



Teknikföretagen

Miljödepartementet
Rättssekretariatet
103 33 Stockholm

2012-05-14

Henrik Willers
Henrik.willers@teknikforetagen.se
08-782 09 71

Ert Dnr:

M2011/3865/R,
M2012/113/R,
M2012/1005/R

Yttrande över

- betänkandet Bättre miljö – minskade utsläpp (SOU 2011:86)
- promemoria med alternativt förslag till genomförande av industriutsläppsdirektivet
- Naturvårdsverkets förslag till genomförande av industriutsläppsdirektivet

Sammanfattning

- Teknikföretagen förordar miljödepartementets förslag med generella föreskrifter istället för individuell prövning. Vi anser dock att endast Länsstyrelserna har den kompetens som behövs för att följa upp införande av BAT slutsatser samt medge eventuella dispenser.
- Teknikföretagen anser att orden "är större" skall tas bort i förslaget till ändring av 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Dvs att bara ändringar av en verksamhet som innebär olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljö blir tillståndspliktiga. Detta skall gälla oavsett storleken på ändringen.
- Teknikföretagen anser att begreppet skyndsamt (SOU 2011:86) tas bort vid prövning av BAT-slutsatser. En skyndsamt hantering för dessa IED relaterade prövningar riskerar att innebära en nedprioritering av övriga prövningsärenden.
- Teknikföretagen anser att tidpunkten för när en statusrapport skall lämnas in bör kopplas till påbörjandet av en tillståndsprövning istället för när nya BAT slutsatser för huvudverksamheten antages.
- Teknikföretagen anser att det bör finnas möjlighet vid prövning av nya BAT slutsatser att i större omfattning än som föreslagits samordna med annan omprövning (SOU 2011:86). Även för det fall att promemorians förslag väljs bör det finnas möjlighet att samordna ärenden om dispens eller alternativvärden med redan pågående tillståndsärenden.
- Teknikföretagen anser att tillståndsmeningen i miljöförordning skall kunna anpassas utan omprövning till det scope som anges i det BREF dokument

Teknikföretagen
Box 5510, 114 85 Stockholm
Storgatan 5, Stockholm
Telefon 08-782 08 00
Fax 08-782 09 00
www.teknikforetagen.se

som utgör huvudverksamhet. Tillsynsmyndigheten bör enligt vår mening besluta om vad som utgör verksamhetens huvudverksamhet.

- Teknikföretagen anser att en utökad rätt för miljöorganisationer att överklaga inte införs förrän en förbättrad konsekvensanalys har genomförts.

Allmänt

Teknikföretagen företräder 3500 teknikföretag så att de kan fokusera på att utveckla varor och tjänster i världsklass. Teknikföretag formar framtiden, och vår uppgift är att hjälpa dem att lyckas. Våra medlemmar är helt beroende av att kunna följa den globala konjunkturen och dess svängningar från lågkonjunktur till högkonjunktur. En kritisk faktor för våra industrier är att få klartecken till förändringar i verksamheten inom rimlig tid. Vi ser därför IED direktivet som en första positiv utveckling där miljöfrågorna hanteras på ett strukturerat sätt inom hela EU med gemensamma kravnivåer inom respektive verksamhetsområden. Det ger förutsebarhet och garantier för att samtliga IED verksamheter inom gemenskapen arbetar utifrån likartade miljökrav och med en gemensam tidplan för införande av "senaste" tekniken.

Utredningen har presenterat ett förslag benämnt SOU 2011:86. I efterhand har därefter miljödepartementet presenterat en promemoria med vissa förslag som avviker från det som föreslagits i utredningen. Vi har valt att använda benämningarna utredningen respektive promemorian i vårt yttrande för de olika förslagen.

Teknikföretagens förordar generella föreskrifter som följs upp av tillsynsmyndighet

Teknikföretagen förordar promemorians förslag framför SOU 2012:86 att BAT slutsatser kan hanteras på enklast tänkbara sätt genom generella föreskrifter och uppföljning och eventuell dispens av tillsynsmyndigheter. En förutsättning för tillsynsmyndigheternas hantering av dessa frågor är dock att de har kompetens och erfarenhet inom branschen. Vi ser att det kan förekomma fall där kommuners förutsättningar för detta inte är tillräckliga. Det är angeläget att denna fråga beaktas i den fortsatta beredningen av införande av BAT slutsatser. Vi anser inte att det är rimligt att ha en urvalsprocess för att skilja ut vilka kommuner som inte har resurser och branscherfarenhet för t ex ytbehandlingsföretag varför vi förordar att dispenser enligt ovan generellt hanteras av Länsstyrelsen.

Skyndsamt hantering vid omprövning av villkor pga. nya BAT slutsatser, SOU 2011:86

Förslaget kommer att innebära oerhörda arbetsbördor för både domstolar och tillsynsmyndigheter runt om i landet. Utredningens förslag om att handläggningen av mål och ärenden som rör omprövning av tillståndsvillkor med anledning av att BAT-slutsatser antagits ska ske skyndsamt kommer troligen att göra att ledtiden för andra mål och ärenden (ansökningar om ändring av verksamhet, ansökningar om nyetableringar m.m.) blir längre då dessa kommer att behöva nedprioriteras. Konsekvensen för verksamhetsutövarna blir då att t.ex. ansökningar om verksamhetsförändringar, i alla fall i de fall då dessa kräver tillstånd, nedprioriteras till förmån för dessa mål. Detta är mycket olyckligt då det är denna

del av det befintliga prövningsförfarandet som av verksamhetsutövare identifieras som den viktigaste att få till stånd en effektivisering av.

Vi föreslår att begreppet skyndsamt tas dock bort eftersom det innebär att andra prövningar kan komma att fördröjas.

Mindre ändring

Utredningen har sett över möjligheter att efter en anmälan till tillsynsmyndigheten kunna genomföra förändringar som inte innebär olägenhet av betydelse för hälsa eller miljö.

Till slut kom utredningen fram till ett förslag som inte innebär någon större utvidgning av möjligheten för en verksamhetsutövare att använda sig av anmälningsförfarandet för ändringar i verksamheten. Att kravet på tillstånd fortfarande kopplas till ändringens storlek innebär att storleken på investeringen fortfarande skall beaktas vid bedömningen. Vi delar inte uppfattningen att det är relevant ur miljösynpunkt att beakta ändringens storlek i ekonomiska termer för bedömning av om den skall kunna genomföras genom ett anmälningsförfarande. Teknikföretagen anser att 5 § tredje stycket i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bör ges följande lydelse: "Det är vidare förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken ändra en verksamhet om ändringen ensam eller tillsammans med tidigare ändringar innebär, eller kan innebära, en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön. Tillstånd krävs inte..." etc. enligt gällande lydelse. Se bilaga 1 avseende motiv till denna författningstext förslag. Om promemorians förslag med generella föreskrifter istället väljs måste ändringar av en verksamhet som är nödvändiga för att verksamheten ska kunna uppfylla gällande BAT-slutsatser kunna genomföras efter anmälan.

I detta fall anser Teknikföretagen att 5 § tredje stycket i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bör ges följande lydelse. "Det är vidare förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken ändra en verksamhet om ändringen ensam eller tillsammans med tidigare ändringar innebär, eller kan innebära, en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön. *En ändring som är nödvändig för att en verksamhet ska kunna uppfylla krav i för verksamheten tillämpliga slutsatser om bästa tillgängliga teknik meddelade i föreskrifter enligt 3 § industriutsläppsförordningen (20XX:XX) ska aldrig anses innebära en sådan olägenhet.* Tillstånd krävs inte..."

Utvidgning av rätten att överklaga

I utredningen föreslås att miljöorganisationerna ska få rätt att överklaga alla tillsynsbeslut enligt Miljöbalken, vilka konsekvenser detta kan få praktiken finns inte med i utredningen. Innan miljöorganisationerna får denna möjlighet bör konsekvenserna vara bättre utredda.

Statusrapport

Teknikföretagen anser till skillnad från vad som angivits i promemorian att tidpunkten för statusrapportens upprättande alltid bör kopplas till påbörjandet av en tillståndsprövning istället för till antagandet av en BAT-slutsats för huvudverksamheten. Vid en sådan ordning ska statusrapporten upprättas då en verksamhet ansöker om nytt miljötillstånd, eller då en omprövning av verksamhetens befintliga tillstånd sker, inte då en BAT-slutsats som rör huvudverksamheten antas.

Att statusrapporten inte behöver upprättas förrän en verksamhets tillstånd omprövas innebär en nödvändig lättnad för verksamhetsutövarna. BAT-slutsatserna kommer i många fall att innebära stora förändringar och då de första BAT-slutsatserna antas kommer verksamhetsutövarna behöva lägga all sin fokus på att bedöma om verksamheten uppfyller dessa och i det fall de finner att de inte gör det, förändra verksamheten så att utsläppsvärdena i slutsatserna innehålls alternativt ansöka om dispens. Att därtill lägga en extra börda på verksamhetsutövarna att samtidigt upprätta en statusrapport är inte rimligt. Förutsättningar för att föreslå en koppling till tillståndsprövningen finns också i artikel 22.2 i IED-direktivet där det klart och tydligt anges att en statusrapport ska upprättas "innan en anläggning tas i drift eller ett tillstånd för en anläggning uppdateras för första gången efter den 7 januari 2013".

Syftet med en statusrapport är enligt direktivet att den ska tjäna som underlag för att avgöra vilket ansvar som verksamhetsutövaren har för de föroreningar av betydelse som tillkommit sedan statusrapporten upprättades. Statusrapporten bör alltså inte bli föremål för något omfattande remissförfarande eller någon närmare prövning. Den har inte som syfte att utgöra underlag för beslut om de avhjälpandeåtgärder en verksamhetsutövare kan åläggas att utföra medan verksamheten pågår.

Översyn av 10 kap Förorenad mark

Teknikföretagen delar uppfattningen att detta kapitel bör ses över framöver. Det finns en hel del frågor inom området som bör utredas ytterligare.

Samordnad prövning

För det fall att förslaget i SOU 2011:86 tillämpas anser vi att det bör beredas möjlighet att införande av BAT slutsatser på bästa sätt kan samordnas med kompletterande/annan omprövning. I utredningen anges att en samordning kan ske i mån av tid.

Man kan ifrågasätta utredningens ställningstagande att en ansökan om omprövning av villkor till följd av en ny BAT-slutsats inte får omfatta något annat. Detta kommer att öka antalet mål och kommer att innebära att en och samma verksamhet än oftare behöver omprövas. Med ökade prövningstider kommer detta att skapa en än osäkrare framtid för verksamheterna.

Företagen kommer löpande att ompröva sina verksamheter och därmed begära omprövning av sina tillstånd. Det är angeläget att detta kan ske parallellt med att BAT slutsatser införs för huvudverksamheten.

Även i det fall promemorians förslag väljs anser Teknikföretagen att det bör finnas en möjlighet att handlägga ärenden om dispens eller alternativvärden gemensamt med redan pågående tillståndsärenden. Det torde i vissa fall vara både lämpligt och ändamålsenligt att dessa frågor kan tas upp i sedan tidigare anhängiggjorda tillståndsärenden utan att dessa först måste prövas av tillsynsmyndigheten.

Möjligheten till gemensam handläggning av mål och ärenden regleras redan i 21 kap 3 § miljöbalken vad gäller mark- och miljödomstolarna samt i 19 kap. 3 § vad gäller länsstyrelser.

Möjlighet finns redan för mark- och miljödomstolen att ge dispens från generella föreskrifter inom ramen för ett tillståndsärende, se bl.a. MÖD 2007:21. Vad avser länsstyrelserna anges det i kommentaren till 19 kap. 3 § miljöbalken att det endast är möjligt med gemensam handläggning av tillståndsärenden och

anmälan om vattenverksamhet. Teknikföretagen anser därför att 19 kap. 3 § miljöbalken bör ändras så att det blir möjligt för en länsstyrelse att som första instans handlägga ett ärende om dispens från BAT-föreskrifterna där kommunen är tillsynsmyndighet om detta sker gemensamt med ett redan anhängiggjort tillståndsärende i länsstyrelsen.

Teknikföretagen anser också att det är bra om en länsstyrelse får möjlighet att, då de anser att det är lämpligt, handlägga ett ärende om tillstånd gemensamt med ett dispensärende även då båda ärendena anhängiggjorts i samma instans. En s.k. B-verksamhets ansökan om miljötillstånd prövas normalt av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation medan prövningen av dispens från BAT-föreskrifterna kommer att handläggas av verksamhetens tillsynsperson, dvs. av en annan avdelning inom länsstyrelsen. Ytterligare ändringar i 19 kap. 3 § miljöbalken bör därför göras för att möjliggöra för gemensam handläggning även i dessa fall.

Anpassning av FMH bilagan mot IED direktivet

IED direktivet och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd måste vara jämförbara. FMH bilagan bör anpassas till IED direktivets indelning av verksamheter.

Respektive företag bör se över vilka BAT slutsatser som berör den huvudsakliga verksamheten. I och med detta bör det vara möjligt att ändra scoopet för verksamheten så att det är anpassat till IED direktivets indelning. Om nuvarande tillståndsmening är irrelevant i förhållande till BAT gruppens benämning bör den kunna ändras i anslutning till att nya BAT slutsatser inarbetas i tillståndet.

Produktionsgränsen och verksamhetens omfattning bör bestämmas utifrån vad som är relevant från miljösynpunkt varför tillståndsmeningen bör formuleras med utgångspunkt från de benämningar och kapaciteter som anges i IED-direktivets bilaga 1.

Förfarande för fastställande av vilka BAT-slutsatser som är tillämpliga

Som noterats i promemorian kommer det att bli svårt för en verksamhetsutövare att veta vilka föreskrifter som är tillämpliga på dennes verksamhet samt även i många fall vilka utsläppsvärden i dessa föreskrifter som är aktuella. Det är heller inte självklart vilken av BAT-slutsatserna som rör verksamhetens huvudverksamhet.

Vi anser därför att det bör tas in en bestämmelse i lagtexten som anger att tillsynsmyndigheten ska besluta om vad som utgör en verksamhets huvudverksamhet samt i förlängningen vilken BAT-slutsats som motsvarar denna huvudverksamhet. Detta ska dock endast gälla för befintliga verksamheter. För nya verksamheter bör tillståndsmyndigheten ange vilken som är huvudverksamheten i miljötillståndet. Tillsynsmyndighetens beslut bör kunna fattas på ett tidigt stadium så att denna process är avklarad innan BAT-slutsatser antas.

Dessutom bör tillsynsmyndigheten vid detta tillfälle också kunna besluta om vilka övriga BAT-slutsatser som blir tillämpliga på verksamheten samt, i de fall då det krävs, vilka utsläppsvärden i BAT-slutsatserna som är tillämpliga.

Det är mycket viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att det inte råder förvirring om vilka regler som en verksamhetsutövare omfattas av och att detta avgörs vid ett bestämt tillfälle då överträdelse av dessa regler kan medföra straffansvar.

Med vänlig hälsning

Henrik Willers

Bilaga 1, motivtext till införande av ändring av 5 § Miljöskyddsförordningen.

Utredningens förslag till ändring av 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Utredningens förslag innebär att det krävs tillstånd om ändringen är större (inte mindre enligt gällande lydelse) **eller** innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Vidare har utredningen konstaterat att det enligt praxis alltid krävs tillstånd om en produktionsökning går utöver gällande tillstånd för verksamheten.

Det är alltså bara ändringar som inte är större och som **dessutom** inte innebär en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller som inte överskrider en produktionsgräns i ett tillstånd, som kan prövas efter en anmälan. Det ökade utrymme för anmälan som utredningen föreslår är således mycket begränsat.

Utredningen konstaterar att anmälningsförfarandet är enkelt och billigt och lämpar sig väl för många ändringar med en begränsad påverkan på miljön. Enligt utredningen är detta bra både för verksamhetsutövare och för mark- och miljödomstolar som ges möjlighet att använda sina resurser till de mest omfattande och komplicerade verksamheterna.

Utredningen konstaterar också att dagens regelverk innebär en omfattande tillståndsplikt vid ändringar som kan leda till att investeringar som är till gagn för såväl samhällsekonomi som miljöskydd inte blir av. Miljöbalken motverkar i dessa fall, skriver utredningen, sitt eget syfte att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

Trots dessa konstateranden tar utredningen inte steget fullt ut och föreslår att endast ändringar med en reell påverkan på miljön ska tillståndsprövas. Tanken bakom denna omfattande tillståndsplikt är att tillståndsmyndigheten ska ges möjlighet att kontrollera att miljöintressena tillgodoses i tillräcklig utsträckning på samma sätt som gäller vid nyanläggningar. Större ändringar utan en reell miljöpåverkan, som kanske till och med innebär en minskad miljöbelastning, ska även fortsättningsvis enligt utredningen tillståndsprövas. Det är alltså samma skäl som nu förs fram som tidigare utgjort skäl för den nuvarande utformningen av 5 § tredje stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, dvs. att miljömyndigheterna med stöd av [24 kap. 5 § miljöbalken](#) ska slippa att väcka talan om omprövning av villkoren för tillståndet och i stället kunna utnyttja tillståndsprövningen av ändringen till att på nytt göra en avvägning mellan olika samhällsintressen.

För Teknikföretagen med det behov av snabba investeringar som behövs t.ex. vid en konjunkturuppgång för att tillmötesgå en ökad efterfrågan är det av stor betydelse att dessa investeringar kan få komma till stånd utan onödigt dröjsmål. En rimlig ståndpunkt från industrins sida är att dessa investeringar ska få genomföras efter en anmälan om de inte innebär någon negativ påverkan av betydelse för människors hälsa eller miljön. Teknikföretagen har svårt att se varför den svenska lagstiftningen i detta avseende ska behöva gå längre än vad IED-direktivet kräver, [art 20](#). Som också utredningen noterat kan en omfattande tillståndsplikt motverka sitt eget syfte att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Följande argument talar också för att tiden nu är mogen att ändra utformningen av 5 § i förordningen.

Genomförandet av IED-direktivet i svensk rätt innebär att de verksamheter som omfattas av direktivet (dvs. större verksamheter med betydande miljöpåverkan) kommer med regelbundenhet att få villkoren uppdaterade. Behovet att från miljömyndigheternas sida följa upp och tillståndsreglera större ändringar, som inte innebär någon ökad miljöbelastning, minskar högst väsentligt från samhällets sida. Detta talar starkt för ett utvidgat anmälningförfarande. Det gör även verksamhetsutövarnas intresse av en snabb prövning. Teknikföretagen anser liksom också utredningen att det är ett samhällsintresse att inte onödigtvis fördröja investeringar, med den risk det annars innebär att investeringarna flyttas utomlands. Finner tillsynsmyndigheten således att ändringen – oavsett om den är större eller mindre - inte ger upphov till någon ökad miljöbelastning av betydelse talar övervägande skäl för att en prövning efter en anmälan ska kunna godtas. Här kan också tilläggas att när bestämmelsen om att tillstånd fick lämnas för begränsad tid infördes i [16 kap 1 §](#) miljöbalken (vilket var en skillnad mot vad som gällde enligt miljöskyddslagen) framhölls i förarbetena att det skulle göra det möjligt, när tillståndstiden gått ut, att uppdatera villkoren med hänsyn till vad som då var bästa möjliga teknik (Prop. 1997/98 I s. 344f, 480 ff II s. 204). Det är svårt att se att lagstiftaren haft tanken att ändringsbestämmelserna i [9 kap 6 §](#) miljöbalken och 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsa skulle tillämpas på det sätt som skett och som IED-utredningen redovisat, nämligen att tillståndsmyndigheten skulle ges möjlighet att kontrollera att miljöintressena tillgodosågs i tillräcklig utsträckning på samma sätt som gällde vid nyanläggningar.

Ett ytterligare skäl som talar för att 5 § i förordningen bör kopplas till ändringens påverkan på miljön är den skiftande tillämpningen av bestämmelsen i landet. Praxis varierar högst väsentligt. Vissa tillsynsmyndigheter godtar att pröva stora ändringar efter endast en anmälan, andra gör det inte. Få fall är refererade. Utredningen tar upp ett avgörande från HD där HD liksom tillsynsmyndigheten accepterade att en ny sodapanna vid en sulfatfabrik prövades efter en anmälan. En sodapanna kräver en mycket stor investering och kan inte sägas vara en mindre ändring.

Den skiftande tillämpningen skulle motverkas av en tydligare bestämmelse. En större tydlighet uppnås om 5 § kopplas till ändringens betydelse för miljön och inte till ändringens och investeringens storlek.

De exempel som utredningen tar upp skapar ingen klarhet när det gäller tillämpningen av bestämmelsen. Snarare ökar förvirringen när utredningen som exempel anger att det räcker med att anmäla ett utbyte av en gammal produktionsutrustning och ersätta den med en modern, medan en ändring av en central produktionsenhet kan kräva tillstånd. Gränsdragningen mellan det ena och det andra framstår som mycket oklar. Övriga exempel kan tolkas på olika sätt och ger ingen tydlig ledning vid tolkningen av bestämmelsen.

Utrymmet för att ändra en verksamhet efter en anmälan är ändå begränsat eftersom ändringar som leder till att en produktionsgräns i ett tillstånd överskrids alltid enligt praxis utgör en tillståndspliktig ändring. Utrymmet för ett utvidgat anmälningförfarande är därför i praktiken begränsat, även med det förslag till ny lydelse av 5 § förordningen som Teknikföretagen föreslår. Starka skäl talar således för att förslaget bör kunna godtas. Anmälningförfarandet kan också, om det skulle bedömas nödvändigt, förstärkas genom att särskilda krav ställs på den dokumentation som visar att miljöpåverkan efter ändringen inte påverkas



Teknikföretagen

negativt. Även kraven på öppenhet och transparens kan också vid behov förstärkas.