

Vägledning om industriutsläpps- bestämmelser

RAPPORT 6702 • JANUARI 2016



Vägledning om industriutsläppsbestämmelser

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6702-1

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2016

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2016

Omslag: Naturvårdsverkets bildarkiv och pixbay.com

Förord

Naturvårdsverket har tagit fram denna vägledning om industriutsläppsbestämmelser, som ett stöd för såväl tillsyns- och prövningsmyndigheter som verksamhetsutövare och andra yrkesverksamma med anknytning till området.

Denna vägledning är en reviderad version av Naturvårdsverkets faktablad 8663 ”Det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet”, som publicerades i juni 2013. 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 och vägledningstexter på Naturvårdsverkets webbplats¹. Även frågan om statusrapport kopplad till nedläggning av verksamheter, har lyfts ut och beskrivs nu i en separat vägledning (Naturvårdsverket 2015a).

Vägledningen har remitterats till representanter för myndigheter och industriverksamheter under våren 2015. Många synpunkter har inkommit, vilket är mycket värdefullt då de bidrar till en tydligare vägledning. Remissynpunkter har i möjligaste mån beaktats.

Föreliggande rapport är kompletterad med uppdaterad och fördjupad vägledning inom flera områden. Förutom att de redan nämnda avsnitten har lyfts ut, är förändringarna jämfört med faktablad 8663 främst följande:

- Förtydligad struktur och översyn av språket för ökad översikt och läsbarhet av vägledningen.
- I vissa fall har bilder/illustrationer lagts in för ökad läsbarhet och förståelse av vägledningen.
- Utvecklat avsnitt om begrepp och förklaringar där särskilt definitioner och information om olika typer av BAT-slutsatser har kompletterats.
- Tydligare åtskillnad mellan information om industriutsläppsdirektivet (IED)² och det svenska regelverket till följd av genomförandet i Sverige.
- Avsnitt som inte gäller specifikt för industriutsläppsverksamheter såsom exempelvis avsnitt om ändringar av miljöfarlig verksamhet som får göras efter enbart anmälan, har lyfts ut.
- Skrivningar om avloppsvattenrening i reningsanläggning som också behandlar avloppsvatten från andra källor, har förtydligats.
- Ett nytt avsnitt om särskilda tillämpningsfrågor har lagts till.
- Ett nytt avsnitt om prövning har lagts till.
- En bilaga med exempel på BAT-slutsatser har lagts till.

¹ www.naturvardsverket.se

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

Stockholm januari 2016
NATURVÅRDSVERKET

Lena Callermo
Avdelningschef, Genomförandeavdelningen

Innehåll

FÖRORD	3
1 SAMMANFATTNING	8
2 SUMMARY	10
3 INLEDNING	12
4 FÖRFATTNINGAR SOM GENOMFÖR IED OCH DERAS FÖRKORTNINGAR	13
5 BEGREPP OCH FÖRKLARINGAR	14
6 INDUSTRIUTSLÄPPSDIREKTIVET	16
6.1 Bakgrund	16
6.1.1 Allmänt	16
6.1.2 IPPC-direktivet	16
6.2 IED:s tillämpningsområde	17
6.3 Nyheter i IED	17
6.4 BREF-dokument	19
6.5 BAT-slutsatser	19
6.5.1 Allmänt	19
6.5.2 Slutsatser med utsläppsvärden	20
6.5.3 Slutsatser utan utsläppsvärden	21
6.5.4 BAT-slutsatser ska ligga till grund för tillståndsvillkor	21
6.5.5 Genomförandet av BAT-slutsatser	21
6.5.6 Utformning av BAT-slutsatser	21
7 DET SVENSKA GENOMFÖRANDET	23
7.1 Generella föreskrifter	23
7.2 Den svenska kravnivån är inte ändrad	23
7.3 BAT-slutsatserna och BMT	24
7.4 Föreskrifterna i IUF gäller parallellt med villkoren	24
7.5 BAT-slutsatser och tillståndsrättskraft	25
8 INDUSTRIUTSLÄPPSFÖRORDNINGEN (IUF) – GRUNDLÄGGANDE KRAV	27
8.1 Definition av industriutsläppsverksamhet	27
8.2 Anläggningsbegreppet	28
8.2.1 Verksamhet/anläggning	28

8.2.2	När anläggningsbegreppet får betydelse	28
8.2.3	Anläggningsbegreppet och verksamhetsutövaransvaret	29
8.3	När och på vilket sätt ska BAT-slutsatser följas?	29
8.3.1	Utsläppsvärden som begränsningsvärden - BAT-slutsatser med utsläppsvärden	30
8.3.2	Andra försiktighetsmått - BAT-slutsatser utan utsläppsvärden	31
8.3.3	Utsläppspunkt	31
8.3.4	Gemensam reningsanläggning	31
8.3.5	Tidpunkt då BAT-slutsatser ska tillämpas	32
8.3.6	Bedömning inom fyra år	33
8.3.7	Huvudverksamhet/sidoverksamhet	34
8.3.8	Onormala driftförhållanden	35
8.4	Alternativvärden	36
8.4.1	Lagstöd och bakgrund	36
8.4.2	Syftet med alternativvärden	36
8.4.3	Prövning av alternativvärden	37
8.4.4	Underlag för prövning av alternativvärde	38
8.4.5	Ansökan om alternativvärde krävs vanligtvis inte för mätning	38
8.5	Dispenser	39
8.5.1	Lagstöd och bakgrund	39
8.5.2	Skäl för dispens	40
8.5.3	Underlag för prövning av dispens	41
8.5.4	När upphör dispensen?	41
8.5.5	Tidsbegränsade dispenser	41
9	SÄRSKILDA TILLÄMPNINGSFRÅGOR	43
9.1	Dubbla värden i BAT-AEL:er	43
9.2	Om verksamheten inte träffas av några BAT-AEL:er	43
9.3	Om verksamheten ligger nere eller har avslutats	43
9.4	BAT-slutsatser som ska börja tillämpas under ett löpande verksamhetsår	44
10	EGENKONTROLL OCH TILLSYN	45
10.1	Egenkontroll och tillsyn när BAT-slutsatser har offentliggjorts	45
10.1.1	Verksamhetsutövarens bedömning	45
10.1.2	Kontroll vid onormala driftförhållanden	46
10.1.3	Tillsynsmyndighetens åtgärder om BAT-slutsatser inte uppfylls	47
10.2	Periodiska kontroller	47
10.3	Miljötillsynsförordningen	48

10.4	Miljörapportering	48
10.4.1	Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport	48
10.4.2	Första redovisningen i den årliga miljörapporten	49
10.4.3	Påföljande redovisningar under fyraårsperioden	49
10.4.4	Redovisningar från och med året efter det att fyraårsperioden har passerat	49
11	PRÖVNING	50
11.1	Utformning av tillståndsvillkor	50
11.1.1	Hur bör tillståndsmyndigheten förhålla sig till de parallella systemen?	50
11.1.2	Villkor enligt miljöbalken ska omfatta all drift	50
11.2	Anpassade villkor	51
11.2.1	Vad innebär anpassade villkor?	51
11.2.2	Prövning av anpassade villkor	52
11.2.3	Kravnivå	52
11.2.4	Prövning under fyraårsperioden	53
11.2.5	Nya BAT-slutsatser under pågående tillståndsprövning	53
11.3	Förhållandet mellan anpassade villkor och alternativvärden	54
11.4	Underlag för tillståndsprövning av industriutsläppsverksamhet	54
12	INFORMATIONSSKYLDIGHET	56
13	STRAFFSANKTIONERING AV IUF	57
14	ÄNDRINGAR I MILJÖBALKEN	59
15	KÄLLFÖRTECKNING	60
BILAGA	EXEMPEL PÅ BAT-SLUTSATSER	

1 Sammanfattning

Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU)³ började tillämpas den 7 januari 2013. Direktivet är en omarbetning av IPPC-direktivet⁴ och sex sektorsdirektiv. IPPC-direktivet upphörde att gälla den 7 januari 2014. En av de viktigaste förändringarna är att s.k. BAT-slutsatser får en mer framträdande roll än tidigare.

Industriutsläppsdirektivets bestämmelser om BAT-slutsatser m.m. är i svensk rätt genomförda som generella föreskrifter i industriutsläppsförordningen (2013:250).

Det finns olika typer av BAT-slutsatser. I industriutsläppsdirektivet är det särskilt viktigt att särskilja BAT-slutsatser med utsläppsvärden (BAT Associated Emission Levels, BAT-AEL:er) från andra BAT-slutsatser, d.v.s. sådana utan utsläppsvärden.

En verksamhetsutövare måste följa *BAT-slutsatser med utsläppsvärden* senast fyra år efter det att slutsatser för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten offentliggjorts i EUT⁵. Utsläppsnivåerna anges oftast som ett intervall. Utsläppen får maximalt uppgå till det övre värdet i intervallet. BAT-slutsatser med utsläppsvärden gäller under normala driftförhållanden.

Vid den tidpunkten ska även *BAT-slutsatser utan utsläppsvärden* följas men kravnivån är angiven på ett mjukare sätt och kopplad till miljöbalkens hänsynsregler. I stället för att gälla rakt av (vilket gäller för slutsatser med utsläppsvärden) ska verksamhetsutövaren inom ramen för egenkontrollen, i sin miljörapport, ange hur verksamheten förhåller sig till slutsatserna satta i relation till hänsynsreglernas kravnivå.

Det är tillåtet att använda annan teknik än vad som anges i slutsatserna, så länge samma miljöskyddsnivå eller miljöprestanda uppnås.

Det finns möjlighet att ansöka om *dispens* från eller s.k. *alternativvärde* till slutsatser med utsläppsvärden.

BAT-slutsatser (både slutsatser med och utan utsläppsvärden) ska *användas som referens* om det förekommer en tillståndsprövning. Någon omprövning är emellertid inte nödvändig för att BAT-slutsatserna ska börja gälla för verksamheten.

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 Europeiska unionens officiella tidning.

Enligt direktivet avser BAT inte endast 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.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler samt bestämmelser om tillståndsprövning har inte ändrats med anledning av IED. Systemet med tillståndsprövning gäller precis som tidigare och med samma kravnivåer som tidigare. BAT-slutsatserna är genomförda som ett parallellt system till tillståndsprövningen, med generella föreskrifter som uppdateras fortlöpande med anledning av offentliggjorda slutsatser och som i vissa avseenden bryter tillståndets rättskraft. Tanken är alltså att miljökrav på svenska industriutsläppsverksamheter även fortsättningsvis ska ställas främst med stöd av tillståndsprövning och villkor som gäller för all drift, både normal och onormal.

2 Summary

The Industrial Emissions Directive (IED) (2010/75/EU) entered into force on the 7th of January 2013. The directive is a rework of the IPPC Directive (2008/1/EG) and six sector specific directives. The IPPC Directive expired on the 7th of January 2014. One of the most important changes is that so called BAT conclusions have a more significant role than before.

The regulations of the IED on Best Available Technique (BAT) conclusions are implemented in Swedish law by general binding rules, mainly in the Ordinance on Industrial Emissions (2013:250).

There are different types of BAT conclusions. It is of special importance to distinguish BAT conclusions with associated emission levels (BAT AEL) from all other BAT conclusions, i.e. such without associated emission levels.

Within four years of the publication in the EUT of decisions on BAT conclusions relating to the main activity of an installation, the industrial operator is obliged to follow given BAT conclusions with associated emission levels. The emission levels are often given as a range of values. The emissions must not exceed the upper value of the range. BAT AELs are valid for normal operating conditions.

At the same time, BAT conclusions without associated emission levels shall be followed. The legal requirement in this case is formulated in an indirect way related to the General Rules of Consideration in the Swedish Environmental Code. Instead of the direct validity of BAT AEL's, the operator shall describe how the BAT conclusions without associated emission levels are followed in relation to the legal requirements of the General Rules of Consideration. This shall be done in the annual Environmental Report.

It is allowed to use other techniques than those specified in the BAT conclusions as long as the same level of environmental protection or environmental performance is achieved.

There are possibilities for operators to apply for derogation from a specific BAT AEL or to apply for a so called alternative emission limit value for a specific BAT AEL.

BAT conclusions (both conclusions with and without emission values) shall be used as references in licensing processes for setting permit conditions. However, there is no need for a new licensing process in order to get BAT conclusions valid for an industrial installation/operator in Sweden.

According to IED, BAT does not only include the specific technology used but also the way in which the installation is designed, built, maintained, operated and de-commissioned. The same basic requirements to manage an installation are present in the General Rules of Consideration in the Swedish Environmental Code.

The General Rules of Consideration and the provisions on the licensing process in the Swedish Environmental Code are not changed due to the implementation of the IED. The Swedish system for the licensing process is still valid with the same levels of requirements as before. BAT conclusions are implemented as a parallel system through general binding rules which are recurrently updated due to the publication of new BAT conclusions and do sometimes break the legal force of a permit. However, the intention is that the environmental regulation of Swedish IED installations will still be enforced mainly through the licensing process and permit conditions valid for all types of operation, both during normal operation and other than normal operating conditions.

3 Inledning

Vägledningen beskriver innehållet i industriutsläppsdirektivet och de bestämmelser som genomför direktivet i svensk lagstiftning. Den innehåller översiktlig men likväl fördjupad information om direktivet och de svenska industriutsläppsbestämmelserna. I avsnitt 4 listas de svenska författningar som genomför direktivet och i avsnitt 5 förklaras centrala begrepp. Generell information om industriutsläppsdirektivet finns i avsnitt 6. Det svenska regelverket till följd av genomförandet av direktivet i Sverige beskrivs i avsnitt 7 och framåt. Källhänvisningar till rapporten görs löpande i fotnoter men har även samlats i avsnitt 15.

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

Denna vägledningsrapport är generell för samtliga industriutsläppsverksamheter i Sverige. Den utgör en del av den vägledning om industriutsläppsbestämmelser som finns samlad på Naturvårdsverkets webbplats. Sammantaget består vägledningen på webbplatsen av ett antal webbsidor för specifika delar av industriutsläppsbestämmelserna där bl.a. vägledningstexter, publikationer samt inspelningar och material från utbildningar finns.

Mer branschspecifik vägledning ges i anslutning till offentliggörande av nya BAT-slutsatser. Den kommer att ges lite olika utformning och omfattning beroende på bl.a. antal verksamheter inom respektive bransch i Sverige, miljöpåverkan och behov.

4 Författningar som genomför IED och deras förkortningar

De författningar som genomför industriutsläppsdirektivet i Sverige har listats tillsammans med de förkortningar som används i vägledningen.

- Miljöbalken (1998:808) (MB)
- Industriutsläppsförordningen (2013:250) (IUF)
- Miljöprövningsförordningen (2013:251) (MPF)
- 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 (FMH)
- Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
- Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport (miljörapportsföreskrifterna)

5 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-slutsatsdokument	Kommissionsbeslut med BAT-slutsatser (ingår som ett kapitel i BREF och offentliggörs i EUT).
BAT-AEPL	BAT Associated Environmental Performance Level (avsnitt 3.3 2012/119/EU ⁶). Det samlade begreppet för BAT-slutsatser med tillhörande miljöprestandanivåer (värden). Miljöprestandanivåer kan omfatta: • Utsläppsnivåer (utsläppsvärden) • Förbrukningsnivåer (konsumtionsvärden) • Andra nivåer (t.ex reningseffektivitet)
BAT-AEL	BAT Associated Emission Level, en BAT-slutsats med tillhörande utsläppsnivåer/utsläppsvärden, ofta angivna som ett intervall (art 3.13 IED).
BAT-slutsats med konsumtionsvärden	BAT AEPL med tillhörande förbrukningsnivåer (konsumtionsvärden).
BAT-slutsats utan miljöprestandanivåer	BAT-slutsats utan tillhörande miljöprestandanivåer (värden) (avsnitt 3.3 2012/119/EU). T ex rörande kontroll, materialhantering eller miljöledningssystem.

⁶ 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 kvalitets-säkring som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp.

BMT	Bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken
BREF	BAT Reference Document, BAT-referensdokument i vilka BAT-slutsatserna är ett kapitel.
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
Förordningsmotiven	Fm 2013:1 – Industriutsläppsförordning
IED	Industrial Emissions Directive, Industriutsläppsdirektivet ⁷
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 ⁸ .
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).

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version).

6 Industriutsläppsdirektivet

Detta avsnitt i vägledningen beskriver Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU)⁹ (härefter IED), dels bakgrunden till direktivet, dels vad som föreskrivs i direktivet.

6.1 Bakgrund

6.1.1 Allmänt

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.

IED är en omarbetning av IPPC-direktivet¹⁰ 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 kapitel II. De som härrör från LCP-direktivet¹¹ återfinns i kapitel III, WI-direktivet¹² i kapitel IV, VOC-direktivet¹³ i kapitel V och titandioxiddirektiven¹⁴ i kapitel VI. I kapitel I och VII finns allmänna bestämmelser som gäller samtliga verksamheter. IED:s uppbyggnad beskrivs närmare i avsnitt 6.2.

6.1.2 IPPC-direktivet

IPPC-direktivet introducerade det integrerade synsättet för hantering av miljöpåverkan från industrianläggningar på EU-nivå. 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 utsläppsgränsvärden 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 bran-

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version).

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG av den 23 oktober 2001 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall.

¹³ 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.

¹⁴ Bl.a. Rådets direktiv 78/176/EEG av den 20 februari 1978 om avfall från titandioxidindustrin.

schen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt med beaktande av kostnader och nytta (prop. 2012/13:35 Nya regler för industriutsläpp, IED-propositionen, s. 21).

IPPC-direktivet upphörde att gälla den 7 januari 2014.

6.2 IED:s tillämpningsområde

IED är indelat i sju kapitel.

Kapitel I	Allmänna bestämmelser
Kapitel II	Bestämmelser för verksamheter som anges i bilaga I till direktivet
Kapitel III	Särskilda bestämmelser för förbränningsanläggningar
Kapitel IV	Särskilda bestämmelser för avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar
Kapitel V	Särskilda bestämmelser för anläggningar och verksamheter som använder organiska lösningsmedel
Kapitel VI	Särskilda bestämmelser för anläggningar som producerar titanoxid
Kapitel VII	Kommitté, övergångsbestämmelser och slutbestämmelser

IED:s kapitel II omfattar 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. Endast de verksamheter som omfattas av direktivets kapitel II och bilaga I omfattas av BAT-slutsatser.

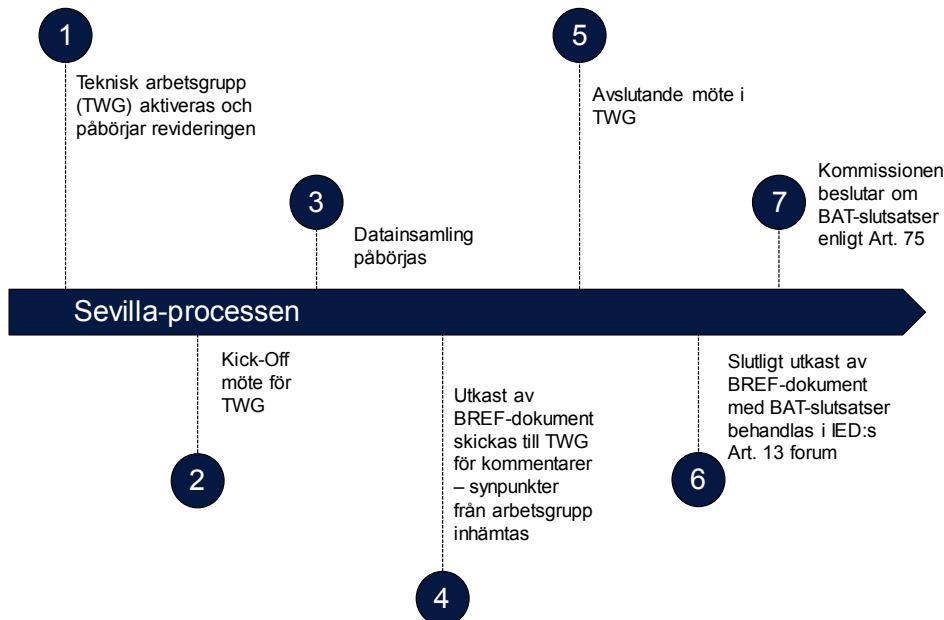
Bestämmelserna i kapitel III-VI är minimikrav som gäller för fyra olika verksamhetstyper. De verksamheter som omfattas av kapitel III och VI omfattas även av kapitel II och därmed även av BAT-slutsatser. De flesta av verksamheterna som omfattas av kapitel IV och en del av de som omfattas av kapitel V omfattas samtidigt av kapitel II. Att vissa verksamheter omfattas av krav i flera kapitel har att göra med att det rör sig om olika typer av krav men även historiska skäl spelar in.

6.3 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 av industrianläggningar inom fyra år efter det att slutsatser för respektive anläggnings huvudsakliga 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 hur BAT-slutsatser tas fram, den s.k. Sevilla-processen. Det kapitel i BREF-dokumentet som innehåller BAT-slutsatser beslutas av Kommissionen efter omröstning av medlemsstaterna. Därefter översätts det till samtliga medlemsspråk och offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning (EUT).



Figur 1. Processen att ta fram BAT-slutsatser

Mer information om hur processen att ta fram BAT-slutsatser går till finns på Naturvårdsverkets hemsida.¹⁵

Jämfört med IPPC-direktivet har två branscher tillkommit, nämligen impregnering av trä och tillverkning av träskivor. Även reningsverk som renar avloppsvatten från en verksamhet som omfattas av kapitel II och bilaga I, utanför anläggningsområdet, och som inte omfattas av avloppsdirektivet, har tillkommit. 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.

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

¹⁵ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Industriutslappsdirektivet--IED/BREF-processen/>

6.4 BREF-dokument

För uttolkningen av BAT tar EU fram särskilda tolkningsdokument, s.k. BREF-dokument (BAT-referensdokument). Det finns både vertikala (branschspecifika) och horisontella (branschgemensamma) BREF-dokument. Vertikala BREF-dokument gäller för en viss industrisektor, t.ex. järn- och ståltillverkning, medan horisontella gäller sektorsövergripande 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.¹⁶

6.5 BAT-slutsatser

6.5.1 Allmänt

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 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 verksamhet och sidoverksamhet(-er). Dessutom berörs nästan alla verksamheter som omfattas av kapitel II och bilaga I IED av horisontella BAT-slutsatser.

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

BAT-slutsatser är ofta formulerade som att en viss teknik är BAT. Vad gäller de tekniker som anges i BAT-slutsatser, både sådana med och utan utsläppsvärden, framgår dock av direktivets art. 15.2 att bästa tillgängliga teknik inte är knuten till

¹⁶ <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/> under fliken Reference Documents

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.” Specifika tekniker ska således inte ses som föreskrivande (se även avsnitt 8.3.2).

Det finns olika typer av BAT-slutsatser. Det är särskilt viktigt att särskilja BAT-slutsatser med utsläppsnivåer (utsläppsvärden) (BAT Associated Emission Levels, BAT-AEL:er) från alla andra BAT-slutsatser, d.v.s de utan utsläppsvärden. Se avsnitt 6.5.2 respektive 6.5.3.

BAT-slutsatser har av Kommissionen delats in i BAT-slutsatser *med* tillhörande miljöprestandanivåer (värden) (BAT Associated Environmental Performance Level, BAT-AEPL:er) och BAT-slutsatser *utan* tillhörande miljöprestandanivåer. Miljöprestandanivåer i BAT-AEPL:er kan exempelvis omfatta utsläppsnivåer (utsläppsvärden) eller förbrukningsnivåer (konsumtionsvärden). Se avsnitt 5. BAT-slutsatser utan tillhörande miljöprestandanivåer kan handla om krav på exempelvis kontroll, materialhantering eller miljöledningssystem.

6.5.2 Slutsatser med utsläppsvärden

De slutsatser som innehåller utsläppsvärden (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 verksamhet har offentliggjorts, om inte dispens har beviljats (art. 15.3, 15.4 och 21.3). Dessutom ska de användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkor (art. 14.3).

Utsläppsvärden anges oftast som ett intervall. Den nedre nivån i intervallet indikerar vad de bästa verksamheterna i branschen klarar av. Den övre nivån markerar gränsen för vad som kan tillåtas enligt IED, d.v.s. större utsläpp är inte tillåtna om inte dispens har beviljats¹⁷.

Det är vanligt med fotnoter som komplement till utsläppsvärden. Det finns fotnoter med olika innebörd. En del preciserar vilka anläggningar som förväntas klara vilken del av intervallet. Andra medger högre utsläpp för vissa typer av anläggningar.

BAT-AEL:er gäller under normala driftförhållanden. Vad som avses med normala driftförhållanden är inte definierat. Däremot framgår av direktivets art. 14.1 f) att med motsatsen, d.v.s. onormala driftförhållanden, avses t.ex. arbete med igångsät-

¹⁷ 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.

tande och urdrifttagning, läckor, störningar i driften, tillfälliga avbrott och den slutliga nedläggningen av verksamheten. Vad som avses med onormala driftförhållanden beskrivs närmare under avsnitt 8.3.8.

6.5.3 Slutsatser utan utsläppsvärden

Även slutsatser utan utsläppsvärden ska enligt art. 14.3 IED användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkor.

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

6.5.4 BAT-slutsatser ska ligga till grund för tillståndsvillkor

Både slutsatser med och slutsatser utan utsläppsvärden ska enligt direktivet ligga till grund för 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 tillämpas vid tillståndsprövning. Liksom tidigare behöver emellertid inte sådana BAT-slutsatser med utsläppsvärden följas, på det sätt som gäller för BAT-slutsatser beslutade under IED (art. 13.7). IED förändrar alltså inte statusen för BAT-slutsatser antagna under IPPC.

6.5.5 Genomförandet av BAT-slutsatser

Alla typer av BAT-slutsatser (slutsatser med respektive utan utsläppsvärden samt slutsatser enligt IPPC-BREF:ar) genomförs i svensk rätt genom generella föreskrifter i industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF (se vidare avsnitt 7).

Exempelvis offentliggjordes BAT-slutsatser för järn- och ståltillverkning, beslutade under IED, den 8 mars 2012. De ska alltså tillämpas av verksamhetsutövare som har detta som sin huvudsakliga verksamhet senast den 8 mars 2016. Redan innan det datumet ska de dock användas som referens vid eventuell tillståndsprövning.

6.5.6 Utformning av BAT-slutsatser

Tanken är att de olika BREF-dokumenterna respektive de olika BAT-slutsatserna ska ha ungefär samma utformning. Till hjälp vid utformningen (i den s.k. Sevilla-processen) finns ett beslut från Kommissionen¹⁸, som ger riktlinjer bl.a. för innehåll och omfattning. Hittills har offentliggjorda slutsatser dock lite varierad ut-

¹⁸ 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 kvalitets-säkring som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp.

formning. 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), där det 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.

Därefter följer vanligtvis avsnitt om Medelvärdesperioder och Referensförhållanden samt Definitioner (ordningsföljden kan variera), och slutligen BAT-slutsatserna. Slutsatserna inleds med allmänna sådana (vanligtvis utan utsläppsvärden) och övergår sedan till mer specifika, t.ex. för olika processer (både med och utan utsläppsvärden). I ett BAT-slutsatsdokument är samtliga BAT-slutsatser numrerade.

Exempel på utformning av olika BAT-slutsatser finns i en bilaga sist i vägledningen.

7 Det svenska genomförandet

Detta och alla följande avsnitt i vägledningen beskriver det svenska genomförandet av IED. Inledningsvis beskrivs förhållandet mellan BAT-slutsatserna och miljöbalken (1998:808), MB, med bl.a. dess hänsynsregler och verksameters miljöbalkstillstånd.

7.1 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. ska begrepp tolkas i ljuset av det bakomliggande direktivet (se t.ex. avsnitt 8.2 om anläggningsbegreppet).

Direktivet har som huvudspår att genomförandet ska bygga på tillståndsprövning av berörda verksamheter. Dock anges att generella föreskrifter får användas vid genomförandet (art. 6 och 17). I Sverige har IED genomförts i form av generella föreskrifter. Det svenska genomförandet bygger alltså inte på direktivets huvudspår – provning. Det kan därför leda till missförstånd att enbart läsa regelverket i direktivet.

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 utförs.

Enligt förarbetena till de ändringar i miljöbalken som gjordes med anledning av IED (prop. 2012/13:35 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 miljötillstånd ska gälla parallellt och sammanblandas så lite som möjligt.

7.2 Den svenska kravnivån är inte ändrad

Miljöbalkens hänsynsregler har inte ändrats genom industriutsläppsbestämmelserna. Det svenska systemet för provning av miljöfarlig verksamhet bygger på tillståndsprövning där frågan om kravnivå i tillståndsvillkoren tar sin utgångspunkt i hänsynsreglerna (bl.a. 2 kap. 3 § MB). Efter ansökan av verksamhetsutövaren och skriftväxling med berörda parter och remissinstanser, gör tillståndsmyndigheten en avvägning enligt 2 kap. 7 § MB.

I 2 kap. 3 § MB används begreppet bästa möjliga teknik (BMT). Begreppet kan jämföras med vad som enligt den tidigare miljöskyddslagen uttrycktes som tekniskt möjligt. I IED-propositionen anför, med hänvisning till uttalanden i förarbetena

till miljöbalken, att bästa möjliga teknik är tänkt att vara striktare än bästa tillgängliga teknik (prop. 2012/13:35, s. 17).

I IED-propositionen anføres (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 verksamheter i Sverige.

7.3 BAT-slutsatserna och BMT

Som anges i avsnitt 7.1 är tanken att BAT-slutsatserna och verksamheternas miljö-tillstånd ska gälla parallellt och sammanblandas så lite som möjligt. BAT-slutsatserna påverkar dock en miljöprövning bl.a. genom 2 kap. 3 § MB. Vid tillämpningen av vad som är att betrakta som BMT enligt 2 kap. 3 § MB bör all tillgänglig kunskap beaktas. En sådan källa till kunskap är bl.a. den nedre nivån i intervallet för utsläpp reglerat i en BAT-AEL. (Intervallen i BAT-slutsatser beskrivs närmare i avsnitt 8.3.1). Denna nivå motsvarar vad som inför beslutandet av BAT-slutsatserna har bedömts att bättre anläggningar, huvudsakligen inom EU, klarar vid normal drift. De nedre nivåerna kan alltså användas som ett underlag, bland andra, för bedömning av vad som är att anse som BMT.

Man bör 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.

I enlighet med praxis kan även ännu icke beslutade och offentliggjorda BAT-slutsatser utgöra underlag vid bedömningen av vad som utgör BMT (se bl.a. MÖD:s dom den 28 februari 2014 i mål M 4407-13).

BAT-AEL:er avser enskilda parametrar. Vid en bedömning av vad som utgör BMT finns däremot möjlighet att göra en sammantagen bedömning av miljöpåverkan från olika utsläpp. Därmed finns det möjlighet att väga olika typer av utsläpp mot varandra.

7.4 Föreskrifterna i IUF gäller parallellt med villkoren

Kravet på att innehålla BAT-slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) gäller under normala driftförhållanden. BAT-AEL:er anger inte vad som får släppas ut när driften är annat än normal. BAT-AEL:er reglerar alltså inte vilken total miljöpåverkan som kan tillåtas. Vanligen 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, o.s.v.) 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 (inklusive BAT-AEL:erna) snarare syftar till en kontroll av teknik. I linje med detta innebär det svenska genomförandet av IED att 2 och 9 kap. MB har kompletterats 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 både tillståndsvillkor och BAT-slutsatser uppfylls¹⁹. En möjlighet att undvika kravet att redovisa uppfyllelse av både tillståndsvillkor och BAT-slutsats, är att ansöka om och beviljas ett alternativvärde med samma lydelse som tillståndsvillkoret, en dispens eller ett anpassat villkor, se mer om detta i avsnitt 8.4, 8.5 och 11.2.

Förbränningsanläggningar och anläggningar som använder organiska lösningsmedel måste dessutom kontrollera och redovisa hur minimikraven enligt förbränningsförordningarna respektive lösningsmedelsförordningen uppfylls²⁰.

Eftersom BAT-slutsatserna alltså gäller parallellt med miljötillståndet föranleder de inte något krav på omprövning av tillstånd för att slutsatserna ska bli tillämpliga 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 §§ MB) ska besluta om strängare begränsningsvärden än de utsläppsvärden som anges i BAT-slutsatserna (se tidigare avsnitt 7.3). Enligt IED-propositionen (s. 32) garanteras på så sätt att miljöskyddsnivån inte sänks vid genomförandet av direktivet (se även vad som sägs i avsnitt 6.1.1 angående att IED är ett minimidirektiv).

7.5 BAT-slutsatser och tillstånds rättskraft

Bestämmelserna i IUF som handlar om kravnivå m.m. till följd av BAT-slutsatser är meddelade med stöd av 9 kap. 5 § MB (i fråga om djurhållande verksamheter 12 kap. 10 §). I den mån bestämmelser meddelade med stöd av 9 kap. 5 § MB ställer strängare krav på en verksamhet bryter de enligt 24 kap. 1 § MB ett miljöbalks-tillstånds rättskraft.

¹⁹ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport.

²⁰ Förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar, förordningen (2013:253) om förbränning av avfall och förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel.

BAT-AEL:er gäller, enligt 1 kap. 8 § IUF, för berörda verksamheter direkt så som de uttrycks i BAT-slutsatsdokumentet, vilket beskrivs närmare i avsnitt 8.3. Detta gäller oavsett vad som anges i ett befintligt tillstånd för verksamheten. I den mån BAT-AEL:er leder till strängare krav på verksamheten bryter de således, enligt 24 kap. 1 § MB, tillstånds rättskraft.

Slutsatser utan utsläppsvärden kan dock, på grund av sin konstruktion, endast bryta ett tillstånds rättskraft i den mån tillsynsmyndigheten har initierat en prövning enligt 26 kap. 2 § andra stycket MB (omprövning) (Fm 2013:1 s. 29). Anledningen till detta är att slutsatser utan utsläppsvärden, enligt 1 kap. 10 § IUF, inte ska tillämpas direkt, utan hänsyn ska istället tas till dem vid en bedömning av om kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § MB uppfylls. BAT-slutsatser utan utsläppsvärden ska således tillämpas i den mån det är rimligt.

8 Industriutsläppsförordningen (IUF) – grundläggande krav

I IUF genomförs huvudsakligen de delar av IED som omfattar kapitel II i direktivet (för vägledning generellt om direktivet, se avsnitt 6). Den svenska förordningen har getts ut tillsammans med förordningsmotiv (Fm 2013:1 - Industriutsläppsbestämmelser).

8.1 Definition av industriutsläppsverksamhet

Vilka verksamheter som är industriutsläppsverksamheter framgår av 1 kap. 2 § IUF. I bestämmelsen anges att industriutsläppsverksamheter är verksamheter som är tillståndspliktiga enligt uppräknade bestämmelser i miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF.

Benämningen industriutsläppsverksamhet är förbehållen de verksamheter som omfattas av IED:s kapitel II/bilaga I. Det är dessa verksamheter som omfattas av BAT-slutsatser. Att verksamheter som omfattas av övriga kapitel i direktivet även kan omfattas av kapitel II/bilaga I och alltså vara industriutsläppsverksamheter framgår i avsnitt 6.2.

Kapitel II IED gäller för de verksamheter som listas i bilaga I (art. 10). För många av verksamheterna i bilaga I IED anges kriterier i form av tröskelvärden för kapacitet. Vid genomförandet av direktivet i 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 verksamhetens kapacitet. Det har gjorts för att undvika ett orimligt resultat (en verksamhets tekniska kapacitet kan ju vara dygnet-runt-drift året om).

Det är den produktionsvolym, kapacitet eller motsvarande som en verksamhet har tillstånd för som avgör om en verksamhet är en industriutsläppsverksamhet, inte den faktiska produktionen. Har en verksamhet tillstånd enligt någon av de MPF-bestämmelser som räknas upp i 1 kap. 2 § IUF, är verksamheten en industriutsläppsverksamhet. Det kan alltså inte, enligt Naturvårdsverkets bedömning, variera från dag till dag, beroende på storleken på den verksamhet som faktiskt bedrivs.

I praktiken är det verksamhetsutövaren som i miljörapporten ska redovisa verksamhetskoder enligt bestämmelserna i MPF (vilka 1 kap. 2 § IUF hänvisar till), i förekommande fall både för huvud- och sidoverksamheter. Dessa verksamhetskoder granskas sedan av tillsynsmyndigheten. Vid tillståndsprövning anges ofta tillämpliga verksamhetskoder i tillståndet.

8.2 Anläggningsbegreppet

8.2.1 Verksamhet/anläggning

MB och förordningar under MB utgår till stor del från begreppet verksamhet. Det gäller även för bestämmelserna i IUF. Enligt 9 kap. 1 § MB avses med miljöfarlig verksamhet bl.a. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som genom utsläpp eller andra emissioner kan medföra olägenhet för omgivningen. Enligt praxis är det en förutsättning 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).

Enligt praxis ska bedömningen av vad som ska ingå i tillståndsprövningen av en verksamhet 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 och MÖD 2007:50, Citybanan I).

IED utgår däremot från begreppet anläggning (t.ex. art. 11, 14 och 21.3). 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)).

Enligt Naturvårdsverkets tolkning av definitionen i IED ska bedömningen av vilka delverksamheter som omfattas av en anläggning utgå från om det mellan delverksamheterna finns ett tekniskt och miljömässigt samband, vad gäller utsläpp och föroreningar.

Som anges ovan utgår även bedömningen enligt svensk rätt avseende vad som ska omfattas av ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet, från vilket tekniskt och miljömässigt samband som föreligger mellan delverksamheterna. Det bör således kunna dras vissa paralleller mellan denna bedömning och bedömningen av vad som omfattas av en anläggning i enlighet med definitionen i IED.

8.2.2 När anläggningsbegreppet får betydelse

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

Vid tillämpningen av IUF kan det uppstå frågeställningar där det blir nödvändigt att tolka begrepp i IUF utifrån direktivets definition av anläggningsbegreppet för att få ledning. En sådan frågeställning är vad som är en anläggnings huvud- respektive

tive sidoverksamhet, vilket bl.a. har betydelse för vid vilken tidpunkt BAT-slutsatser ska börja tillämpas (se mer om detta i avsnitt 8.3.5). En annan frågeställning är huruvida en statusrapport ska ges in till tillståndsmyndigheten (enligt 1 kap. 24 § första stycket 1 IUF) i samband med en tillståndsansökan som avser en icke-industriutsläppsverksamhet på en anläggning där det finns en industriutsläppsverksamhet. I den sista frågan hänvisas även till Naturvårdsverkets vägledning om statusrapporter (Naturvårdsverket 2015a, avsnitt 8.2).

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 (i enlighet med definitionen i art. 3.3 IED, se avsnitt 8.2.1, där delverksamheterna således har ett tekniskt och miljömässigt samband) t.ex. bedrivs både sågverks- (icke-industriutsläppsverksamhet) och impregneringsverksamhet (industriutsläppsverksamhet) – ska BAT-slutsatserna då tillämpas på hela anläggningen eller endast på industriutsläppsverksamheten? Naturvårdsverkets tolkning är att man, för att inte underimplementera direktivet (bl.a. art. 11, 14 och 15), måste ha som utgångspunkt att BAT-slutsatserna ska tillämpas på hela anläggningen. Sedan kan t.ex. vad som anges i BAT-slutsatserna innebära att de har en snävare räckvidd i det enskilda fallet.

8.2.3 Anläggningsbegreppet och verksamhetsutövaransvaret

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 vem som enligt svensk rätt är att anse som verksamhetsutövare kan förväntas utvecklas i rättspraxis under kommande år. Som anges i avsnitt 8.2.2 är Naturvårdsverkets tolkning att man, för att inte underimplementera direktivet, när det har bedömts vad som omfattas av en anläggning enligt IED, måste ha hela anläggningen som utgångspunkt vid bedömningen av vilka BAT-slutsatser som ska följas. Därefter får det från fall till fall avgöras vem eller vilka som har faktisk och rättslig möjlighet att vidta åtgärder och därmed har verksamhetsutövaransvar.

8.3 När och på vilket sätt ska BAT-slutsatser följas?

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

Vägledning kring tillämpningen av respektive BAT-slutsatsdokument ges inte i denna vägledning, utan separat, branschvis. Omfattningen på den branschspecifika vägledningen kommer att variera utifrån behov.

8.3.1 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 industriutsläppsverksamhet omfattas av slutsatserna, från den dag som inträffar fyra år efter slutsatsernas offentliggörande. Även horisontella slutsatser samt sidoslutsatser (slutsatser som omfattar sidoverksamhet) ska följas från denna tidpunkt. Det gäller förutsatt att de har offentliggjorts senast samma dag som huvudslutsatserna (slutsatserna som omfattar den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten).

I bestämmelserna i 2 kap. IUF som anger offentliggjorda BAT-slutsatser listas vilka utsläppsvärden som slutsatserna innehåller. De utsläppsvärden angivna i BAT-slutsatser som 2 kap IUF hänvisar till, gäller som begränsningsvärden.

Innebörden av bestämmelsen i 1 kap. 8 § IUF är att en industriutsläppsverksamhet som berörs av en BAT-AEL, under normala driftförhållanden måste klara de utsläppsvärden som anges i slutsatsen senast fyra år efter offentliggörandet. Någon tillståndsprövning är alltså inte nödvändig för att utsläppsvärdena ska bli tillämpliga.

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 nedre värdet kan användas som underlag vid bedömning av vad som enligt svensk rätt är att anse som BMT (se avsnitt 7.3).

Normalt anges inledningsvis exempel på tekniker som anses motsvara BAT. Enligt vad som har angetts i avsnitt 6.5.1 är teknikerna inte föreskrivande, utan ska ses som vägledande (se även avsnitt 8.3.2). Därefter anges ofta i en tabell vilka utsläppsvärden som motsvarar BAT. Det är i dessa fall tabellens innehåll som anger BAT-AEL:er.

Det är vanligt med fotnoter till BAT-AEL-tabeller. Även en fotnot utgör en del av BAT-AEL:en. Det behövs alltså inte ett beviljat alternativvärde eller en beviljad dispens för att få följa det som anges i fotnoten. En förutsättning är dock att de kriterier som anges i fotnoten uppfylls i verksamheten.

8.3.2 Andra försiktighetsmått - BAT-slutsatser utan utsläppsvärden

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

Kravnivån i 1 kap. 10 § IUF innebär att vid bedömning enligt hänsynsreglerna av om de försiktighetsmått som vidtas vid verksamheten är tillräckliga, ska hänsyn även tas till den miljöskyddsnivå/miljöprestanda som slutsatsernas beskrivningar syftar till (Fm 2013:1 s. 28-29). En vägledning kan här vara vad som sägs om ”Tillämplighet” (Applicability) i anslutning till respektive slutsats.

Verksamhetsutövaren ska utföra denna bedömning inom ramen för sin egenkontroll och redovisa den i sin miljörapport²¹. Verksamhetsutövarens redovisning granskas av tillsynsmyndigheten. Senast fyra år efter det att slutsatser för huvudverksamheten offentliggjordes ska verksamheten bedrivas på ett sätt som stämmer överens med kravnivån enligt 1 kap. 10 § IUF.

Som nämnts tidigare följer både av direktivet (art. 15.2) och hittills offentliggjorda slutsatser att de tekniker som anges i BAT-slutsatser inte är föreskrivande. Formuleringen av slutsatser utan utsläppsvärden 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. Oavsett vilka ”skall-krav” som anges i slutsatser utan utsläppsvärden gäller den kravnivå som följer av 1 kap. 10 § IUF, d.v.s. hänsyn ska tas till dem. Även den inledande, teknikbeskrivande delen av en BAT-AEL behandlas enligt 1 kap. 10 § IUF på samma sätt som en slutsats utan utsläppsvärde. Det kan vara viktigt att ha i åtanke att teknikbeskrivningar i en BAT-AEL är kopplade till, och därmed kan kontrolleras med hjälp av, utsläppsvärdena i densamma medan slutsatser utan utsläppsvärden måste bedömas fristående.

8.3.3 Utsläppspunkt

Enligt 2 kap. 3 § första stycket IUF gäller att ett utsläppsvärde för utsläpp av förorenande ämnen i BAT-slutsatser (BAT-AEL:er) 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).

8.3.4 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

²¹ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport.

som sker i reningsverket får tillämpas i stället för det som sägs i slutsatsen, om detta inte medför en högre föroreningsbelastning på miljön.

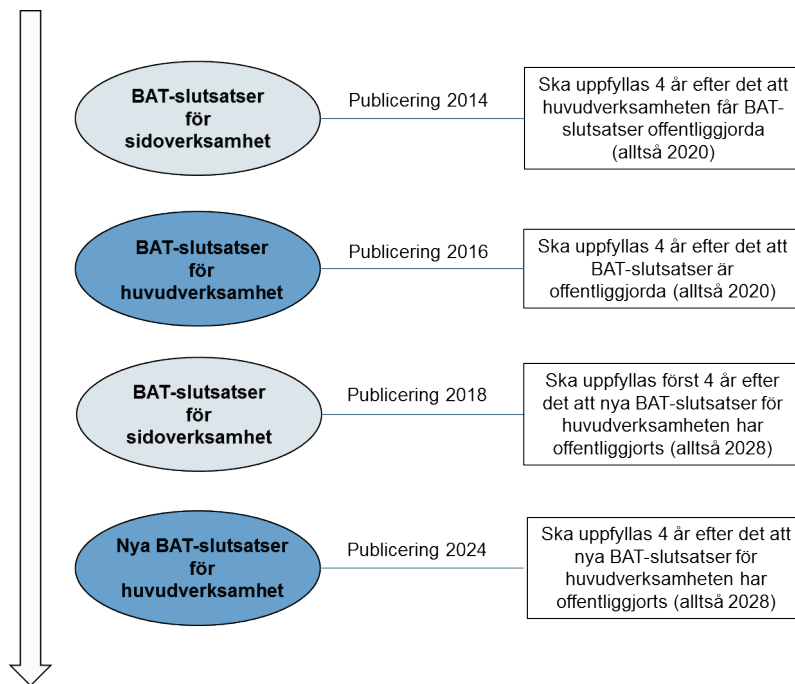
Naturvårdsverket tolkar detta som att, i de fall andra stycket i bestämmelsen tillämpas, måste inte uppmätta utsläppsvärden från industriutsläppsverksamheten vid den punkt där avloppsvattnet lämnar anläggningen (jämför avsnitt 8.3.3) uppfylla BAT-AEL. Istället är det utsläppet efter att det genomgått rening i den gemensamma reningsanläggningen (ett externt industriavloppsreningsverk eller ett kommunalt avloppsreningsverk), som ska uppfylla BAT-AEL. Hur stort utsläppet blir från anläggningen måste då beräknas. Vid beräkningen bör man, enligt Naturvårdsverket, utgå från det utsläpp som anläggningen har tillfört den gemensamma reningsanläggningen och sedan använda reningsgraden för respektive parameter i reningsanläggningen, för att beräkna utsläppet som härstammar från industriutsläppsverksamheten.

Avloppsvatten som tillförs en gemensam reningsanläggning kan vara av olika karaktär och renas i olika utsträckning. Om sådana förhållanden är påtagliga 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 industriutsläppsverksamheten 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. Om tillsynsmyndigheten finner att den externt anlidade reningen inte är tillräcklig, kan det bli aktuellt att förelägga industriutsläppsverksamheten att vidta åtgärder för att åstadkomma bättre rening.

8.3.5 Tidpunkt då BAT-slutsatser ska tillämpas

Vid tidpunkten fyra år efter det att BAT-slutsatser för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten offentliggjordes ska de följas. Inte bara de BAT-slutsatserna utan även slutsatser avseende sidoverksamhet och horisontella slutsatser som har offentliggjorts senast samma dag som slutsatserna för huvudverksamheten, ska följas från och med den tidpunkten.



Figur 2. Tidpunkter då BAT-slutsatser ska följas.

Det är följaktligen vid en och samma tidpunkt som en verksamhetsutövare ska börja tillämpa nya BAT-slutsatser, såvida inte en tillståndsprövning blir aktuell eftersom BAT-slutsatser då ska tillämpas som referens redan efter offentliggörande.

Enligt direktivet (inledande beaktandesats 13) bör Kommissionen sträva efter att uppdatera BREF-dokumenterna senast åtta år efter det att den föregående versionen offentliggjordes.

8.3.6 Bedömning inom fyra år

Sammanfattningsvis kan noteras att direktivets krav på förnyad bedömning inom fyra år (art. 21.3) är genomfört genom föreskrifter som ska följas senast fyra år efter att BAT-slutsatser för anläggningens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet offentliggjorts. Verksamhetsutövaren ska utföra bedömning av om föreskrifterna följs inom ramen för sin egenkontroll (se avsnitt 10).

Det finns i Sverige inte något krav på ny prövning av verksamheter till följd av offentliggörande av BAT-slutsatser. En ny prövning av en verksamhet kan dock komma till stånd som följd av nya BAT-slutsatser antingen om verksamhetsutövaren bedömer det som nödvändigt att ändra sin verksamhet för att uppfylla slutsatserna eller om tillsynsmyndigheten gör den bedömningen och meddelar ett föreläggande eller initierar en omprövning. En tillståndsprövning kan naturligtvis även aktualiseras av skäl som inte har med IED att göra.

8.3.7 Huvudverksamhet/sidoverksamhet

Industriutsläppsverksamheter är de som räknas upp i 1 kap. 2 § IUF. I paragrafen anges även 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. I förordningsmotiven (s. 20) utvecklas begreppet huvudverksamhet med att det är den största eller mest dominerande av flera bedrivna industriutsläppsverksamheter.

Begreppen utvecklas vidare 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 industriutsläppsverksamheter. 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 industriutsläppsverksamheten är alltså ett begrepp som avser två eller flera industriutsläppsverksamheters inbördes förhållanden. Den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten kan därmed vara någonting annat än den största och mest dominerande av anläggningens alla verksamheter. När det bara finns en industriutsläppsverksamhet utgör den givetvis anläggningens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet.

Kommissionen har tagit fram en vägledning (FAQ) med vissa kriterier för bedömningen av vad som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Vägledningen finns på kommissionens hemsida.²² Naturvårdsverket anser, med utgångspunkt i vad som anges i förordningsmotiven samt Kommissionens vägledning, att följande kriterier kan användas vid bedömning av vad som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten (bland flera industriutsläppsverksamheter):

- I första hand det huvudsakliga syftet med de produkter som tillverkas eller de processer som bedrivs.
- I andra hand miljöpåverkan av de verksamheter som bedrivs.
- I tredje hand vad som anges i BAT-slutsatser.

²² <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm>

Från och med vilken tidpunkt en verksamhet omfattas av kraven i följande bestämmelser i IUF beror på vilken verksamhet som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten, eller, som den benämns i IUF, huvudverksamheten:

- 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.

8.3.8 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, visar att det grundläggande kravet på att använda BAT uppfylls. BAT-slutsatser utan utsläppsvärden är däremot inte begränsade till att gälla under normala driftförhållanden.

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 tidsperioder med onormala driftförhållanden. Utsläpp och/eller produktion under dessa tidsperioder ska följaktligen inte räknas med vid kontroll av om en BAT-AEL innehålls.



Figur 3. Onormala driftförhållanden, här åskådliggjort med ett haveri.

Exempel på onormala driftförhållanden är enligt art. 14.1 f)

- Igångsättande och urdrifftagning
- Läckor
- Störningar i driften
- Tillfälliga avbrott
- Nedläggning 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 IED 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 situation kan därför bedömas olika – normal eller onormal – beroende på bakomliggande orsaker och verksamhetsutövarens agerande. En bedömning av om det anses vara fråga om onormal drift bör ske utifrån de specifika förutsättningarna i det enskilda fallet. För bedömning av en viss situation kan det även ha betydelse vilken medelvärdesperiod som tillämpas för respektive utsläpp. För kontroll vid onormala driftförhållanden, se avsnitt 10.1.2.

I normal drift ingår enligt Naturvårdsverkets uppfattning de normala utsläppsvariationer som följer av variationer i processer, produkter, reningsanläggningarnas drift, årstid, m.m.

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

8.4 Alternativvärden

8.4.1 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 § IUF (d.v.s. en BAT-AEL) ska följa ett begränsningsvärde som bestäms med hänsyn till andra tidsperioder eller andra referensförhållanden (alternativvärde). Beslutet får dock inte innebära att verksamheten medför högre utsläppsnivåer under normala driftförhållanden än om verksamheten hade följt BAT-AEL.

Möjligheten med alternativvärden 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 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).

8.4.2 Syftet med alternativvärden

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 beskrivits i avsnitt 7 innebär det svenska genomförandet av IED att systemet med tillståndsprövning kompletteras med generella föreskrifter som för verksam-

hetsutövaren huvudsakligen gäller parallellt med tillståndsvillkoren. Verksamhetsutövaren måste alltså kontrollera och rapportera hur båda dessa uppsättningar krav uppfylls. 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.

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, 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 att tillståndsmyndigheten, för att undvika att BAT-slutsatser vävs samman med tillståndsvillkor, bör inta en försiktig attityd till att ta in alternativvärden i tillstånd.

8.4.3 Prövning av alternativvärden

En ansökan om alternativvärde ska göras hos miljöprövningsdelegationen (MPD). För det fall en tillståndsprövning pågår får dock tillståndsmyndigheten (mark- och miljödomstolen eller MPD) enligt 19 kap. 3 § och 21 kap. 3 § MB samtidigt pröva frågan om alternativvärde.

Om en fråga rörande 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. Det är nödvändigt för en korrekt tillsyn.

Att ett alternativvärde inte får innebära högre utsläppsnivåer under normala driftförhållanden än vad BAT-AEL innebär, kommenteras i förordningsmotiven (s. 37-38) med att miljöprövningsdelegationen endast bör godta alternativvärden där det ”med tillräckligt hög grad av säkerhet” går att bedöma detta. Bedömningen kan vara svår och ofta fyller BAT-slutsatser och miljöbalksvillkor funktioner som kompletterar varandra (se mer om detta nedan i avsnitt 11.1 och 11.2). 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 under ett år ligga på en lägre nivå än den tillståndsgivna och trots ett mycket högt produktionsrelaterat utsläpp kan verksamheten då ändå klara totalkravet, som dock satts med en annan produktionsnivå i åtanke.

En fråga som kan uppkomma i alternativvärdesprövningen är om det kan finnas utrymme för alternativvärden som anger längre perioder för medelvärdesbildning än vad som anges i en BAT-AEL. Detta eftersom 1 kap. 15 § IUF anger att ett alternativvärde inte får innebära att verksamheten tillåts högre utsläppsnivåer under normala driftförhållanden än om BAT-AEL följs. Med en längre tidsperiod för medelvärdesbildning kan större utsläppsfluktuationer jämnas ut. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det generellt sett svårt att säkerställa att ett alternativvärde, som anger en längre tidsperiod än vad som anges i en BAT-AEL, inte leder till högre utsläppsnivåer.

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. Vid denna tidpunkt, eller tidigare om alternativvärden tidsbegränsats, ska begränsningsvärden enligt 1 kap. 8 § IUF (d.v.s. BAT-AEL) följas.

8.4.4 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 BAT-slutsats (BAT-AEL) bör dock, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, innehålla ett återgivande av den aktuella slutsatsen (inklusive nummer), hur verksamhetens utsläpp förhåller sig till den, vilken annan tidsperiod och/eller vilket referensförhållande som yrkas i stället samt skälen för det. Dessutom bör sökanden redogöra för sin bedömning av att ett uppfyllande av alternativvärdet inte medför högre utsläppsnivåer under normal drift, än om den aktuella slutsatsen följs.

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

8.4.5 Ansökan om alternativvärde krävs vanligtvis inte för mätning

Mätmetod och mätfrekvens är i hittills offentliggjorda slutsatser vanligtvis reglerade i slutsatser utan utsläppsvärden, medan den tidsperiod över vilken medelvärdesbildningen ska göras anges i BAT-AEL:er. Naturvårdsverkets bedömning är att frågan om mätmetod och mätfrekvens då vanligen kan avgöras av tillsynsmyndigheten (t.ex. vid granskning av miljörapporten). Ansökan om alternativvärde behövs i normalfallet inte avseende mätmetod och mätfrekvens. Utformningen av BAT-slutsatser när det gäller mätmetod och mätfrekvens kan variera. Som nämnts i avsnitt 6.5.6 är tanken att BAT-slutsatser för olika branscher ska ha ungefär samma utformning. Det kan dock inte uteslutas att exempelvis olika författare eller en vidareutveckling av processen att ta fram BAT-slutsatser, kommer att leda till variationer även i framtiden.

Då det rör sig om en bedömning av slutsatser utan utsläppsvärden ska tillsynsmyndigheten använda kravnivån enligt 1 kap. 10 § IUF, d.v.s. de ska beaktas inom ramen för bedömningen av om verksamheten uppfyller kravet på BMT (se avsnitt 8.3.2).

För att en mätmetod ska kunna ersätta en metod som anges i en slutsats krävs alltså att samma information kan fås med den ersättande mätmetoden.

Den bedömning som ska göras när det gäller mätfrekvens blir t.ex. vilka avvikelser från kontinuerliga, eller över mätperioden jämnt fördelade, mätningar (eller provtagningar) som kan godtas. Någonstans går gränsen för hur mycket man kan justera mätfrekvensen innan ”god sed” kring hur man påvisar att ett värde för en viss tidsperiod innehålls eller 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 dessa föreskrifter. Närmare bestämmelser (minimikrav) om mätning för stora förbränningsanläggningar och anläggningar som förbränner avfall finns också i förbränningsförordningarna²³.

8.5 Dispenser

8.5.1 Lagstöd och bakgrund

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. Det är alltså endast dessa tre skäl som får beaktas vid bedömningen av om det finns grund för dispens.

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 dispensen lämna frågan om utsläppsnivå helt öppen. Bestämmelsen i 1 kap. 16 § genomför art. 15.4 i IED 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.

²³ Förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar och förordningen (2013:253) om förbränning av avfall.

En ansökan om dispens ska göras hos miljöprövningsdelegationen (MPD). För det fall en tillståndsprövning pågår får dock tillståndsmyndigheten (mark- och miljödomstolen eller MPD) enligt 19 kap. 3 § och 21 kap. 3 § MB samtidigt pröva frågan om dispens.

På samma sätt som i fråga om alternativvärden och anpassade villkor (se avsnitt 8.4 respektive 11.2) 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.

8.5.2 Skäl för dispens

Resultatet av den skälighetsbedömning som ska ske enligt 1 kap. 16 § 1 IUF bör enligt förordningsmotiven (s. 39) i huvudsak överensstämma med vad som skulle bli resultatet av en tillämpning av 2 kap. 7 § MB. Till skillnad från 2 kap. 7 § MB, är det vid tillämpning av 1 kap. 16 § IUF dock endast de tre skälen som anges i bestämmelsen som får beaktas i skälighetsavvägningen. 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 IUF är följaktligen mer begränsade än de undantag från kravet på BMT som kan ges enligt 2 kap. 7 § MB.

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. 38-39) 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.”

Den allmänna bestämmelsen i 2 kap. 1 § MB om att verksamhetsutövaren har bevisbördan för att de krav som följer av de allmänna hänsynsreglerna följs gäller även vid ansökan om dispens. Det är alltså verksamhetsutövaren som ska visa att förutsättningar för dispens föreligger.

För fotnoter till BAT-AEL gäller att fotnoterna är en del av BAT-AEL:en. Det krävs inte dispens för att följa en sådan men förutsättningarna som anges i fotnoten ska vara uppfyllda, se avsnitt 8.3.1.

8.5.3 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 BAT-slutsats (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 rimlighetsavvägning enligt 1 kap. 16 § 1 (i likhet med en avvägning enligt 2 kap. 7 § MB) enligt sökanden resulterar i.

För att möjliggöra en bedömning av om dispensskäl 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:en 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 t.ex. 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 respektive alternativ leder till, med hänsyn till de utsläpp som alternativen ger upphov till och deras inverkan på möjligheterna att uppfylla befintliga miljökvalitetsnormer.

Det är Naturvårdsverkets uppfattning att miljöprövningsdelegationen bör begära tillsynsmyndighetens bedömning av frågan vid handläggningen av en dispens.

8.5.4 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 offentliggörandet av nya BAT-slutsatser som ersätter begränsningsvärdet, d.v.s. när nya BAT-slutsatser ska följas enligt 1 kap. 8 § IUF.

8.5.5 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 i avsnitt 8.5.1 och 8.5.2 gäller att det ska vara fråga om orimliga kostnader i förhållande till miljönyttan till följd av minst ett av de tre skäl som anges i 1 kap. 16 § 1 IUF för att dispens ska kunna komma i fråga.

I förordningsmotiven anføres 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 anføres i förordningsmotiven (s. 40) 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 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 BAT-slutsatsernas utsläppsvärden.

9 Särskilda tillämpningsfrågor

9.1 Dubbla värden i BAT-AEL:er

Det förekommer att slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) anges i olika enheter (t.ex. både som koncentration och som utsläppsmängd relativt produktionen). Det förekommer även att BAT-AEL:er anges både som korttids- och långtidsvärde, t.ex. både som dygnsmedelvärde och som årsmedelvärde.

Om det anges särskilt i BAT-slutsatsdokumentet (t.ex. under Allmänna överväganden) att värdena ska ses som likvärdiga alternativ, gäller detta. En verksamhetsutövare behöver i så fall endast visa att ett av värdena uppfylls. I annat fall, d.v.s. om det i BAT-slutsatsdokumentet inte särskilt anges att det är tillräckligt att uppfylla ett av värdena, måste båda värdena, t.ex. angivna i olika enheter eller som både korttids- och långtidsvärde, uppfyllas.

9.2 Om verksamheten inte träffas av några BAT-AEL:er

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

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

9.3 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 MB). Det är Naturvårdsverkets uppfattning att så länge en industriutsläppsverksamhet har ett tillstånd gäller tillämpliga bestämmelser i IUF, oavsett om verksamheten ligger nere eller har avslutats. Dessutom gäller skyldigheten att lämna miljörapport i enlighet med Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport (miljörapportsföreskrifterna) (26 kap. 20 § första stycket MB).

9.4 BAT-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. En fråga är hur BAT-AEL:er som är angivna som årsmedelvärden ska hanteras under det första, icke fullständiga, kalenderåret då de ska börja följas.

För att uppfylla bestämmelsen i 1 kap. 8 § IUF om när BAT-AEL:er ska följas är det, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, inte möjligt att bortse från denna period och börja räkna fr.o.m. det första hela kalenderåret. I stället bör, enligt verkets uppfattning, värdena beräknas på följande sätt:

För det första året då BAT-AEL:er ska följas kan verksamhetsutövaren välja mellan att redovisa:

- ett delårsmedelvärde för månaderna efter det datum då BAT-slutsatserna ska följas, eller
- ett årsmedelvärde som avser det första kalenderåret och således inkluderar även månaderna innan BAT-slutsatserna ska följas.

Om något av dessa medelvärden uppfyller BAT-AEL som årsmedelvärde, kan det anses att BAT-AEL för det första ofullständiga kalenderåret är uppfyllt.

Om inget av dessa medelvärden uppfyller BAT-AEL bör följande tillämpas:

- Ett första årsmedelvärde beräknas för ett ”brutet” helår. Om slutsatserna t.ex. ska följas senast den 1 oktober År 1, beräknas detta värde för månaderna oktober År 1 – september År 2. Rapportering av detta brutna årsmedelvärde bör kunna göras i miljörapporten för År 2, som inges senast 31 mars År 3.

För året efter beräknas värdet på vanligt sätt, d.v.s. för hela verksamhetsåret (januari – december År 2), och därefter som vanligt per verksamhetsår.

10 Egenkontroll och tillsyn

Detta avsnitt beskriver dels verksamhetsutövers egenkontroll och miljörapportering avseende industriutsläppsbestämmelserna, dels tillsynsmyndigheternas tillsynsansvar över industriutsläppsverksamheter.

10.1 Egenkontroll och tillsyn när BAT-slutsatser har offentliggjorts

10.1.1 Verksamhetsutövers bedömning

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

Verksamhetsutövaren bör bedöma följande:

- Klarar verksamheten relevanta BAT-AEL:er under normal drift?
- Vilken typ av medelvärde föreskrivs i respektive BAT-AEL? Görs mätningar för motsvarande tidsperiod/tas motsvarande medelvärde fram?
- Lever verksamheten upp till kravet på BMT i 2 kap. 3 och 7 §§ MB (hänsynsreglerna) med hänsyn tagen till BAT-slutsatser utan utsläppsvärden och de delar av BAT-AEL:er som inte är föreskrivande?
- Vilka kompletterande åtgärder kan behövas för att uppfylla BAT-slutsatserna?
- Räcker det med att anmäla sådana åtgärder eller måste de tillståndsprövas?
- Måste det sökas någon dispens och/eller alternativvärde?
- Om en tillståndsprövning är på gång, kan sådana eventuella dispenser/alternativvärden hanteras bättre i den processen än genom en separat ansökan hos MPD?
- 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 redovisningsskyldighet för detta finns i 4 a § miljörapportföreskrifterna (se avsnitt 10.4). Det kan dock vara lämpligt att även inledningsvis ta en mer informell kontakt för avstämning. Även fortlöpande bör en kontakt upprätthållas så att industriutsläppsbestämmelsernas krav kan uppfyllas i tid.

Om verksamhetsutövaren inte är nöjd med tillsynsmyndighetens ställningstagande finns möjlighet att begära ett skriftligt, överklagbart beslut.

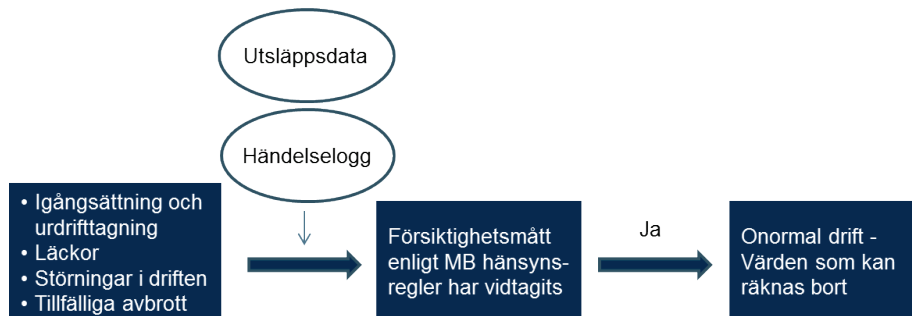
10.1.2 Kontroll vid onormala driftförhållanden

Som beskrivits bl.a. i avsnitt 8.3.8 gäller BAT-AEL:er under normala driftförhållanden. Värden som hänför sig till onormala driftförhållanden får alltså räknas bort. För att kunna påvisa vilka värden som hänför sig till onormala driftförhållanden krävs det enligt Naturvårdsverkets uppfattning 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, d.v.s. någon sammanställning över generellt beskrivna situationer som kan komma att klassas som onormala driftförhållanden är inte nödvändig.

Måttillfällen bör dokumenteras och vara möjliga att kontrollera genom någon typ av händelselogg, som visar om begränsningsvärden uppfylls eller överskrids och beskriver eventuella avvikande driftförhållanden. Verksamhetsutövarens underlag ska vara tillräckligt för att möjliggöra en bedömning av tillsynsmyndigheten.

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



Figur 4. Onormala driftförhållanden – värden som får räknas bort

Verksamhetsutövaren har en allmän skyldighet enligt 6 § andra stycket egenkontrollförordningen, att underrätta tillsynsmyndigheten om det inträffar en driftstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön.

I 1 kap. 9 § IUF har det införts en bestämmelse som därutöver föreskriver att om en BAT-AEL inte följs ska verksamhetsutövaren omedelbart informera tillsynsmyndigheten. Dessutom ska åtgärder vidtas så att BAT-AEL:en följs. Informationsskyldigheten gäller alltså, till skillnad mot bestämmelsen i 6 § egenkontrollförordningen, oavsett om överträdelsen kan leda till någon olägenhet eller inte samt med kravet att det ska ske omedelbart.

10.1.3 Tillsynsmyndighetens åtgärder om BAT-slutsatser inte uppfylls

Eftersom BAT-AEL:er bryter ett tillstånds rättskraft kan tillsynsmyndigheten alltid, med stöd av 26 kap. 9 § MB, förelägga en verksamhetsutövare att följa de begränsningar och vidta de försiktighetsmått som bedöms nödvändiga för att en tillämplig BAT-AEL ska uppfyllas.

För BAT-slutsatser utan utsläppsvärden kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att vidta nödvändiga försiktighetsmått vad gäller frågor som inte är reglerade inom ramen för ett gällande tillstånd. Tillsynsmyndigheten är, vad gäller frågor som omfattas av ett gällande tillstånd, hänvisad till att initiera en omprövning av det gällande tillståndet.

10.2 Periodiska kontroller

En verksamhetsutövare som bedriver en 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 en föroreningsskada inom anläggningens område.

Kontrollerna ska enligt 1 kap. 22 § IUF genomföras första gången senast fyra år efter det att slutsatser för anläggningens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet offentliggjordes första gången. Denna tidpunkt stämmer överens med tidpunkten för 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 tidsintervall.

Bestämmelser om att verksamhetsutövaren ska utföra riskbedömningar finns i 6 § första stycket egenkontrollförordningen. Bedömningen kan landa i att det inte föreligger någon risk för förorening och då behöver kontrollerna inte utföras alls. Alternativt landar bedömningen i att kontrollerna kan utföras med andra tidsintervaller än enligt huvudregeln. Riskbedömningen kan naturligtvis också resultera i att kontrollerna ska utföras enligt huvudregeln.

Ytterligare bestämmelser om verksamhetsutövarens egenkontroll finns i egenkontrollförordningen. I förordningsmotiven (till IUF) (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 kontrollprogram²⁴.

10.3 Miljötillsynsförordningen

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

Besöken ska göras minst en gång per år om verksamheten innebär betydande risker för miljön och minst vart tredje år för övriga verksamheter. 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 bestämmelserna i IUF, ska ett nytt tillsynsbesök göras inom sex månader.

Tillsynsmyndigheten bör, i enlighet med detta, utöver vad som anges i listan för verksamhetsutövare i avsnitt 10.1.1, 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 industriutsläppsverksamheterna i olika kategorier för tillsynsfrekvens utifrån miljörisk, är att använda sig av den redan etablerade indelningen i A- och B-verksamheter (enligt MPF). Åren efter det att BAT-slutsatser för en viss bransch har offentliggjorts, bör dock, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, samtliga verksamheter som omfattas av huvudslutsatser få årliga tillsynsbesök.

Miljösamverkan Sverige har tagit fram ett antal vägledningsdokument och mallar för tillsyn av industriutsläppsverksamheter²⁵.

10.4 Miljörapportering

10.4.1 Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport

Miljörapportsföreskrifterna 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 BAT-slutsatser har offentliggjorts.

²⁴ <http://www.miljosamverkansverige.se/Sv/iuv/egenkontroll/Pages/default.aspx>

²⁵ <http://www.miljosamverkansverige.se/Sv/iuv/Pages/default.aspx>

Av förordningsmotiven (s. 29) 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 föreberedda 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 (Naturvårdsverket 2015b).

10.4.2 Första redovisningen i den årliga miljörapporten

4 a § tredje stycket a) och b) i miljörapportsföreskrifterna innehåller bestämmelser om den första redovisningen i den årliga miljörapporten efter att BAT-slutsatser offentliggjorts.

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, d.v.s. även sådana tidigare offentliggjorda slutsatser som enligt IUF ska börja tillämpas för verksamheten vid samma tidpunkt.

10.4.3 Påföljande redovisningar under fyraårsperioden

Påföljande två år ska, enligt 4 a § tredje stycket c) miljörapportsföreskrifterna, redovisas hur arbetet med att uppfylla kraven enligt slutsatserna har fortskridit.

10.4.4 Redovisningar från och med året efter det att fyraårsperioden har passerat

När sedan fyra år har gått sedan slutsatserna offentliggjordes ska, enligt 4 a § tredje stycket d) miljörapportsföreskrifterna, årligen redovisas hur slutsatserna, satta i relation till eventuella meddelade dispenser, uppfylls. I den mån alternativvärde har beviljats behöver endast visas att alternativvärdet uppfylls.

11 Prövning

11.1 Utformning av tillståndsvillkor

11.1.1 Hur bör tillståndsmyndigheten förhålla sig till de parallella systemen?

Kraven i IUF gäller parallellt med tillståndsvillkor. Samtidigt ska BAT-slutsatser användas som referens vid tillståndsprövning (1 kap. 13 § IUF), se även avsnitt 11.2.

IED och det svenska genomförandet genom bestämmelser i IUF ger möjligheter till omvandling av BAT-slutsatser till tillståndsvillkor genom anpassade villkor, alternativvärden och dispenser. I den mån verksamhetsutövaren framställer sådana yrkanden, är tillståndsmyndigheten alltså skyldig att pröva dem. Som beskrivits tidigare (bl.a. i avsnitt 8.4.2) syftar emellertid det svenska genomförandet med parallella system till att i så stor utsträckning som möjligt hålla tillstånden separata från BAT-slutsatserna. Enligt IED-propositionen syftar ändringarna till att så långt som möjligt minska behovet av individuell omprövning av tillstånd. (prop. 2012/13:35, s. 30-31). Naturvårdsverket menar att detta utgör skäl för att tillståndsmyndigheten bör inta en försiktig attityd till att ta in anpassade villkor, alternativvärden och dispenser i tillstånd.

11.1.2 Villkor enligt miljöbalken ska omfatta 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 förutsättningen att denna praxis kommer att bestå. Någon ny bestämmelse direkt motsvarande den i direktivets art. 14.1 f)²⁶ har inte behövt införas, istället ska andra förhållanden än normal drift regleras genom miljöbalkstillstånd.

För att uppfylla kraven i miljöbalkens hänsynsregler är det enligt Naturvårdsverkets uppfattning nödvändigt med någon form av tak för vad som totalt får släppas ut från verksamheten. Enligt vad som anförs i avsnitt 7.4, 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

²⁶ 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.

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 i sådana fall 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). Detta krävs, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, även enligt miljöbalken (hänsynsreglerna).

Slutligen krävs även att villkoret anger vilka krav som i stället gäller under sådana (onormala) förhållanden (i enlighet med art. 14.1 f) och hänsynsreglerna). Villkor som anger kravnivå helt enligt en BAT-AEL kan, om de utformas enligt vad som anges ovan, föreskrivas med stöd av 22 kap. 25 § första stycket 6 MB (se vidare i avsnitt 11.2).

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. Denna villkorsform innebär inte ett mått på vad som kan räknas bort som onormal drift.

11.2 Anpassade villkor

11.2.1 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, till dess de ersätts av BAT-slutsatser enligt IED.

Bestämmelsen knyter an till 22 kap. 25 § första stycket 6 a MB som anger att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att anpassa tillämpningen av föreskrifter om föresiktighetsmått.

Innebörden av 1 kap. 13 § IUF är följande: Genom att tas in i IUF blir BAT-slutsatserna generella föreskrifter. Föreskrifterna kan dock behöva preciseras för att kunna tillämpas på en viss verksamhet, d.v.s. tillståndsmyndigheten ska (”i förekommande fall” enligt 22 kap. 25 § MB) använda BAT-slutsatserna som referens vid tillståndsprövning. Anpassningen ska ske genom att tillståndsmyndigheten i en tillståndsdöm eller -beslut, tar in de tillståndsvillkor som myndigheten anser behövs med anledning av BAT-slutsatser.

Enligt 1 kap. 14 § IUF får ett anpassat villkor tillämpas i stället för den BAT-slutsats som anpassningen avser. En förutsättning för det är 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.

11.2.2 Prövning av anpassade villkor

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 förstås som att när en anpassning faktiskt görs (”i förekommande fall” enligt 22 kap. 25 § MB) ska BAT-slutsatser användas som referens.

Samtliga tillämpliga slutsatser ska alltså användas som referens men det är inte något krav på att en anpassning faktiskt görs. Det innebär även att tillståndsmyndigheten, för en parameter som omfattas av en BAT-AEL, har möjlighet att i vanlig ordning föreskriva kompletterande miljöbalksvillkor (t.ex. ett villkor om totalt tillåtet utsläpp per år). I IED-propositionen (s. 32 och 34) uttrycks att eftersom hänsynsreglerna inte ändras och tillståndsmyndigheten vid en tillståndsprövning alltså kan besluta om strängare begränsningsvärden än de som framgår av BAT-slutsatserna, garanteras att miljöskyddsnivån inte sänks på grund av IED.

I förordningsmotiven (s. 33) anges att om tillståndsmyndigheten 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 § IUF.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning bör en anpassning göras endast i den mån en sådan, enligt tillståndsmyndighetens bedömning, fyller en verklig funktion. I annat fall bör de parallella systemen med tillståndsvillkor och BAT-slutsatser hållas separata i så stor utsträckning som möjligt.

11.2.3 Kravnivå

Kravnivån enligt 1 kap. 13 § IUF 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 föreskrivs i slutsatsen krävs det en dispens (Fm 2013:1 s. 33). Vid bestämmande av den slutliga kravnivån i anpassade villkor avseende BAT-AEL ska även, precis som i fråga om övriga miljöbalksvillkor, bl.a. 2 kap. 3 § MB, och dess krav på BMT tillämpas.

Vad gäller slutsatser utan utsläppsvärden framgår av förordningsmotiven (s. 33) att samma bedömning ska göras som gäller enligt 1 kap. 10 § IUF, d.v.s. kravnivån ”använda som referens” (1 kap. 13 § IUF) motsvarar, precis som ”hänsyn tas” (1 kap. 10 § IUF), kraven enligt miljöbalkens hänsynsregler.

11.2.4 Prövning under fyraårsperioden

Att BAT-slutsatser ska användas som referens vid tillståndsprövning gäller direkt efter det att slutsatserna har offentliggjorts. Någon fyraårsperiod efter BAT-slutsatsernas offentliggörande ska alltså inte inväntas.

Det är tydligt att en prövning avseende anpassade villkor kan komma att göras före utgången av fyraårsperioden. Av förordningsmotiven (s. 32) framgår att även kraven i BAT-slutsatserna därigenom kan komma att gälla tidigare än fyra år efter offentliggörandet. Det anføres att de krav som följer av BAT-slutsatser kan komma att gälla tidigare, d.v.s. som ett resultat av en tillståndsprövning som t.ex. verksamhetsutövaren ansökt om och där prövningsmyndigheten anpassat slutsatserna till tillståndsvillkor.

Slutsatser som för en anläggning utgör sidoslutsatser, och som offentliggörs först efter huvudslutsatserna, ska enligt 1 kap. 8 och 10 §§ IUF börja tillämpas först fyra år efter det att huvudslutsatser offentliggörs nästa gång, se avsnitt 8.3.5.

Bestämmelsen i 1 kap. 13 § IUF gör emellertid inte någon skillnad på huvud- och sidoslutsatser. Båda dessa typer av slutsatser ska användas som referens så snart de är offentliggjorda (och är införda i 2 kap. IUF). Om sidoslutsatser tas in i ett tillstånd genom anpassade villkor kan det alltså vara så att sidoslutsatserna ska börja tillämpas långt tidigare än vad som annars hade gällt.

11.2.5 Nya BAT-slutsatser under pågående tillståndsprövning

Om nya slutsatser offentliggörs efter det att tillståndsansökan lämnats in ska tillståndsmyndigheten använda även dessa som referens. Kompletteringar kan då bli nödvändiga. I förordningsmotiven (s. 34-35) anges 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 § MB.

I fråga om provotider ges emellertid ingen ledning ifråga om det är den ursprungliga kungörelsen av målet eller kungörelsen av provotidsredovisningen som avses. Naturvårdsverkets uppfattning är att det är den senare kungörelsen som avses. Det kan visserligen innebära att delar av en utförd provotidsutredning blir inaktuell med anledning av nyligen offentliggjorda BAT-slutsatser. Provotider är emellertid inte beaktade i direktivet, och en motsatt tolkning skulle kunna leda till en fördröjning av slutsatsernas genomslag som inte har stöd i direktivet. En förlängd provotid kan i sådana fall bli nödvändig.

11.3 Förhållandet mellan anpassade villkor och alternativvärden

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning innebär ett anpassat villkor och ett alternativvärde ungefär samma sak. Båda 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) vänder sig, genom kopplingen till 22 kap. 25 § MB om vad en dom ska innehålla, till tillståndsmyndigheten, medan bestämmelsen om alternativvärden (1 kap. 15 § IUF) ger verksamhetsutövaren en möjlighet att framställa yrkande om alternativvärde.

En annan skillnad är att anpassade villkor kan föreskrivas av tillståndsmyndigheten (mark- och miljödomstol eller MPD), medan ansökan om alternativvärden i första hand görs hos MPD. Som framgår i avsnitt 8.4.3 kan dock även ett alternativvärde, i samband med t.ex. en tillståndsprovning, prövas av mark- och miljödomstol (21 kap. 3 § MB).

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

11.4 Underlag för tillståndsprovning av industriutsläppsverksamhet

En ansökan om tillstånd för en industriutsläppsverksamhet bör innehålla en genomgång av relevanta BAT-slutsatser som underlag för prövningsprocessen. Det finns inte något sådant krav i miljöbalken (22 kap. 1 §) men det rekommenderas i förordningsmotiven (s. 34). Underlaget utgör ett referensmaterial för prövningsmyndigheten.

Vid tillståndsprovning av en industriutsläppsverksamhet bör sökanden i sitt underlag bl.a. besvara följande frågor:

- Lever verksamheten upp till miljöbalkens hänsynsregler?
- Klarar verksamheten relevanta BAT-AEL:er under normal drift? I annat fall krävs dispens, efter särskild ansökan (anges i domen, under särskild rubrik).
- Vilka BAT-AEL-kompletterande villkor, t.ex. om totalt tillåten miljöpåverkan, behöver föreskrivas enligt miljöbalkens hänsynsregler?
- Föranleder någon av BAT-AEL:erna anpassning/alternativvärde? (anges i domen, under särskild rubrik).

- Lever verksamheten upp till kravet på BMT i 2 kap. 3 och 7 §§ MB med hänsyn tagen även till relevanta slutsatser utan utsläppsvärden? Verksamhetsutövaren bör redogöra för vilken bedömning som har gjorts med anledning av miljörapporten. Även tillsynsmyndigheten bör tillfrågas om detta.
- Vilka kompletterande villkor till slutsatserna utan utsläppsvärden, t.ex. om skyddsåtgärder, behöver föreskrivas enligt miljöbalkens hänsynsregler?

Se även den särskilda vägledningen om statusrapporter (Naturvårdsverket 2015a).

12 Informationsskyldighet

Naturvårdsverket, och i fråga om djurhållande verksamheter, Statens jordbruksverk, har i IUF fått ett omfattande ansvar för att hålla information knuten till IED 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 industriutsläppsverksamhet (inklusive omprövade tillstånd och ändrade tillståndsvillkor), dispensbeslut samt uppgifter om återställandeåtgärder som verksamhetsutövare har vidtagit enligt 10 kap. 5 a § MB.

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

Dessutom ska tillsynsmyndigheten lämna uppgifter till Naturvårdsverket om åtgärder enligt 10 kap. 5 a § MB, 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 av utskick.

När tillsynsmyndigheten har blivit informerad ska myndigheten genast informera de verksamhetsutövare som omfattas av en BAT-slutsats (2 kap. 2 § IUF). Miljösamverkan Sverige har tagit fram en mall för sådana informationsskrivelser²⁷.

Regleringen av informationsskyldigheten innebär 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 samverkansprogram om miljöinformationsförsörjning. Programmet riktar sig till de myndigheter som har en utpekad roll inom IED. En av målsättningarna är att bygga upp ett system som inte kräver att handlingar skickas mellan myndigheter för att information ska nå ut.

²⁷ <http://www.miljosamverkansverige.se/miljosamverkansverige/Sv/iuv/info-vu/Pages/default.aspx>

13 Straffsanktionering av 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.

I 1 kap. 34 § IUF anges att bestämmelser om straff finns i 29 kap. MB.

Av 29 kap. 8 § första stycket 4 MB följer att till böter eller fängelse i högst två år döms 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 § MB.

I 29 kap. 1 § MB regleras 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). Om en gärning som är straffbelagd enligt 29 kap. 8 § samtidigt utgör miljöbrott ska ansvar istället dömas ut för miljöbrott.

Det framgår av 1 kap. 1 § IUF vilka bestämmelser i förordningen som meddelats med stöd av 9 kap. 5 § MB (1 kap. 8-18 §§ och 2 kap. 3 §). De bestämmelser som räknas upp i paragrafen och som föreskriver krav på försiktighetsmått för verksamhetsutövare omfattas således av straffsanktioneringen i 29 kap. 8 § första stycket 4 MB.

Bestämmelsen i 1 kap. 8 § IUF som anger att BAT-AEL:er ska gälla som begränsningsvärden är en av bestämmelserna som antagits med stöd av 9 kap. 5 § MB och en överträdelse av bestämmelsen är därmed straffsanktionerad.

Det råder viss osäkerhet kring vilken betydelse bestämmelsen i 1 kap. 9 § IUF ska ges i förhållande till straffsanktioneringen av bestämmelsen i 1 kap. 8 § IUF. Enligt 1 kap. 9 § IUF ska, om ett begränsningsvärde som avses i 1 kap. 8 § (d.v.s. 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.

Den del av bestämmelsen som avser information till tillsynsmyndigheten påminner mycket om kravet i 6 § egenkontrollförordningen. I 1 kap. 9 § IUF ställs emellertid strängare krav än i egenkontrollförordningen. Dels genom att informationsskyldigheten gäller oavsett om en olägenhet kan uppkomma, dels genom att det föreskrivs att tillsynsmyndigheten ska informeras omedelbart.

Det har framförts synpunkter på att bestämmelsen i 1 kap. 9 § IUF ska fungera som ett ”första åtgärdssteg” innan en straffsanktionerad handling anses föreligga. Det

skulle innebära att konstruktionen har stora likheter med de av Mark- och miljöverdomstolen utmönstrade riktvärdena (se bl.a. MÖD 2009:2, Kalmar Industries, och MÖD 2009:9, Växjö Energi).

Naturvårdsverket bedömer att det i nuläget är osäkert vilken betydelse 1 kap. 9 § IUF kommer att ges vid prövning av en överträdelse av begränsningsvärden enligt 1 kap. 8 § IUF.

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

14 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 tillståndsdöm 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 (d.v.s. 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 tillståndsrättskraft.
- 24 kap. 8 §;
Tillståndshavaren får möjlighet att ansöka om tillståndsupphävande.

15 Källförteckning

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

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

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

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

Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

Förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar.

Förordningen (2013:253) om förbränning av avfall.

Förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel.

Förordningsmotiv (Fm) 2013:1. Industriutsläppsbestämmelser.

Industriutsläppsförordningen (2013:250).

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.

Miljöbalken (1998:808).

Miljöprövningsförordningen (2013:251).

Miljötillsynsförordningen (2011:13).

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2000:15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter, och allmänna råd till föreskrifterna.

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport.

Naturvårdsverket (2001). *Egenkontroll. En fortlöpande process*. Naturvårdsverkets handbok (2001:3) om egenkontroll.

Naturvårdsverket (2015a). *Vägledning om statusrapporter*. Naturvårdsverket rapport 6688.

Naturvårdsverket (2015b). *Vägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport, version 11, 2015-02-12*. Webbrapport tillgänglig på www.naturvardsverket.se.

Regeringens proposition 1997/98:45. Miljöbalk.

Regeringens proposition 2012/13:35. Nya regler för industriutsläpp.

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

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

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.

SOU 2011:86. Bättre miljö – minskade utsläpp.

Bilaga – Exempel på BAT-slutsatser

I denna bilaga visas exempel från tre BAT-slutsatsdokument beslutade under IED för olika branscher. De är beslutade olika år och listade i den ordning de är publicerade. Exempelen innehåller BAT-slutsatser med olika utformning. Här finns både BAT-slutsatser *med* utsläppsvärden och BAT-slutsatser *utan* utsläppsvärden återgivna.

Samtliga BAT-slutsatser i ett BAT-slutsatsdokument anges med ett specifikt nummer. I en numrerad BAT-slutsats kan det finnas både bindande utsläppsvärden och andra slutsatser som inte är föreskrivande. Exempel på icke föreskrivande slutsatser är tekniska lösningar.

Exempel BAT-slutsats gällande järn- och ståltillverkning

Följande exempel på BAT-slutsats är hämtat ur dokumentet BAT-slutsatser gällande järn- och ståltillverkning²⁸, publicerat i EUT den 8 mars 2012. BAT 34 är en av de BAT-slutsatser i detta dokument som innehåller bindande utsläppsvärden. Inledningsvis i slutsatsen anges även icke föreskrivande tekniker.

34 BAT är att minska utsläppen av svaveloxider (SO_x), väteklorid (HCl) och fluorväte (HF) från rökgaserna från torknings- och förvärmningsbandet genom att använda en eller en kombination av följande tekniker

I. våtavskiljare,

II. halvtorr absorption med påföljande stoftavskiljningssystem.

BAT-relaterade utsläppsnivåer, fastställda som dagliga medelvärden, för dessa föreningar är följande

— svaveloxider (SO _x)	< 30 – 50 mg/Nm ³
— fluorväte (HF)	< 1 – 3 mg/Nm ³
— klorväte (HCl)	< 1 – 3 mg/Nm ³

²⁸ Kommissionens genomförandebeslut (2012/135/EU) av den 28 februari 2012 om fastställande av BAT-slutsatser gällande järn- och ståltillverkning, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp

Exempel BAT-slutsats gällande produktion av cement, kalk och magnesiumoxid

Detta exempel på BAT-slutsats är hämtat ur dokumentet BAT-slutsatser gällande produktion av cement, kalk och magnesiumoxid²⁹, publicerat i EUT den 9 april 2013. BAT 20 är en av de BAT-slutsatser i detta dokument som innehåller bindande utsläppsvärden. Inledningsvis i slutsatsen anges även icke föreskrivande tekniker.

20. När SNCR används är BAT att uppnå effektiv NO_x-reducering, samtidigt som ammoniakslippen hålls på så låg nivå som möjligt genom att följande teknik används:

	Teknik
A	Tillämpa en lämplig och effektiv NO _x -reducering tillsammans med en stabil driftprocess.
B	Tillämpa en god stökiometrisk fördelning av ammoniak för att uppnå högsta effektivitet för NO _x -reducering och reduktion av NH ₃ -slip.
C	Hållutsläppen av NH ₃ -slip (till följd av oreagerad ammoniak) från rökgaserna så låga som möjligt med beaktande av korrelationen mellan NO _x -minskningseffektivitet och NH ₃ -slip.

Tillämplighet

SNCR är allmänt tillämplig på roterugnar för cement. Insprutningszonen varierar med ugnspacetstypen. I långa våt- och torrprocessugnar kan det vara svårt att uppnå den rätta temperaturen och retentionstiden som behövs. Se också BAT 19.

BAT-relaterade utsläppsnivåer

Se tabell 3.

Tabell 3

BAT-relaterade utsläppsnivåer för NH₃-slip i rökgaserna när SNCR tillämpas.

Parameter	Enhet	BAT-AEL (dygnsmedelvärde)
NH ₃ slip	mg/Nm ³	<30 – 50 (*)

(*) Ammoniak-slip beror på den initiala NO_x-nivån och på NO_x-minskningseffektiviteten. För Lepol och långa roterugnar kan nivån vara ännu högre.

²⁹ Kommissionens genomförandebeslut (2013/163/EU) av den 26 mars 2013 om fastställande av BAT-slutsatser gällande produktion av cement, kalk och magnesiumoxid, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp

Exempel BAT-slutsatser för raffinering av olja och gas

Följande två exempel på BAT-slutsatser är hämtade ur dokumentet BAT-slutsatser för raffinering av olja och gas³⁰, publicerat i EUT den 28 oktober 2014. BAT 2 om energieffektivitet är en av de allmänna BAT-slutsatserna utan utsläppsvärden i detta dokument.

BAT 2. BAT för att använda energin på ett effektivt sätt är att använda en lämplig kombination av de tekniker som anges nedan.

Teknik	Beskrivning
i) Konstruktionstekniker	
a) Pinchanalys	Metod som bygger på en systematisk beräkning av termodynamiska mål för att minimera energiförbrukningen i processer. Används som ett verktyg för att bedöma systemens totala design
b) Värmeintegrering	Genom värmeintegrering av processsystem kan en betydande andel av den värme som krävs i olika processer tillhandahållas genom värmewäxling mellan strömmar som ska värmas och strömmar som ska kylas
c) Värme- och energiåtervinning	Användning av energiåtervinningsenheter, t.ex. — spillvärmepannor — expandrar/energiåtervinning i FCC-enheten — användning av spillvärme för fjärrvärme
ii) Tekniker för processtyrning och underhåll	
a) Processoptimering	Automatisk kontrollerad förbränning för att sänka bränsleförbrukningen per ton behandlad råvara, ofta kombinerat med värmeintegrering för förbättrad ugnseffektivitet
b) Hantering och minskning av ångförbrukning	Systematisk kartläggning av dräneringsventilsystem för att minska ångförbrukningen och optimera ånganvändningen
c) Jämförelse av energianvändning	Deltagande i rankings- och jämförelseverksamheter för att hela tiden förbättra verksamheten genom kunskap om bästa praxis
iii) Energieffektiva produktionstekniker	
a) Användning av kraftvärme	System konstruerat för samproduktion av värme (t.ex. ånga) och el från samma bränsle
b) Integrerad förgasning med kombinerad cykel (IGCC)	Teknik vars syfte är att producera ånga, vätgas (när så önskas) och el från ett antal olika bränsletyper (t.ex. tung eldningsolja eller koks) med en hög verkningsgrad

³⁰ Kommissionens genomförandebeslut (2014/738/EU) av den 9 oktober 2014 om fastställande av BAT-slutsatser för raffinering av olja och gas, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp

BAT 8 är en av de BAT-slutsatser i dokumentet för raffinering av olja och gas som innehåller bindande utsläppsvärden.

BAT 8. För att förebygga och minska utsläppen av ammoniak (NH_3) till luft vid användning av selektiv katalytisk reduktion (SCR) eller selektiv icke-katalytisk reduktion (SNCR) är BAT att upprätthålla lämpliga driftförhållanden för SCR- eller SNCR-reningssystemen för gaser, med målsättningen att begränsa utsläppen av oförbrukad NH_3 .

Utsläppsnivåer som motsvarar BAT: Se tabell 2.

Tabell 2

BAT-AEL för utsläpp av ammoniak (NH_3) till luft från en förbrännings- eller processenhet där SCR- eller SNCR-tekniker används

Parameter	BAT-AEL (månadsmedelvärde) mg/Nm^3
Ammoniak, uttryckt som NH_3	< 5–15 ⁽¹⁾ ⁽²⁾

⁽¹⁾ Intervallets övre del är för högre inloppskoncentrationer av NO_x , högre reduktionshastighet för NO_x och åldrande katalysator.

⁽²⁾ Intervallets nedre del gäller vid användning av SCR-teknik.

Vägledning om industriutsläpps- bestämmelser

RAPPORT 6702

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6702-1
ISSN 0282-7298

Vägledningen är avsedd att användas av såväl tillsyns- och prövningsmyndigheter som verksamhetsutövare och andra yrkesverksamma med anknytning till området. Den är en uppdaterad och kompletterad version av Naturvårdsverkets faktablad 8663 från juni 2013.

Industriutsläppsdirektivets (IED) bestämmelser om BAT-slutsatser är i svensk rätt genomförda som generella föreskrifter i industriutsläppsförordningen (2013:250). Miljöbalkens allmänna hänsynsregler samt bestämmelser om tillståndsprövning har inte ändrats med anledning av IED. BAT-slutsatserna är genomförda som ett parallellt system till tillståndsprövningen.

Det finns olika typer av BAT-slutsatser. Det är särskilt viktigt att särskilja BAT-slutsatser med utsläppsvärden från andra BAT-slutsatser, d.v.s. sådana utan utsläppsvärden. En verksamhetsutövare måste följa BAT-slutsatser med utsläppsvärden senast fyra år efter det att slutsatser för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten har offentliggjorts.

