hur verksamheten uppfyller den.

I punkten b) anges att om verksamheten inte bedöms uppfylla en sådan enskild slutsats om bästa tillgängliga teknik som åsyftas i a), ska även redovisas vilka åtgärder som planeras för att uppfylla den, samt en bedömning av huruvida åtgärderna kommer att föranleda krav på prövning eller anmälan. Även planerade ansökningar om alternativvärden respektive dispenser från begränsningsvärden ska redovisas.

Rapporteringsskyldigheten inträder när slutsatser för verksamhetens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet har offentliggjorts, men avser samtliga slutsatser som är tillämpliga på verksamheten, dvs. även sådana tidigare offentliggjorda slutsatser som enligt IUF ska börja tillämpas för verksamheten vid samma tidpunkt

Påföljande redovisningar under fyraårsperioden (enligt 4 a § tredje stycket c))

Påföljande år ska enligt punkten c) redovisas hur arbetet med att uppfylla kraven enligt slutsatserna har fortskridit.

Redovisningarna från och med året efter det att fyraårsperioden har passerats (enligt 4 a § tredje stycket d))

När sedan fyra år har gått sedan slutsatserna offentliggjordes ska enligt punkten d) årligen redovisas hur slutsatserna, satta i relation till eventuella meddelade dispenser, uppfylls. I den mån alternativvärde har beviljats behöver endast visas att alternativvärdet uppfylls.

Ändringar som får göras efter enbart anmälan

DIREKTIVETS BESTÄMMELSER

Enligt direktivets art. 20.2 gäller att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ingen väsentlig ändring som planeras av verksamhetsutövaren genomförs utan att tillstånd beviljats. Enligt art. 20.3 ska en ändring av anläggningens art eller funktion eller en utvidgning av anläggningen i vart fall anses vara väsentlig om ändringen eller utvidgningen i sig uppnår de tröskelvärden för kapacitet som anges i bilaga I till direktivet.

Som tidigare har nämnts är IED ett minimidirektiv. Sverige har alltså möjlighet att införa eller behålla strängare krav än de som följer av direktivet.

NY BESTÄMMELSE OM ÄNDRING EFTER ENBART ANMÄLAN

Den svenska bestämmelsen om vilka ändringar som får genomföras efter enbart anmälan gäller *all* tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, alltså inte endast IED-verksamheter. Den återfanns tidigare i 5 § tredje stycket förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet (FMH). Tillstånd krävdes då inte om ändringen var *mindre* och inte innebar att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma.

Enligt IED-betänkandet (SOU 2011:86, Bättre miljö – minskade utsläpp, s. 295 ff.) innebar bestämmelsen om mindre ändring en risk för att tillståndsprövningen vid ändringar i vissa fall kunde motverka miljöförbättringar. Vidare borde bestämmelsen om tillståndsplikt enligt utredningens uppfattning endast gälla för verksamheter som innebär en risk för

reell påverkan på miljön. Mark- och miljödomstolarna skulle då i större utsträckning kunna använda sina resurser till de mest omfattande och komplicerade verksamheterna.

Enligt 4 § första stycket miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, gäller numera följande:

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det, utöver vad som gäller enligt MPF:s bestämmelser om tillståndsplikt i 2-32 §§, också tillstånd, om

1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2-32 kap., eller
2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Kriteriet *mindre* har alltså tagits bort.

Av 11 § 1 MPF följer att om tillstånd inte krävs enligt 4 § är ändringen endast anmälningspliktig.

VILKA ÄNDRINGAR FÅR GÖRAS EFTER ENBART ANMÄLAN?

Avsikten med bestämmelsen är att möjliggöra fler ändringar där endast anmälan krävs.

En ändring som innebär att det gällande tillståndet, eller särskilda villkor för tillståndet, behöver ändras är enligt 24 kap. 1 § miljöbalken alltid tillståndspliktig (nytt tillstånd eller ändringstillstånd). För att det ska räcka med en anmälan gäller alltså fortfarande att den i vart fall bara får påverka innebörden i det allmänna villkoret i verksamhetens tillstånd. Den första frågan att ställa sig blir därför om ändringen strider mot något annat än det allmänna villkoret i verksamhetens tillstånd. Vad har verksamheten tillstånd till? Behövs en skärpning av villkoren?

Den andra frågan blir om ändringen är av en sådan omfattning att den i sig är tillståndspliktig enligt någon av bestämmelserna i 2-32 §§ MPF.

Och slutligen ska frågan ställas om ändringen i sig eller tillsammans med andra tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för miljön kan uppkomma. Detta kriterium är detsamma som det som gällde enligt 5 § FMH, men även den sammanlagda betydelsen av flera utförda ändringar ska bedömas.

En ändring som innebär att en verksamhet övergår till att vara en IED-verksamhet bör enligt Naturvårdsverkets bedömning alltid vara tillståndspliktig. Om inte verksamhetens tillstånd anger rätt lagrum för tillståndsplikt undgår verksamheten att kopplas till de bestämmelser som genomför IED.

TILLSYNSMYNDIGHETENS BEDÖMNING VID ANMÄLAN OM ÄNDRING

För att bestämmelsen inte ska få en större innebörd än vad som är tänkt, är det avgörande att tillsynsmyndigheterna vid sin handläggning av anmälningsärenden inte tillämpar en utvidgad tolkning av bestämmelsen i 4 § första stycket MPF, utan förelägger verksamhetsutövaren att söka tillstånd i de fall förutsättningarna i bestämmelsen inte är uppfyllda. Detta särskilt som de statliga miljömyndigheternas rätt att överklaga, och därmed möjligheten att få beslut om gränsen för anmälningsändringar prövad i högre instans, inte gäller tillsynsbeslut (16 kap. 12 § första stycket 4, jämförd med 22 kap. 6 § första stycket miljöbalken).

Allra viktigast är dock att tillsynsmyndigheten vid handläggningen av anmälningsärendet verkligen gör en prövning enligt miljöbalkens hänsynsregler.

Enligt 27 § FMH ska därefter de förelägganden eller förbud som behövs meddelas. Om tillståndet redan innehåller villkor som reglerar aktuella frågor går det emellertid inte att ändra dessa med ett föreläggande. Det följer av bestämmelsen om tillstånds rättskraft i

24 kap. 1 § miljöbalken. I så fall har tillsynsmyndigheten möjlighet att i stället förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken (27 § FMH).

Prövning

Utformning av tillståndsvillkor

HUR BÖR TILLSTÅNDSMYNDIGHETEN FÖRHÅLLA SIG TILL DE PARALLELLA SYSTEMEN?

Kraven i IUF gäller parallellt med tillståndsvillkor, både befintliga och framtida. Samtidigt ska man vid prövningen använda slutsatserna som referens (1 kap. 13 § IUF - se nedan i avsnittet anpassade villkor). Fråga uppstår då i hur stor utsträckning tillståndsmyndigheten bör sträva efter att omvandla slutsatserna till tillståndsvillkor.

IED och det svenska genomförandet ger möjligheter till omvandling av BAT-slutsatser till tillståndsvillkor genom anpassade villkor, alternativvärden och dispenser. I den mån verksamhetsutövaren gör sådana ansökningar eller framställer sådana yrkanden, är tillståndsmyndigheten alltså skyldig att pröva dem. Som nämnts ovan syftar emellertid det svenska genomförandet med parallella system till att i så stor utsträckning som möjligt hålla tillstånden separata från BAT-slutsatserna. Enligt förarbetena till de ändringar i miljöbalken som gjordes med anledning av IED (prop. 2012/13:35, Nya regler för industriutsläpp, s. 30) syftar ändringarna till att så långt som möjligt minska behovet av individuell omprövning av tillstånd. Ju mer tillstånd och BAT-slutsatser vävs ihop, desto större kommer behovet av omprövning att bli när sedan nya slutsatser ersätter de gamla. Regeringen har gjort den bedömningen att det finns en risk för att prövnings-systemet inte kan hantera den belastning som individuella tillståndsprövningar skulle medföra och att detta även får konsekvenser för andra tillståndsärenden (prop. 2012/13:35 s. 31). Naturvårdsverket menar därför att tillståndsmyndigheten bör inta en försiktig attityd till att ta in alternativvärden, anpassade villkor och dispenser i tillstånd.

VILLKOR ENLIGT MILJÖBALKEN OMFATTAR ALL DRIFT

Såsom praxis enligt miljöbalken har kommit att utvecklas omfattar tillståndsvillkor all drift. Tillståndsmyndigheterna beslutar alltså normalt om villkor som, till skillnad från BAT-AEL, inkluderar onormala driftförhållanden, t.ex. totalt utsläpp i ton per år, ofta i kombination med villkor för kortare tidsperioder. IUF utgår från tanken att denna praxis kommer att bestå, något som görs tydligt av att någon bestämmelse motsvarande den i direktivets art. 14. 1 f)¹⁶ inte har införts.

För att uppfylla kraven i miljöbalkens hänsynsregler är det enligt Naturvårdsverkets uppfattning helt nödvändigt med någon form av tak för vad som totalt får släppas ut från verksamheten. Enligt vad som anförs ovan i avsnittet ”Föreskrifterna i IUF gäller parallellt med villkoren”, ger inte BAT-slutsatserna något sådant tak, eftersom de endast reglerar det utsläpp som sker under normala driftförhållanden.

Om det skulle förekomma att en tillståndsmyndighet beslutar ett tillståndsvillkor som anger kravnivå i direkt enlighet med en BAT-AEL (och alltså endast gäller under normala driftförhållanden) krävs i så fall att det samtidigt föreskrivs *hur mycket* onormal drift som kan tillåtas för att fånga upp hur stora utsläpp som kan godtas. Detta för att miljöbalkens (hänsynsreglernas) krav ska uppfyllas.

Det är även nödvändigt att villkoret anger *vad* som utgör onormal drift. Annars är det inte möjligt att säkerställa att utsläppet under normala driftförhållanden inte är högre än vad som anges i BAT-AEL (enligt kravet i art. 15.3). Även hänsynsreglerna bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning kräva detta. Som framgår ovan under rubriken ”Onormala

¹⁶ Enligt art. 14.1 f) ska medlemsstaterna säkerställa att tillståndet omfattar åtgärder som rör andra förhållanden än normala driftförhållanden, t.ex. arbete med igångsättande och urdrifttagning, läckor, störningar i driften, tillfälliga avbrott och den slutliga nedläggningen av verksamheten.

driftförhållanden” är sammanställningar av typsituationer inte helt okomplicerade att ta fram.

Slutligen krävs även att villkoret anger *vilka krav* som i stället gäller under sådana förhållanden (art. 14.1 f) och även hänsynsreglerna).

Sådana villkor kan då i och för sig föreskrivas med stöd av 22 kap. 25 § första stycket 6 miljöbalken (se nedan i avsnittet ”Anpassade villkor”).

I detta sammanhang kan även nämnas att den nu relativt etablerade praxis som tillståndsmyndigheterna följer när de föreskriver villkor som inte behöver innehållas under samtliga mätperioder, t.ex. villkor som ska klaras tio månader av tolv, härstammar från övergången från gräns- och riktvärden till begränsningsvärden (se t.ex. MÖD 2012:10, Outokumpu, och MÖD 2012:21, Obbola pappersbruk). Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är syftet att bygga in en flexibilitet i villkor som anger begränsningsvärden. Det är alltså inte så att ”tio månader av tolv” är ett mått på vad som schablonmässigt kan räknas bort för onormal drift.

Anpassade villkor

VAD INNEBÄR ANPASSADE VILLKOR?

Av 1 kap. 13 § IUF följer att BAT-slutsatser ska användas som referens vid tillståndsprövning. Det gäller samtliga slutsatser som enligt 2 kap. IUF är tillämpliga på verksamheten (både för huvud- och sidoverksamhet). Övergångsvis gäller det även slutsatser utan utsläppsvärden i IPPC-BREF:ar.

Bestämmelsen knyter an till 22 kap. 25 § första stycket 6 a miljöbalken och handlar om ”anpassning” av föreskrifter. Innebörden är följande. Genom att tas in i IUF blir slutsatserna generella föreskrifter. Föreskrifterna kan dock behöva preciseras för att kunna tillämpas på en viss verksamhet, dvs. tillståndsmyndigheten ska (”i förekommande fall” enligt 22 kap. 25 § miljöbalken) använda BAT-slutsatserna som referens vid tillståndsprövning. Anpassningen ska ske genom att tillståndsmyndigheten i en dom eller ett beslut som innebär att tillstånd lämnas, tar in de tillståndsvillkor som myndigheten anser behövs med anledning av BAT-slutsatser.

SKA ANPASSADE VILLKOR ALLTID FÖRESKRIVAS?

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning innebär inte ”ska” i 1 kap. 13 § andra meningen IUF att en anpassning alltid måste göras (för det fall relevanta BAT-slutsatser föreligger). I stället bör bestämmelsen tolkas på så sätt att när en anpassning faktiskt görs (”i förekommande fall” enligt 22 kap. 25 § miljöbalken) så ska det som anges i punkterna 1 och 2 användas som referens. Tanken bakom det svenska genomförandet är ju att slutsatserna ändå kommer att bli gällande genom att de generella föreskrifterna tar över gällande tillstånd, och att de båda systemen med tillståndsvillkor och BAT-slutsatser i så stor utsträckning som möjligt ska gälla parallellt och oberoende av varandra.

Eftersom 1 kap. 13 § inte anger något krav på anpassning i varje möjligt fall, innebär det att en tillståndsmyndighet, för en parameter som omfattas av en BAT-AEL, har möjlighet att i vanlig ordning föreskriva ett villkor utifrån 2 kap. miljöbalken (t.ex. ett villkor om totalt tillåtet utsläpp per år). Samtliga tillämpliga slutsatser ska alltså användas som referens, men det är inte något krav på att en anpassning faktiskt görs. Därmed är det också möjligt att föreskriva andra villkor som berör parametrar som omfattas av en BAT-AEL. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det ofta detta som främst behövs i form av komplement till BAT-AEL, nämligen ett utsläppstak, beslutat utifrån BMT i 2 kap. 3 § miljöbalken. Av prop. 2012/13:35 framgår uttryckligen att eftersom hänsynsreglerna inte ändras och tillståndsmyndigheten vid en tillstånds-

prövning alltså kan besluta om strängare begränsningsvärden än de som framgår av BAT-slutsatserna, så garanteras att miljöskyddsnivån inte sänks på grund av IED (s. 32 och 34).

I förordningsmotiven (s. 33) anges att om prövningsmyndigheten vid sin prövning finner att något utsläppsvärde (BAT-AEL) i slutsatserna inte behöver anpassas, är det naturligtvis inte nödvändigt att upprepa utsläppsvärdet som ett villkor i tillståndet – utan en uttrycklig anpassning i tillståndet är nämligen utsläppsvärdet ett bindande begränsningsvärde direkt till följd av 1 kap. 8 §. Samma resonemang bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning kunna användas i fråga om slutsatser utan utsläppsvärden, som i så fall blir bindande till följd av 1 kap. 10 §, även om detta sker först efter tillsynsmyndighetens bedömning (efter föreläggande eller ansökan om prövning enligt 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken, se ovan i avsnittet ”Slutsatser utan utsläppsvärden och rättskraften”).

Eftersom BAT-slutsatser inte omfattas av tillståndets rättskraft är ändå inte mycket vunnet från verksamhetsutövarens sida av att få in slutsatserna i tillståndet.

ETT ANPASSAT VILLKOR FÅR TILLÄMPAS I STÄLLET FÖR SLUTSATSEN

Enligt 1 kap. 14 § IUF får ett anpassat villkor tillämpas i stället för den slutsats som anpassningen avser. En förutsättning för detta är enligt förordningsmotiven (s. 36) att det framgår av tillståndsvillkoret att det är en anpassning av slutsatsen. Tillståndsmyndigheten måste alltså ange uttryckligen att det är fråga om ett anpassat villkor.

NÄR BÖR TILLSTÅNDSMYNDIGHETEN FÖRESKRIVA ANPASSADE VILLKOR?

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning bör en anpassning göras endast i den mån en sådan enligt tillståndsmyndighetens bedömning fyller en verklig funktion. Ofta kan det snarare vara så att slutsatsen behöver kompletteras med miljöbalksvillkor, t.ex. ett villkor om totalt tillåtet utsläpp per år, se ovan. I annat fall bör de parallella systemen hållas separata i så stor utsträckning som möjligt.

KRAVNIVÅ

Kravnivån är att slutsatserna ska användas som referens vid prövning av tillståndsvillkor.

Vad gäller slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL) måste ett anpassat villkor ge minst samma miljöskydd som slutsatsen. Om högre utsläppsnivåer tillåts under normala driftförhållanden än vad som regleras i slutsatsen är det fråga om en dispens (Fm 2013:1 s. 33). Den slutliga kravnivån i anpassade villkor avseende BAT-AEL innehåller, precis som i fråga om miljöbalksvillkor, även ett tillämpande av bl.a. 2 kap. 3 § miljöbalken, och dess krav på BMT.

Vad gäller slutsatser utan utsläppsvärden gäller enligt förordningsmotiven (s. 33) att samma bedömning som anges ovan i avsnittet ”Andra försiktighetsmått = BAT-slutsatser utan utsläppsvärden” ska göras, dvs. kravnivån ”använda som referens” motsvarar, precis som ”hänsyn tas” i 1 kap. 10 § IUF, kraven enligt miljöbalkens hänsynsregler.

PRÖVNING UNDER FYRÅRSPERIODEN

Att slutsatserna ska användas som referens vid tillståndsprövning gäller direkt efter det att slutsatserna har offentliggjorts, eller i vart fall så snart de har genomförts i 2 kap. IUF (1 kap. 13 § IUF). Någon fyraårsperiod ska alltså inte inväntas. Detsamma gäller övergångsvis för slutsatser i BREF-dokument framtagna under IPPC-direktivet, dock endast i fråga om slutsatser utan utsläppsvärden. Till dess de ersätts av slutsatser enligt IED ska de användas som referens vid tillståndsprövning.

Det är alltså tydligt att själva prövningen av anpassningen kan komma att göras före

utgången av fyraårsperioden. Att även kraven kan komma att gälla tidigare om verksamheten genomgår en tillståndsprövning framgår av förordningsmotiven (s. 32) där det anförs att de krav som följer av BAT-slutsatser kan komma att gälla tidigare, dvs. som ett resultat av en tillståndsprövning som t.ex. verksamhetsutövaren ansökt om och där prövningsmyndigheten anpassat slutsatserna till tillståndsvillkor.

TILLSTÅNDSMYNDIGHETENS BEDÖMNING OCH UNDERLAG

En ansökan om tillstånd bör innehålla en genomgång av tillämpliga slutsatser som underlag för prövningsprocessen. Det finns inte något sådant krav i miljöbalken (22 kap. 1 §), men det rekommenderas i förordningsmotiven (s. 34).

Samtliga offentliggjorda slutsatser (och övergångsvis även slutsatser utan utsläppsvärden i IPPC-BREF:ar) ska användas som referens. Det som bör tas upp i ansökan motsvarar i innehåll vad som bör ingå i verksamhetsutövarens redovisning i miljörapporten, med den skillnaden att färre slutsatser behöver beröras vid miljörapporteringen (inte slutsatser i gamla IPPC-BREF:ar och inte heller sidoslutsatser som har offentliggjorts efter huvudslutsatserna), se ovan i avsnittet ”Miljörapportering”. Underlaget är tänkt som ett referensmaterial för tillståndsmyndigheten. Enligt vad som anförs ovan är det dock så att tillståndsmyndigheten normalt inte ska föreskriva anpassade villkor i alla delar. Ofta behöver slutsatserna snarare kompletteras med miljöbalksvillkor.

I praktiken är det alltså först och främst tillsynsmyndigheten som vid sin granskning av miljörapporten ska göra bedömningen om verksamheten uppfyller BAT-slutsatserna (dvs. om BAT-AEL klaras och om de försiktighetsmått som har vidtagits håller måttet i förhållande till de slutsatser som inte är förenade med något utsläppsvärde jämfört med hänsynsreglerna). Hur verksamheten förhåller sig till slutsatserna bör alltså vid ansökningstillfället redan vara kommunicerat mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet (bl.a. genom miljörapporten). Tillsynsmyndigheten bör därför i sitt remissyttrande till tillståndsmyndigheten redogöra för de bedömningar man har gjort. Även verksamhetsutövaren bör ta med detta i sin ansökan.

NYA SLUTSATSER UNDER PÅGÅENDE TILLSTÅNDSPRÖVNING

Om nya slutsatser offentliggörs efter det att ansökan lämnats in ska tillståndsmyndigheten använda även dessa som referens. Kompletteringar kan då bli nödvändiga. I fråga om pågående tillståndsprövningar följer av förordningsmotiven (s. 34 f.) att en rimlig tolkning av direktivet är att hänsyn inte behöver tas till sådana slutsatser som har offentliggjorts efter det att målet eller ärendet kungjorts enligt 22 kap. 3 § miljöbalken.

I fråga om provotider uppkommer då frågan vilken kungörelse som avses; den ursprungliga kungörelsen av målet eller kungörelsen av provotiden? Någon ledning i frågan ges inte i förordningsmotiven. Naturvårdsverkets uppfattning är här att det är den senare kungörelsen som avses. Visserligen kan en sådan tolkning leda till att delar av en utförd provotidsutredning blir inaktuell med anledning av att de nyligen offentliggjorda BAT-slutsatserna tillåts påverka prövningen. Å andra sidan är inte institutet med provotider beaktat i direktivet, och en motsatt tolkning skulle kunna leda till fördröjningar av slutsatsernas genomslag som inte har stöd i direktivet. En förlängd provotid kan i sådana fall bli nödvändig.

ANPASSNING AV SIDOSLUTSATSER

Direktivet anger inte hur sidoslutsatser som antas efter det att huvudslutsatser antagits ska hanteras. Kraven i direktivet är enligt art. 21.3 begränsade till att den förnyade bedömningen (dvs. den som enligt svensk rätt görs av tillsynsmyndigheten efter bedömning av miljörapporten) inom huvudslutsatsernas fyraårsperiod ska göras med beaktande även av sidoslutsatserna.

Slutsatser som för en anläggning blir till sidoslutsatser, och som offentliggörs först efter huvudslutsatserna, ska enligt 1 kap. 8 och 10 §§ inte börja tillämpas förrän fyra år efter det att huvudslutsatser offentliggörs nästa gång. Fråga har uppkommit om IUF i det läget ställer större krav på att sidoslutsatserna, jämfört med huvudslutsatserna, ska få genomslag vid en tillståndsprovning.

Bestämmelsen i 1 kap. 13 § IUF gör emellertid inte någon skillnad på huvud- och sidoslutsatser. Båda sorterna ska användas som referens så snart de är offentliggjorda (eller i vart fall införda i 2 kap. IUF). Men eftersom kravet på anpassning, både av huvud- och sidoslutsatser, är begränsat till ”i förekommande fall” (22 kap. 25 § MB) finns det inte något mer uppstyrt krav på att sidoslutsatser, jämfört med huvudslutsatser, ska slå igenom vid en tillståndsprovning. Det kan alltså bli så att sidoslutsatserna ska börja tillämpas långt senare.

Vad är det för skillnad på ett anpassat villkor och ett alternativvärde?

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är ett anpassat villkor och ett alternativvärde ungefär samma sak. Det rör sig om justeringar av tidsperioder och referensförhållanden inom ramen för vad en BAT-slutsats anger. Att det i svensk rätt har kommit att införas två olika bestämmelser har enligt Naturvårdsverkets tolkning främst att göra med att bestämmelserna riktar sig till olika mottagare. Bestämmelsen om anpassade villkor (1 kap. 13 § IUF), genom sin koppling till 22 kap. 25 § miljöbalken om vad en dom ska innehålla, vänder sig till tillståndsmyndigheten, medan bestämmelsen om alternativvärden (1 kap. 15 § IUF) får anses vända sig till verksamhetsutövaren och ge en möjlighet att framställa yrkande om alternativvärde.

En annan skillnad är att det rör sig om olika utpekade prövningsmyndigheter (den ordinarie tillståndsmyndigheten respektive miljöprövningsdelegationen). Som framgår ovan kan dock även ett alternativvärde, i samband med t.ex. en tillståndsprovning, prövas av tillståndmyndigheten (21 kap. 3 § miljöbalken).

Ytterligare skillnader är att bestämmelserna härrör från olika delar av direktivet (bestämmelsen om anpassade värden genomför art. 14.3 och 13.7, medan bestämmelsen om alternativvärden genomför art. 15.3 b)), samt att anpassning kan göras av både slutsatser utan utsläppsvärden och av BAT-AEL:er, medan alternativvärde bara kan ges i förhållande till en BAT-AEL.

Tillståndsmyndighetens prövning

Följande bör bedömas av tillståndsmyndigheten vid tillståndsprovning av en IED-verksamhet:

- Lever verksamheten upp till miljöbalkens hänsynsregler?
- Klarar verksamheten relevanta BAT-AEL:er under normal drift? I annat fall krävs dispens (efter särskild ansökan, anges under särskild rubrik).
- Vilka AEL-kompletterande villkor, t.ex. om totalt tillåten miljöpåverkan, behöver föreskrivas enligt miljöbalkens hänsynsregler?
- Föranleder någon av BAT-AEL:erna anpassning/alternativvärde (under särskild rubrik)?
- Lever verksamheten upp till kravet på BMT i 2:3/2:7 miljöbalken om hänsyn tas till relevanta slutsatser utan utsläppsvärden? Hör med verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten vilken bedömning som har gjorts med anledning av miljörapporten. Bör det allmänna villkoret formuleras på ett sätt så att det framgår vilka slutsatser som vid prövningen har bedömts uppfylla kravet?

- Vilka kompletterande villkor till slutsatserna utan utsläppsvärden, t.ex. om skyddsåtgärder, behöver föreskrivas enligt miljöbalkens hänsynsregler?

Se även den särskilda vägledningen om statusrapport: [Länk till denna](#)

Informationsskyldighet

Naturvårdsverket, och i fråga om djurhållande verksamheter, Statens jordbruksverk, har i IUF fått ett omfattande ansvar för att hålla information tillgänglig för andra berörda myndigheter och allmänheten.

Enligt 1 kap. 27 § IUF ska verken, på lämpligt sätt göra information tillgänglig om innebörden och utvecklingen av bästa tillgängliga teknik.

Sådan information läggs fortlöpande ut på Naturvårdsverkets webbplats. Där läggs även ut tillståndsdomar och -beslut som fr.o.m. den 7 januari 2013 har getts till en IED-verksamhet (inklusive omprövade tillstånd och ändrade tillståndsvillkor), dispensbeslut samt uppgifter om åtgärder som verksamhetsutövare har vidtagit enligt 10 kap. 5 a § miljöbalken.

För att underlätta denna uppgift har i IUF tagits in bestämmelser om att en tillståndsmyndighet som beslutar i ett tillståndsmål eller -ärende av en IED- verksamhet, när domen eller beslutet enligt 11 § förordningen (1998:899) skickas till Naturvårdsverket, särskilt ska uppmärksamma verket på att den/det rör en IED-verksamhet (1 kap. 29 § IUF).

Dessutom ska tillsynsmyndigheten lämna uppgifter till Naturvårdsverket om åtgärder enligt 10 kap. 5 a § miljöbalken, om Naturvårdsverket begär det (1 kap. 30 § IUF).

Vad gäller offentliggjorda BAT-slutsatser ska Naturvårdsverket, och i fråga om djurhållande verksamheter, Statens jordbruksverk, informera berörda tillsynsmyndigheter om detta (2 kap. 1 § IUF). Det kommer att röra sig om riktade elektroniska utskick till berörda tillsynsmyndigheter, så att inte samtliga landets tillsynsmyndigheter belastas med ett kontinuerligt flöde.

När tillsynsmyndigheten har blivit informerad ska myndigheten genast informera de verksamhetsutövare som omfattas av slutsatsen (2 kap. 2 § IUF). Miljösamverkan Sverige har tagit fram en mall för sådana informationsskrivelser: [Länk här](#)

Som framgår innebär ovan återgivna reglering av informationsskyldigheten en omfattande hantering av handlingar som på ett visst angivet sätt ska skickas t.ex. från den beslutande myndigheten till en annan myndighet som har pekats ut som ansvarig för viss informationsåtgärd. Naturvårdsverket har under hösten 2014 startat ett samverkansprojekt om miljöinformationsförsörjning. Programmet riktar sig till de myndigheter som har en utpekad roll inom IED. En av målsättningarna är att man ska kunna bygga upp ett system som inte kräver att handlingar skickas för att information ska nå ut.

Straffbestämmelser

29 kap. miljöbalken

Av 1 kap. 34 § IUF framgår att bestämmelser om straff finns i 29 kap. miljöbalken.

I 29 kap. 4 § miljöbalken regleras vad som utgör *otillåten miljöverksamhet*. Enligt första stycket 2 föreligger otillåten miljöverksamhet bl.a. om en verksamhetsutövare med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i det tillstånd eller i det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken.

BAT-slutsatserna har genomförts, enligt vad som har beskrivits ovan, som föreskrifter i en förordning meddelad av regeringen. Enligt 29 kap. 8 § första stycket 4 miljöbalken gäller samma straffskala som för otillåten miljöverksamhet (böter eller fängelse i högst två år) för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Det är alltså straffsanktionerat att bryta mot föreskrifter i IUF som har meddelats med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Vilka paragrafer det rör sig om framgår av 1 kap. 1 § IUF.

Utöver detta finns i 29 kap. 1 § miljöbalken reglerat vad som utgör *miljöbrott* (att med uppsåt eller oaktsamhet t.ex. orsaka att det i mark, vatten eller luft släpps ut ett ämne som på visst angivet sätt kan påverka människors hälsa, djur, växter eller miljön). Vad gäller de uppgifter som, enligt vad som anges ovan, ska lämnas i miljörapporten finns dessutom i 29 kap. 5 § miljöbalken bestämmelser om *försvårande av miljökontroll*.

Tillsynsmyndigheten ska enligt 26 kap. 2 § första stycket miljöbalken anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

Vad betyder 1 kap. 9 § IUF?

Enligt 1 kap. 9 § IUF ska, om ett begränsningsvärde som avses i 1 kap. 8 § (dvs. en BAT-AEL) inte följs, verksamhetsutövaren omedelbart informera tillsynsmyndigheten och vidta de åtgärder som behövs för att verksamheten återigen ska bedrivas så att begränsningsvärdet följs.

Bestämmelsen genomför direktivets art. 8.2 a) och b). Den delen som avser information till tillsynsmyndigheten påminner starkt om kravet i 6 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Den paragrafen innehåller dock en tröskel som innebär att det är först om det är fråga om olägenheter för människors hälsa och miljön som informationsskyldigheten inträder. Motsvarande tröskel saknas i IUF.

De krav direktivet ställer i fråga om sanktioner är att de ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (art. 79). Något uttryckligt krav på straffsanktionering finns dock inte.

Det råder viss osäkerhet kring hur bestämmelsen i 1 kap. 9 § IUF ska tolkas. Är tanken från regeringens sida att bestämmelsen ska fungera som ett ”första åtgärdssteg” innan en straffsanktionerad handling anses föreligga? Konstruktionen har då stora likheter med de av Mark- och miljööverdomstolen utmönstrade riktvärdena (se bl.a. MÖD 2009:2, Kalmar Industries, och MÖD 2009:9, Växjö Energi).

Naturvårdsverket bedömer dock att bestämmelsen helt enkelt bara har fått en missvisande placering, på så sätt att den inte ska läsas tillsammans med 1 kap. 8 §. Den tolkningen innebär att överträdelse av en BAT-AEL är direkt en straffsanktionerad handling.

Ändringar i miljöbalken

Nedan listas de ändringar i miljöbalken som har gjorts som en del av genomförandet av industriutsläppsbestämmelserna:

- 22 kap.1 § första stycket 2 och 7; **En tillståndsansökan ska innehålla** uppgift om vilka åtgärder som behövs dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels (nytt:) för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till, samt även en statusrapport.
- 22 kap. 25 § första stycket; **En tillståndsdom ska i förekommande fall innehålla** de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att anpassa tillämpningen av föreskrifter om BAT-slutsatser (dvs. tillståndsmyndigheten ska använda BAT-slutsatserna som referens).
- 10 kap. 21 §; Bemyndigande för regeringen och möjlighet till subdelegation i fråga om skyldighet att upprätta **statusrapport**.
- 10 kap. 5 a §; **Krav på återställande vid nedläggning**.
- 24 kap. 1 §; Även föreskrifter meddelade med stöd av **12 kap. 10 § bryter tillstånds rättskraft**.
- 24 kap. 8 §; **Tillståndshavaren får möjlighet att ansöka om tillstånds upphävande**.