

Vägledning om dispenser enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen

Vägledningen riktas till tillsynsmyndigheter, prövningsmyndigheter, verksamhetsutövare och andra för att kunna användas som stöd i deras tillämpning av 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen.

Vägledningsdokumentet är ett levande dokument som Naturvårdsverket tar fram och uppdaterar när behov identifieras och praxis utvecklas.

INNEHÅLL

1	BEGREPP OCH FÖRKLARINGAR	4
2	BAKGRUND	5
2.1	Restriktiv prövning	5
3	SKÄL FÖR DISPENS	6
3.1	Lokala miljöförhållanden	6
3.1.1	De totala utsläppen ökar om dispens inte meddelas	6
3.1.2	Miljö kvalitetsnormer överskrids inte till följd av dispens	7
3.2	Anläggningens geografiska belägenhet	7
3.2.1	Kall väderlek	8
3.3	Anläggningens tekniska egenskaper	8
3.3.1	Brist på utrymme	8
3.3.2	Det är inte möjligt att kontrollera om BAT-AEL uppfylls	9
3.3.3	Begränsad återstående livslängd	9
3.3.4	Reningsteknik fungerar inte och är inte beskriven som BAT	11
3.3.5	Pågående provotider	11
3.4	Proportionalitetsbedömning	11
4	UNDERLAG FÖR PRÖVNING AV DISPENS	13
4.1	Ansökan bör göras i god tid	13
4.2	Ansökans innehåll	13
5	UTFORMNINGEN AV DISPENSEN	15
5.1	Det mindre stränga begränsningsvärdet	15
5.2	När upphör dispensen att gälla?	15
5.2.1	Tidsbegränsade dispenser som avser kortare tidsperioder	16
6	SAMMANFATTANDE BILD AV BEDÖMNINGEN OM FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR DISPENS FINNS	17
7	SAMMANFATTNING AV NATURVÅRDSVERKETS BEDÖMNING I MÅL OCH ÄRENDE	18

Inledning

Syftet med denna vägledning är att samla kunskap om dispens enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen från skyldigheten att följa ett begränsningsvärde enligt 1 kap. 8 §. Detta innefattar att redogöra för relevanta och vägledande avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen men även relevanta avgöranden från underinstanser. I de frågor där Naturvårdsverket tagit ställning redogör vi för vår inställning och tolkning av praxis. Naturvårdsverket ger i vissa fall uttryck för myndighetens bedömningar, till exempel där praxis saknas. Detta tydliggörs genom formuleringar som ”Naturvårdsverket bedömer att” eller ”Naturvårdsverket anser att”. Naturvårdsverket försöker vara tydlig med hur Naturvårdsverket resonerat, bl.a. genom hänvisningar till olika källor, och vill uppmärksamma läsaren på att kommande praxis kan medföra att rättsläget tydliggörs eller ändras. Detta kan i sin tur innebära att vägledningen ändras.

Syftet är också att bidra till en ökad transparens i domar och beslut. Vägledningen ska genom redovisning av prövningsmyndigheters och Naturvårdsverkets bedömningar i enskilda ärenden och praxis underlätta för tillsyns- och prövningsmyndigheterna att göra bedömningar i enskilda fall samt motivera beslut utifrån bestämmelserna i industriutsläppsförordningen. Genom att tillsyns- och prövningsmyndigheterna tydligare redogör för hur de gjort bedömningarna blir det lättare att förutse vad som kan förväntas i ett ärende. På så sätt kan rättssäkerheten öka genom att tillämpningen blir mer enhetlig.

Samtliga nedan hänvisade domar och beslut som avser dispenser är publicerade på Naturvårdsverkets webbplats under Tillgängliggörande av information enligt IED.

1 Begrepp och förklaringar

Begrepp	Förklaring
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 IED).
BAT	Best Available Techniques, bästa tillgängliga teknik (art. 3.10 IED).
BAT-slutsats	Slutsats om bästa tillgängliga teknik finns både med och utan miljöprestandanivåer (värden).
BAT-AEL	BAT Associated Emission Level, en BAT-slutsats med tillhörande utsläppsnivåer/utsläppsvärden, ofta angivna som ett intervall (art 3.13 IED).
BREF	BAT Reference Document, BAT-referensdokument i vilka BAT-slutsatserna är ett kapitel.
Förordningsmotiven	Fm 2013:1 – Industriutsläppsförordning
IED-betänkandet	SOU 2011:86 Bättre miljö – minskade utsläpp
IED-propositionen	Prop. 2012/13:35 Nya regler för industriutsläpp
IPPC-direktivet	Integrated Pollution Prevention and Control Directive, direktivet för samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar ¹ .
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 IED).

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

2 Bakgrund

Enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250) får dispens från ett begränsningsvärde ges om det med hänsyn till var den anläggning som verksamheten bedrivs på ligger geografiskt, anläggningens tekniska egenskaper eller de lokala miljöförhållandena skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan att följa begränsningsvärdet. Bestämmelsen genomför artikel 15.4 i industriutsläppsdirektivet² och anger de enda skäl som får ligga till grund för en dispens.

En ansökan om dispens ska göras hos miljöprövningsdelegationen. För det fall att en tillståndsprövning pågår i mark- och miljödomstolen kan domstolen enligt 21 kap. 3 § miljöbalken samtidigt pröva frågan om dispens. Det innebär att verksamhetsutövaren kan ge in sin ansökan om dispens direkt till mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstol får även på eget initiativ ta till sig ett dispensärende som handläggs vid miljöprövningsdelegationen.

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

För fotnoter till BAT-AEL gäller att fotnoterna är en del av BAT-AEL:en. Det krävs inte dispens för att istället för de värden som gäller som utgångspunkt i BAT-AEL följa vad som gäller enligt fotnoten om förutsättningarna som där anges är uppfyllda.

2.1 Restriktiv prövning

Enligt artikel 15.4 industriutsläppsdirektivet får den behöriga myndigheten i specifika fall fastställa mindre stränga gränsvärden för utsläpp. I punkten 16 i ingressen till direktivet anges bland annat att de behöriga myndigheterna bör kunna fastställa gränsvärden för utsläpp som avviker från de utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik. Detta om de sistnämnda skulle leda till oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljövinster.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Naturvårdsverket att eftersom det är fråga om en undantagsbestämmelse och möjligheten till undantag uttryckligen regleras i direktivet bör bestämmelsen tillämpas restriktivt. Det är i linje med EU-domstolens avgöranden avseende tolkningen av undantagsbestämmelser i andra direktiv, se C-304/2015, C-60/05 och C-118/94. Att möjligheten till dispens bör tillämpas restriktivt följer även av ett avgörande från mark- och miljödomstolen³.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

³ Jfr Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, avgörande den 28 november 2016 i mål nr M 820-15, s. 39

3 Skäl för dispens

Europeiska kommissionen har möjlighet att klargöra de kriterier som det ska tas hänsyn till vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen. Naturvårdsverket känner inte till att kommissionen har utnyttjat den möjligheten.

3.1 Lokala miljöförhållanden

När det gäller den närmare tillämpningen av begreppet framgår av förordningsmotiven (s. 38) att med lokala miljöförhållanden kan till exempel avses att olika recipienter i Sverige är olika känsliga för utsläpp av närsalter.

Mot bakgrund av avsaknad av vägledning från kommissionen och praxis bedömer Naturvårdsverket att det är svårt att göra generella uttalanden om vilka omständigheter som innebär att dispens kan meddelas till följd av de lokala miljöförhållandena.

Nedan följer ett par exempel när verksamhetsutövare har åberopat lokala miljöförhållanden som skäl för dispens.

3.1.1 De totala utsläppen ökar om dispens inte meddelas

I ett ärende sökte en verksamhetsutövare dispens där ett av de anförda skälen var att det planerades en framtida ombyggnation för anpassning till biobränsle.

Verksamhetsutövaren anförde bland annat att om dispens inte meddelades skulle produktionsbehovet fördelas på andra närliggande verksamheter med sämre prestanda varför de totala utsläppen lokalt skulle öka. Mot den bakgrunden och eftersom de ökade utsläppen inte skulle innebära risk för överskridande av miljökvalitetsnormerna ansåg verksamhetsutövaren att det med hänsyn till de lokala miljöförhållandena fanns skäl för dispens.

Miljöprövningsdelegationen avslog ansökan och anförde i beslutsmotiveringen att resonemanget ovan är felaktigt eftersom en nekad dispens inte innebär ökade utsläpp från den anläggning som ansökan avser. Även om det är möjligt att utsläppen från andra anläggningar inom fjärrvärmenätet ökar under den perioden verksamhetsutövaren bygger om anläggningen gäller ansökan enbart en anläggning. I det aktuella fallet var det dessutom fråga om utsläpp som skedde i en större tätort varför det var särskilt viktigt att begränsa kväveoxidutsläppen. De lokala miljöförhållandena var således inte skäl för dispens. Verksamhetsutövaren överklagade beslutet till mark- och miljödomstolen som avslog överklagandet och instämde i miljöprövningsdelegationens bedömning vad gäller de lokala miljöförhållandena.⁴

3.1.1.1 NATURVÅRDSVERKETS BEDÖMNING

Naturvårdsverket yttrade sig i ärendet och ansåg att det förhållandet att bolaget bedömer att verksamheten inte riskerar att överskrida miljökvalitetsnormerna inte är att jämställa med att det skulle föreligga grund för dispens med hänsyn till lokala miljöförhållanden.

⁴ Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 25 november 2020 i mål nr M 2494-20, M 2496-20 och M 2498-20.

En förutsättning för att en dispens överhuvudtaget ska bli aktuell är att det inte är fråga om en sådan otillåten påverkan. Många gånger kan en viss verksamhets utsläpp i det enskilda fallet också ha en förhållandevis liten påverkan på recipienten.

Det utsläpp som regleras genom en BAT-AEL behöver inte ha en negativ miljöpåverkan. Ett exempel på detta är närsalter som i undantagsfall inte är en belastning för den specifika recipienten. Naturvårdsverket bedömer att utsläpp till luft av till exempel kväveoxider, svavel och stoft inte kan betraktas på samma sätt som närsalter. Naturvårdsverkets uppfattning är att verksamhetsutövarens argument för en dispens, vid bifall skulle riskera få till följd att dispens i de flesta fall skulle behöva lämnas med hänvisning till de lokala miljöförhållandena.

3.1.2 Miljökvalitetsnormer överskrids inte till följd av dispens

I ett ärende om dispens gjorde verksamhetsutövaren bland annat gällande att påverkan av verksamhetens utsläpp av nickel på de lokala miljöförhållandena var så små att det skulle ge en försumbar miljönytta att följa BAT-AEL. Verksamhetsutövaren anförde att kostnaden för att klara BAT-AEL för halterna av nickel i utsläpp från anläggningen var för hög och inte motiverad av utsläppets ringa påverkan på de lokala miljöförhållandena.

Miljöprövningsdelegationen beviljade en tidsbegränsad dispens och konstaterar att det är en förutsättning för tillstånd att miljökvalitetsnormer inte överskrids. Även om det fanns behov av att vidta åtgärder för att minska verksamhetens utsläpp av nickel ner till den utsläppsnivå som krävs enligt gällande BAT-slutsatser ansåg miljöprövningsdelegationen att det fanns skäl till dispens under förväntad installations- och uppstartstid.⁵

3.1.2.1 NATURVÅRDSVERKETS BEDÖMNING

Naturvårdsverket yttrade sig i ärendet som remissmyndighet och ansåg att vad som är tillåten påverkan på miljökvalitetsnormerna inte är att jämställa med vad som avses med att skäl för dispens föreligger mot bakgrund av de lokala miljöförhållandena. För att en dispens ska beviljas är det en förutsättning att det inte är fråga om en otillåten påverkan. Att godta argument att utsläppet innebär liten påverkan på miljökvalitetsnormerna skulle riskera få till följd att dispens i de flesta fall skulle behöva lämnas med hänvisning till de lokala miljöförhållandena. Detta eftersom det inte är ovanligt att en viss verksamhets utsläpp i det enskilda fallet har en förhållandevis liten påverkan på recipienten.

3.2 Anläggningens geografiska belägenhet

En anläggnings geografiska belägenhet täcker in mer regionala förhållanden än vad ”de lokala miljöförhållandena” gör. En anläggning i till exempel Norrbotten har dels de lokala miljöförhållandena i sin absoluta närhet, dels de mer regionala på grund av sin

⁵ Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Västernorrlands beslut den 18 december 2019 dnr 551-3084-19.

geografiska belägenhet i Norrbotten och kanske vid Bottenviken. I förordningsmotiven (s. 38–39) anges följande:

” Var anläggningen som verksamheten bedrivs på ligger geografiskt kan 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.”

3.2.1 Kall väderlek

Det finns exempel där verksamhetsutövare åberopat bland annat geografisk belägenhet i form av kall väderlek som skäl till dispens för förbränningsanläggning. Anledningen till att dispens söktes var att verksamhetsutövaren skulle kunna säkerställa leverans av fjärrvärme även vid kallt väder i kombination med att ordinarie reservpannor inte kunde tas i drift.

Miljöprövningsdelegationen avslag ansökningarna med motiveringen att vad bolaget anfört om anläggningens geografiska läge inte var skäl för dispens. Verksamhetsutövarna överklagade besluten till mark- och miljödomstolen som avslag överklagandena.⁶

3.2.1.1 NATURVÅRDSVERKETS BEDÖMNING

Naturvårdsverket delade miljöprövningsdelegationens och domstolens bedömning att anläggningen inte var lokaliserad till en geografisk plats som kunde betraktas som extrem eller särskilt unik. Dessutom var förutsättningarna för stabil leverans av fjärrvärme vid kall väderlek väl kända och utgjorde därmed inte skäl för dispens.

Ett tillfälle då kriteriet, enligt Naturvårdsverket, skulle kunna tillämpas är om en viss typ av reningsutrustning inte fungerar till exempel vid kall väderlek under längre perioder. Ett sådant exempel skulle kunna vara biologisk rening i vissa vattenreningsutrustningar, där aktiviteten i den biologiska reningen helt avstannar vid minusgrader.

3.3 Anläggningens tekniska egenskaper

3.3.1 Brist på utrymme

I förordningsmotiven (s. 39) anges som exempel på när anläggningens tekniska egenskaper kan medföra orimligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan är om anläggningen inte har plats för en viss reningsutrustning och det på platsen inte går att utvidga anläggningen. Ett sådant exempel är ett ärende där dispens beviljades då den tänkbara yta där tillkommande reningsutrustning kunde placeras behövdes för andra ändamål. De ändamålen var bland annat kontroll, besiktning, service av oljecistern samt

⁶ Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, domar den 25 november 2020 i målen med nr M 2494-20, M 2496-20 och M 2498-20.

service och underhåll av ventilkammaren i marken vid ett eventuellt byte eller vid grundlig kontroll av expansionskärl. Vid händelse av brand kunde även utrymmet behövas för räddningstjänsten.⁷

3.3.2 Det är inte möjligt att kontrollera om BAT-AEL uppfylls

Det förekommer att olika utsläpp leds till samma skorsten eller till exempel späds ut innan utsläppen lämnar anläggningen. Det kan i vissa fall leda till att verksamhetsutövaren har svårt att visa att anläggningen klarar BAT-AEL eftersom utsläppsvärden för utsläpp av förorenande ämnen i slutsatser om bästa tillgängliga teknik enligt 2 kap. 3 § industriutsläppsförordningen ska, om inte annat sägs i slutsatserna, avse den punkt där utsläppet lämnar anläggningen utan hänsyn till eventuell spädning.

I ett sådant fall leddes rökgaser ihop med ventilationsluft och det skedde således en utspädning innan rening och mätning. Verksamhetsutövaren kunde inte kontrollera om BAT-AEL uppfylldes och en ombyggnation skulle bli kostsam. Mot den bakgrunden söktes dispens. Miljöprövningsdelegationen beviljade dispens.⁸

3.3.3 Begränsad återstående livslängd

Det förekommer att verksamhetsutövare som skäl för dispens anför att anläggningen har kort återstående livslängd. Det finns exempel på beslut avseende förbränningsanläggningar där verksamhetsutövarna som skäl för dispens anför att det visserligen finns annan teknik att installera för att innehålla BAT-AEL men mot bakgrund av den korta återstående livslängden har verksamhetsutövaren inte ansett det rimligt att installera dessa.

3.3.3.1 KOMMANDE OMBYGGNING

Ett sådant exempel är ett ärende där verksamhetsutövaren bland annat gjorde gällande att anläggningen skulle byggas om framöver. Vidare pekade verksamhetsutövaren på att det kunde vara svårt att införskaffa lågsvavelhaltig olja samt göra sig av med den råolja som fanns i lager. Miljöprövningsdelegationen avslog ansökan varvid verksamhetsutövaren överklagade beslutet till mark- och miljödomstolen. Domstolen ansåg inte att det var visat att kostnaderna jämfört med miljönyttan av att följa begränsningsvärdena kan sägas vara oproportionerligt höga. Detta tillsammans med att ansökan avsåg en relativt lång tid under vilken det inte skulle pågå ett arbete med att konvertera anläggningen för eldning av träpulver eller bioolja avslog domstolen överklagandet.⁹

⁷ Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Västernorrlands beslut den 9 september 2020 dnr 551-5756-2019.

⁸ Beslutet överklagades vad gäller utformningen av begränsningsvärdet till mark- och miljödomstolen och sedermera till Mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljööverdomstolen anförde att syftet med dispensen var att anpassa kraven efter den aktuella verksamhetens förutsättningar utifrån det dispenssskäl som förelegat. Med hänsyn till anläggningens tekniska egenskaper skulle det medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan att bygga om anläggningen på ett sätt som separerar rökgaser från ventilationsluft (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 21 februari 2020 i mål nr M 7388-18).

⁹ Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 25 november 2020 i mål nr M 2494-20, M 2496-20 och M 2498-20.

I ett annat liknande ärende¹⁰ sökte en verksamhetsutövare dispens för att få tidsmässigt och ekonomiskt utrymme för att modernisera fjärrvärmeproduktionen. Även i det fallet avslag Miljöprövningsdelegationen ansökan. Miljöprövningsdelegationen menade bland annat att om yrkad dispens skulle medges kunde pannan drivas vidare med obegränsad drift ytterligare drygt fem år utan rening. Möjligheten fanns dessutom att använda pannan vid en begränsad drifttid under 500 timmar.

3.3.3.2 NATURVÅRDSVERKETS BEDÖMNING

Naturvårdsverkets inställning var att teknisk livslängd generellt inte är ett sådant kriterium som avses med tekniska egenskaper. Utsläppsvärden i BAT-slutsatserna är definierade i ett intervall för att ge en flexibilitet. I detta ärende var det fråga om en stor förbränningsanläggning för vilken BAT-slutsatserna är anpassade efter omständigheten att det många gånger finns spets-, bas- och reservanläggningar. I BAT-slutsatserna för stora förbränningsanläggningar har det således redan tagits höjd för att anläggningar kan ha begränsad livstid. Det bör inte vara möjligt att få dispens mot bakgrund av en omständighet avseende tekniska egenskaper som redan beaktats eller avfärdats under BREF-processen.

Det finns exempel på att dispens beviljats mot bakgrund av teknisk livslängd. I ett ärende var det fråga om ett äldre batteri på ett koksverk där verksamhetsutövaren ansökt om dispens mot bakgrund av anläggningens ålder och omfattande behov av renovering som i sin tur skulle ta flera år att genomföra. Batteriet skulle därutöver ersättas med en ljusbågsugn. Mark- och miljödomstolen beviljade dispens med motiveringen att renoveringsalternativet inte var rimligt med beaktande av den tiden det skulle ta och att den återstående tekniska livslängden var förhållandevis kort. Dessutom bedömdes kostnaden att stänga anläggningen i förhållande till miljönyttan som relativt stor.¹¹

Sammanfattningsvis gör Naturvårdsverket följande bedömning. Grundtanken är att kraven så långt möjligt ska vara lika och konkurrensneutrala för alla företag i en bransch. Utsläppsvärden i BAT-slutsatserna är definierade i ett intervall för att ge en flexibilitet. För att en teknik ska anses vara BAT krävs det dessutom att tekniken har utvecklats i sådan utsträckning att den kan tillämpas inom den berörda industribranschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt och med beaktande av kostnader och nytta (artikel 3.10 industriutsläppsdirektivet). Därför bedömer Naturvårdsverket att ifrågasättande av BAT-slutsatser eller argument som avfärdades under utvecklingen av BAT-slutsatserna ska bedömas restriktivt.¹²

Naturvårdsverket anser att det faktum att en anläggning använder äldre teknik och därmed har försämrade miljöprestanda inte ensamt är skäl för dispens. Frågan måste bedömas med stor försiktighet särskilt mot bakgrund av att frågan bedömts olika av prövningsmyndigheterna. När det gäller kostnaden för att uppfylla utsläppsvärdet i BAT-AEL är Naturvårdsverkets erfarenhet att den i vissa fall kan bli betydande, särskilt

¹⁰ Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Östergötlands beslut den 2 mars 2020 dnr 551-5939-19.

¹¹ Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 18 oktober 2019 i mål nr M 2033-07

¹² Amec Foster Wheeler, s. 78.

när det är fråga om äldre anläggningar som helt saknar reningssteg. Enligt Naturvårdsverket är det viktigt att möjligheten att inte behöva uppfylla kraven på bästa tillgängliga teknik och de utsläppsvärden som är förknippade med den tekniken är begränsad. I annat fall riskerar syftet med industriutsläppsdirektivet att inte uppnås. Det är fullt normalt att begränsning av utsläpp i vissa fall är förenat med höga kostnader.¹³

3.3.4 Reningsteknik fungerar inte och är inte beskriven som BAT

I ett ärende söktes dispens under en begränsad tid för att vidta mindre tekniska åtgärder för att få den valda tekniken att fungera som avsett. Miljöprövningsdelegationen avslag ansökan med motiveringen att det faktum att verksamhetsutövaren valt en annan lösning för rening än vad branschen i övrigt i Sverige valt, som dessutom inte fungerade som avsett, inte var skäl för dispens. Inte heller något av de övriga skälen bedömdes vara tillämpliga. Verksamhetsutövaren överklagade beslutet till mark- och miljödomstolen som avslag överklagandet på de skäl som miljöprövningsdelegationen anfört.¹⁴

Naturvårdsverket bedömer att rättsfallet visar vikten av att i ett tidigt skede samråda med tillsynsmyndigheten om vald teknik och att i det fall en annan teknik väljs tillse att erforderligt tekniskt underlag som visar att tekniken motsvarar BAT finns tillgängligt. De tekniker som beskrivs i de för verksamheten gällande BAT-slutsatserna är inte bindande. Beskrivningen av tekniker är inte heller fullständig. Andra tekniker kan användas om de ger åtminstone samma miljöprestanda eller miljöskyddsnivå. Specifika tekniker ska således inte ses som föreskrivande. De ger dock ett underlag för hur verksamheter blir bäst lämpade att innehålla BAT-AEL.

3.3.5 Pågående prövotider

Det förekommer att BAT-slutsatser med utsläppsvärden ska följas samtidigt som det finns pågående prövotider med syfte att utreda och pröva reningstekniker för att uppfylla krav på bästa möjliga teknik. I flera av dessa fall har dispens sökts och erhållits under prövotiden. Naturvårdsverket vill i detta sammanhang framhålla att en pågående prövotidsutredning i sig inte är skäl för dispens. Det måste finnas omständigheter som i sig är dispensgrundande enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen.¹⁵

Naturvårdsverket anser att prövningsmyndigheten behöver uppmärksamma BAT-slutsatser när en sökande yrkar på en prövotid och provisoriska föreskrifter.

3.4 Proportionalitetsbedömning

Resultatet av den skälighetsbedömning som ska ske enligt 1 kap. 16 § 1 industriutsläppsförordningen bör enligt förordningsmotiven (s. 39) i huvudsak

¹³ MÖD 2017:22

¹⁴ Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, dom den 4 september 2020 i mål nr M 2927-20

¹⁵ Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen, dom den 18 januari 2019 i mål nr M 3314-13, Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen, dom den 17 december 2020 i mål nr M 3314-13

överensstämma med vad som skulle bli resultatet av en tillämpning av 2 kap. 7 § miljöbalken. Till skillnad från 2 kap. 7 § miljöbalken, är det vid tillämpningen av 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen dock endast de tre skälen som anges i bestämmelsen som får beaktas i bedömningen. Det ska alltså vara fråga om orimliga kostnader i förhållande till miljönyttan till följd av minst ett av de tre skäl som anges. Möjligheterna till dispens enligt industriutsläppsförordningen är följaktligen mer begränsade än de undantag från kravet på bästa möjliga teknik som kan ges enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Mer vägledning om en tillämplig av 2 kap. 7 § miljöbalken med relevanta avgöranden finns på Naturvårdsverkets webbplats under Rimlighetsavvägning (2 kap. 7§).

Det är en förutsättning för att dispens ska kunna meddelas att verksamhetsutövaren visar att kostnaderna för att följa begränsningsvärdet skulle bli oproportionerligt höga vid en jämförelse med miljönyttan. I det fall verksamhetsutövaren inte utrett vilka åtgärder som behövs för att följa ett begränsningsvärde eller vilken kostnad åtgärderna skulle medföra går det inte att göra en sådan proportionalitetsavvägning som dispensprövningen kräver. Därmed saknas förutsättningar för att medge dispens enligt 1 kap. 16 industriutsläppsförordningen.¹⁶ Se vidare avsnitt 4.2.

¹⁶ MÖD 2020:40.

4 Underlag för prövning av dispens

4.1 Ansökan bör göras i god tid

Det är endast de kriterier som framgår av 1 kap 16 § industriutsläppsförordningen som prövningsmyndigheten kan ta ställning till. Det har inte införts någon bestämmelse om vid vilken tidpunkt som ansökan ska ges in till prövningsmyndigheten. Det regleras inte heller om verksamheten redan ska vara etablerad eller om dispens kan lämnas för en planerad verksamhet. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning bör verksamhetsutövare generellt sett ha god information om hur en anläggning uppfyller tillämpliga BAT-slutsatser redan vid publicering av huvudslutsatser. Naturvårdsverket bedömer att en ansökan om dispens bör göras i så pass god tid att det finns möjlighet för verksamhetsutövaren att vidta åtgärder i det fall ansökan avslås.

För sådana verksamheter där det gått mer än fyra år efter huvudslutsatsernas offentliggörande bedömer Naturvårdsverket att det inte är möjligt att i efterhand ansöka om dispens för redan gjorda utsläpp. Med det avses att en ansökan ges in efter det att ett överskridande av en eller flera BAT-AEL konstaterats. Enligt allmänna miljörättsliga principer och MÖD 2006:39 ska villkor i tillstånd eller i dispensfrågor vara framåtsyftande och möjliga för verksamhetsutövaren att kunna uppfylla. Om verksamhetsutövaren inte anser sig kunna uppfylla ett villkor som gäller begränsningsvärde till följd av en dispens ska denne i så god tid som möjligt innan en tidsfrist går ut, ansöka om ändring av detta.¹⁷

Den allmänna bestämmelsen i 2 kap. 1 § miljöbalken om att verksamhetsutövaren har bevisbördan för att de krav som följer av de allmänna hänsynsreglerna följs gäller även vid ansökan om dispens.

Vid handläggningen av en dispens bör prövningsmyndigheten även begära tillsynsmyndighetens bedömning av frågan.

4.2 Ansökans innehåll

Det har inte införts någon särskild 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 BAT- AEL bör, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, innehålla ett återgivande av den aktuella slutsatsen (inklusive nummer), hur verksamhetens utsläpp förhåller sig till BAT-slutsatsen uttryckt på samma sätt som i slutsatsen (samma tidsperiod, etc.), samt vad som yrkas i stället. Dessutom krävs en beskrivning av de dispensskäl som åberopas och vad en proportionalitetsavvägning enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen enligt sökanden resulterar i. se även avsnitt 3.4.

¹⁷ Se även Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom den 26 februari 2021 i mål nr M 921-17.

För att kunna bedöma om dispens skäl föreligger bör ansökan innehålla en redogörelse dels av de åtgärder som vidtagits för att minska utsläppen, dels av möjliga åtgärder för att uppfylla BAT-AEL samt varför dessa åtgärder bedöms orimliga med hänsyn till kostnaden för och effekten av dem. Kostnaderna samt minskningen av miljöpåverkan för det fall BAT-slutsatsen uppfylls jämfört med det fall som dispensansökan avser, bör redovisas. Redovisningen behöver vara transparent, så att till exempel beräkningssätt (inklusive ränta och avskrivningstid), kostnader (kapitalkostnader, drift- och underhållskostnader, etc.) och miljönytta för relevanta parametrar framgår. Ansökan bör även innehålla en beskrivning av vilken miljöpåverkan som respektive alternativ leder till, med hänsyn till de utsläpp som alternativen ger upphov till och deras inverkan på möjligheterna att uppfylla befintliga miljö kvalitetsnormer.

Även alternativa åtgärder för utsläppsminskningar som inte leder till att BAT-AEL klaras bör redovisas. Dispensen ska, enligt punkten 2 i bestämmelsen, förenas med ett villkor om att i stället följa ett mindre strängt begränsningsvärde. Det är alltså inte möjligt att genom dispens lämna frågan om utsläppsnivå helt öppen. Bestämmelsen i 1 kap. 16 § genomför art. 15.4 i industriutsläppsdirektivet där det uttryckligen anges att en dispens endast får ges om en bedömning visar att ett uppfyllande av utsläppsvärdet i BAT-AEL skulle leda till orimligt höga kostnader jämfört med miljövinster (till följd av något av de tre uppräknade skälen för dispens). Det är därför Naturvårdsverkets uppfattning att det begränsningsvärde som blir en följd av en dispensprövning inte bör vara mer tillåtande än den nivå där det inte längre leder till orimligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan. Om det till exempel finns flera möjliga åtgärder för att minska utsläppen ska samtliga redovisas. Prövningsmyndigheten kan bedöma att även om det skulle anses vara oproportionerligt med en åtgärd kan det ändå finnas skäl att sätta begränsningsvärdet på en nivå som kräver en mindre åtgärd.

5 Utformningen av dispensen

Det är viktigt att ett beslut om dispens utformas på ett sådant sätt att det inte råder något tvivel om vilket begränsningsvärde som dispens avser. Innehåller en tabell i ett BAT-slutsatsdokument flera parametrar behöver det tydligt framgå vilken eller vilka parametrar som beslutet avser. I annat fall är det Naturvårdsverkets bedömning att dispensen avser samtliga parametrar som anges i tabellen, om de är tillämpliga för verksamheten. Är det flera medelvärden kopplade till en parameter, till exempel dygnsmedelvärde och årsmedelvärde, behöver det anges i beslutet vilket eller vilka medelvärden som dispensen avser. I annat fall är det Naturvårdsverkets bedömning att dispensbeslutet avser samtliga medelvärden kopplade till parameter.

Att det är tydligt vad ett beslut om dispens avser är viktigt eftersom det avgör vilka begränsningsvärden som verksamhetsutövaren har att följa. Sverige har även en skyldighet att till Europeiska unionen årligen rapportera antalet beviljade dispenser. Om beslutet inte hänvisar till en specifik parameter, utan till en hel tabell, rapporteras det som att dispenser meddelats för samtliga parametrar i tabellen. Detsamma gäller när det finns flera medelvärden kopplade till en parameter och det inte hänvisas till vilket medelvärde som dispensen avser. Att besluten är tydliga är därför viktigt för korrekt rapportering.

5.1 Det mindre stränga begränsningsvärdet

Naturvårdsverket anser att en lämplig utgångspunkt är att begränsningsvärdet i en dispens uttrycks på samma sätt som utsläppsvärdet i BAT-slutsatsen (samma tidsperiod och referensförhållanden). Det utesluter inte att det i enskilda fall kan finnas skäl att bestämma begränsningsvärdet på annat sätt.¹⁸ Oavsett bedömer Naturvårdsverket att begränsningsvärden i dispenser inte ska utformas som riktvärden. Mark- och miljööverdomstolen har i praxis fastslagit att användningen av begreppen gränsvärde och riktvärde bör utmönstras i villkor som innehåller begränsningsvärden eftersom riktvärdeskonstruktionen inte ansetts vara så konkret och exakt att det går att objektivt konstatera om en överträdelse har skett.¹⁹ Därutöver har Mark- och miljööverdomstolen i ett mål anfört att det inte är nödvändigt föreskriva riktvärden eftersom begränsningsvärdet i BAT-slutsatsen, och därmed dispensens begränsningsvärde, gäller vid normal drift.²⁰

5.2 När upphör dispensen att gälla?

En dispens enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen är alltid begränsad i tid och upphör enligt 1 kap. 17 § att gälla när det begränsningsvärde som dispensen avser har ersatts med nya slutsatser om bästa tillgängliga teknik. En ny slutsats om bästa

¹⁸ Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 21 februari 2020 i mål nr M 7388-18.

¹⁹ Se bland annat Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 18 februari 2020 i mål nr M 12389-18.

²⁰ Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 21 februari 2020 i mål nr M 7388-18. I målet hade verksamhetsutövaren bland annat yrkat att begränsningsvärdet skulle anses uppfyllt om 83 procent av dygnsmedelvärdena innehöll värdet. Domstolen ansåg att införa en sådan riktvärdeskonstruktion inte var nödvändig eftersom begränsningsvärdet i BAT-slutsatsen, och därmed dispensens begränsningsvärde, gäller vid normal drift.

tillgänglig teknik blir tillämpligt på samma sätt som andra slutsatser, det vill säga enligt vad som följer av 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen där det är offentliggörandet av huvudslutsatser som avgör detta.

5.2.1 Tidsbegränsade dispenser som avser kortare tidsperioder

Enligt 1 kap. 18 § industriutsläppsförordningen får miljöprövningsdelegationen 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. Med paragrafen ges därmed möjlighet att besluta om en kortare dispensperiod än den som följer av 17 §.

” I förordningsmotiven anförs 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 anförs att en längre tidsperiod (än fyra år efter offentliggörande) kan behövas om verksamhetsutövaren behöver ansöka om ändringstillstånd eller nytt tillstånd för att anpassa verksamheten så att utsläppsvärden i slutsatser kan följas, men tillståndsprocessen inte hinner avslutas innan fyraårsperiodens utgång. Vad som avses bör enligt Naturvårdsverkets tolkning vara att tillståndsprocessen inte hinner avslutas i så god tid att den nödvändiga åtgärden hinner tas i drift före fyraårsperiodens utgång.²¹

Innebörden av bestämmelsen är alltså att dispensen kan tidsbegränsas för den tid som behövs för att anpassa anläggningen till slutsatsernas utsläppsvärden, det vill säga anläggningens tekniska egenskaper. 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 BAT-slutsatsernas utsläppsvärden.

Av alla de dispenser som meddelats i Sverige under 2016 - 2020 var ca. 70 % tidsbegränsade till ett specifikt datum. De flesta dispenser var tidsbegränsade till 1 - 4 år.

²¹Se Fm 2013:1, s. 40 och jfr skäl 22 i ingressen till IED, som anger att i specifika fall, när det vid omprövning och uppdatering av tillstånd framgår att det kan behövas en längre period än fyra år efter offentliggörandet av ett beslut om BAT-slutsatser för att införa ny bästa tillgängliga teknik, får de behöriga myndigheterna fastställa en längre tidsperiod i tillståndsvillkoren om det är motiverat på grundval av de kriterier som fastställs i IED.

6 Sammanfattande bild av bedömningen om förutsättningar för dispens finns

Bilden nedan illustrerar de olika stegen i bedömningsprocessen.

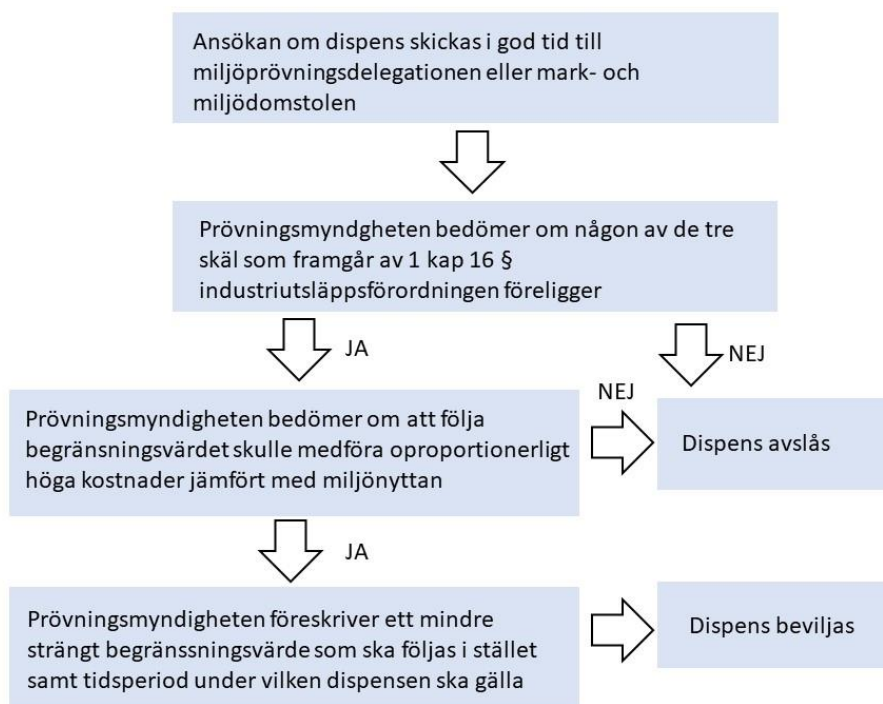


Bild 1. Bedömningsprocess

7 Sammanfattning av Naturvårdsverkets bedömning i mål och ärenden

- Utgångspunkten är att möjligheten att ge dispens enligt industriutsläppsförordningen ska tillämpas restriktivt.
- Det är endast de tre skäl som framgår av 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen det vill säga anläggningens geografiska belägenhet, anläggningens tekniska egenskaper eller de lokala miljöförhållandena som får beaktas vid bedömningen av om det finns grund för dispens.
- En förutsättning för att dispens ska kunna meddelas är att verksamhetsutövaren visar att kostnaderna för att följa begränsningsvärdet skulle bli oproportionerligt höga vid en jämförelse med miljönyttan.
- Det är fullt normalt att åtgärder för att begränsa utsläpp i vissa fall är förenade med höga kostnader.
- En pågående prøvotidsutredning är i sig inte skäl för dispens.
- Ett mindre strängt begränsningsvärde enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen bör som huvudregel gälla på samma sätt som begränsningsvärden enligt 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen, det vill säga under normala driftförhållanden och utan hänsyn till utspädning. Som utgångspunkt bör det vara formulerat på samma sätt som utsläppsvärdet i BAT-slutsatsen (samma tidsperiod och referensförhållanden). Det utesluter dock inte att det i enskilda fall kan finnas skäl att bestämma begränsningsvärdet på annat sätt.
- Bedömning om det finns skäl för dispens måste göras i varje enskilt fall.