

Det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet

FAKTA • 8663 • JUNI 2013



Det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet

Denna vägledning har tagits fram av
Malin Johansson, Sofia Hedelius Bruu, Staffan Asplind, Ingrid Backudd
och Anders Törngren på Naturvårdsverkets Genomförandeavdelning.

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia 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, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-8663-3.pdf

© Naturvårdsverket 2013

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2013

Foto: Naturvårdsverkets bildarkiv



Sammanfattning

Faktabladet beskriver innehållet av Industriutsläppsdirektivet och hur det genomförs i svensk lagstiftning. Det innehåller lättillgänglig och översiktlig men likväl fördjupande information om direktivet och hur det genomförs i svensk rätt.

Målgruppen är tillsynsmyndigheter så väl lässtyrelser som kommuner men också verksamhetsutövare, domstolar och andra yrkesverksamma med beröring inom området.

Syftet med faktabladet är att informera och vägleda tillsynsmyndigheter, verksamhetsutövare och andra intressenter i innebörden i de krav som följer av implementeringen av industriutsläppsdirektivet i Sverige.

Begrepp och förklaringar

IED = industriutsläppsdirektivet (2010/75).

IPPC-direktivet = direktivet (2008/1/EG) för samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

FSF = förordning (2013:252) om stora förbränningsanläggningar.

FFA = förordning (2013:253) om förbränning av avfall.

IUF = industriutsläppförordningen (2013:250).

MPF = miljöprövningsförordning (2013:251).

NFS 2002:26^{1 2} = Naturvårdsverkets föreskrifter om utsläpp från stora förbränningsanläggningar.

NFS 2002:28³ = Naturvårdsverket föreskrifter (NFS 2002:28) om avfallsförbränning.

BAT = slutsatser om bästa tillgängliga teknik.

BAT-AEL = slutsatser med utsläppsvärden.

BREF = BAT Reference Documents, Referens document I vilka BAT-slutsatserna är ett kapitel.

Med *panna* eller *pannor* avses i denna text – om inte annat sägs – även stationära förbränningsmotorer och gasturbiner.

Ordet *avfall* används i denna text ibland i betydelsen avfallsklassat bränsle vilket är sådant avfall som omfattas av FFA.

¹ "Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002:26) om utsläpp till luft av svaveldioxid, kväveoxider och stoft från förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på 50 MW eller mer". Den ändrades den 1 juni 2010 genom NFS 2010:2.

² Den 1 juni 2010 ändrades NFS 2002:26 genom NFS 2010:2. I detta dokument avser hänvisningar till NFS 2002:26 den konsoliderade versionen av föreskriften, alltså NFS 2002:26 med ändringar genom NFS 2010:2.

³ Den 1 juni 2010 ändrades NFS 2002:28 genom NFS 2010:3. I detta dokument avser hänvisningar till NFS 2002:28 den konsoliderade versionen av föreskriften, alltså NFS 2002:28 med ändringar genom 2010:3.

Innehåll

BEGREPP OCH FÖRKLARINGAR	4
VAD GÄLLER ENLIGT DIREKTIVET?	6
Bakgrund	6
IED:s tillämpningsområde	6
Nyheter i IED	7
BAT-slutsatser	7
DET SVENSKA GENOMFÖRANDET	10
Förhållandet mellan BAT-slutsatserna och miljöbalken	10
Industriutsläppsförordningen (IUF)	11
När och på vilket sätt ska BAT-slutsatserna följas?	11
Alternativvärden	14
Dispenser	14
Periodiska kontroller	16
Krav på återställande vid nedläggning kopplat till statusrapport	16
Bestämmelser om informationsskyldighet	19
Ändringar i miljöbalken	19
Miljötillsynsförordningen	20
Miljörapportering	20
Ändringar som får göras efter enbart anmälan	22
Straffbestämmelser	24
FÖRÄNDRINGAR FÖR STORA FÖRBRÄNNINGSANLÄGGNINGAR OCH ANLÄGGNINGAR SOM FÖRBRÄNNER AVFALL	25
Tillstånd, förordningar och BAT-slutsatser	25
FÖRÄNDRINGAR FÖR BÅDE STORA FÖRBRÄNNINGSANLÄGGNINGAR OCH ANLÄGGNINGAR SOM FÖRBRÄNNER AVFALL	27
Ikraftträdande	27
Fler definitioner och nya definitioner	27
Utsläppskraven gäller vid normal drift och efter mätfelsavdrag	28
Straffsanktion	28
Placering av provtagnings- och mätpunkter	28
Information till Naturvårdsverket om dispenser	29
FÖRÄNDRINGAR FÖR STORA FÖRBRÄNNINGSANLÄGGNINGAR	30
Krav för utsläpp till luft skärps	30
Dispenser från utsläppskraven	30
Skorstensregeln ändras	30
Pannor under 15 MW	31

FÖRÄNDRINGAR FÖR ANLÄGGNINGAR SOM FÖRBRÄNNER AVFALL	32
Ny definition av avfallsförbränningsanläggning	32
Ny kod enligt MPF för avfallsförbränningsanläggning	32
Skärpta utsläppskrav för NO _x , stoft och SO ₂	33
Processgränsvärden för NO _x , stoft och SO ₂	33
Skorstensregel för NO _x , stoft och SO ₂	33
Skärpta utsläppskrav för NO _x från cementtillverkning	33
Tydligare och ändrad beräkning av begränsningsvärden	34
Kontroll då avfall tas emot för förbränning	35
ANVÄNDNING AV ORGANISKA LÖSNINGSMEDEL – VOC	36

Vad gäller enligt direktivet?

Bakgrund

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), det s.k. industriutsläppsdirektivet (IED), ska tillämpas fr.o.m. den 7 januari 2013. IED är ett s.k. minimidirektiv, vilket innebär att medlemsländerna har rätt att införa eller behålla strängare, men inte mildare, krav än de som följer av direktivet.

Direktivet är en omarbetning av det s.k. IPPC-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG, kodifierad version) och sex sektorsdirektiv rörande stora förbränningsanläggningar, förbränning av avfall, flyktiga organiska föreningar samt tre direktiv om anläggningar som producerar titandioxid.

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

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

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

Det finns både sektoriella (vertikala) och horisontella BREF-dokument. Sektoriella BREF-dokument gäller för en viss industrisektor, t.ex. järn- och ståltillverkning, medan horisontella gäller övergripande frågor, men avseende samtliga berörda industrisektorer, t.ex. energifrågor, lagring och 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 BAT-slutsatserna ges ut även på svenska. I fråga om de BREF-dokument som gavs ut under IPPC-direktivet är sammanfattningarna översatta till svenska.

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

IED:s tillämpningsområde

IED 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 och annan verksamhet såsom massa- och pappersindustri, livsmedelsindustri och stora anläggningar med djurhållande verksamhet m.m. Jämfört med IPPC-direktivet har två branscher

tillkommit, nämligen behandling av trä och träprodukter med träskyddsmedel samt tillverkning av träskivor. Dessutom har justeringar gjorts i fråga om vissa definitioner av verksamheter. Detta innebär mindre utökningar av tillämpningsområdet för bilaga I.

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

Nyheter i IED

En av de viktigaste förändringarna i IED är att BAT-slutsatserna får en mer framskjuten roll än i IPPC-direktivet. Enligt IED ska BAT-slutsatserna användas som referens vid tillståndsprövningen (detta är alltså numera ett krav), och i fråga om sådana slutsatser som innehåller utsläppsvärden får prövningsmyndigheterna som huvudregel inte tillåta utsläppsnivåer som överskrider de som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt BAT-slutsatsen. Möjlighet till dispens finns dock. Vidare innehåller direktivet krav på en förnyad bedömning av tillståndsvillkoren inom fyra år efter det att nya slutsatser för anläggningens huvudsakliga IED-verksamhet har offentliggjorts. Detta genomförs i Sverige på ett lite annorlunda sätt, se nedan under rubriken Det svenska genomförandet.

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 och att medlemsstaterna har tolkat kravet på användning av bästa tillgängliga teknik väldigt olika. Med anledning av detta har man också formaliserat Sevillaprocessen för framtagande av BAT-slutsatserna.

Ytterligare nyheter i IED är förstärkt egenkontroll, tillsyn och rapportering till Kommissionen samt krav på vidtagande av åtgärder vid nedläggning av verksamhet, kopplat till en statusrapport.

I fråga om specialsektorerna skärps minimikraven för utsläpp till luft för stora förbränningsanläggningar och för samförbränningsanläggningar. Vidare justeras flera av de andra reglerna för dessa sektorer. Reglerna om flyktiga organiska föreningar i princip är oförändrade.

BAT-slutsatser

BAKGRUND

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

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

Som framgår nedan under rubriken Utsläppsvärden som begränsningsvärden behöver en verksamhetsutövare dock endast förhålla sig till en tidpunkt i fråga om nya slutsatser.

Vad gäller de tekniker som anges i BAT-slutsatser, både sådana med och utan utsläppsvärden, har i de omgångar slutsatser som hittills har offentliggjorts under IED anförts 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.”

BAT-slutsatser anger ofta att en viss teknik är BAT. Det är därför viktigt att tänka på att teknikerna inte ska ses som föreskrivande.

I förarbetena till de ändringar i miljöbalken som gjordes med anledning av IED (prop. 2012/13:35, Nya regler för industriutsläpp, s. 25 f.) anfördes följande. ”Det är oklart vad de nya kraven på bästa tillgängliga teknik kommer att medföra. Sverige arbetar aktivt med att påverka utformningen av BAT-slutsatserna. Näringslivet, myndigheter och miljöorganisationer behöver samarbeta för att bevaka svenska intressen i Sevilla och Bryssel. Utgångspunkten för det svenska arbetet är att ha hög miljöambition, minska de administrativa bördorna och uppnå likvärdiga konkurrensvillkor inom EU.”

SLUTSATSER MED UTSLÄPPSVÄRDEN

De slutsatser som innehåller utsläppsvärden (BAT Associated Emission Levels, BAT-AEL) har i direktivet fått en särställning på så sätt att de måste följas senast fyra år efter det att slutsatser för anläggningens huvudsakliga IED-verksamhet har offentliggjorts, om inte dispens har beviljats.

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

Utsläppsvärdena gäller under normala driftförhållanden. Vad som avses med normala driftförhållanden är inte definierat. Däremot anges i direktivet att med motsatsen, dvs. onormala driftförhållanden, avses t.ex. arbete med igångsättande och urdrifttagning, läckor, störningar i driften, tillfälliga avbrott och den slutliga nedläggningen av verksamheten. Naturvårdsverket avser att lämna ytterligare vägledning i denna fråga, eventuellt efter det att Kommissionen har gett sin syn på vad som får anses ingå eller inte ingå i ”normal drift”. Bl.a. är begreppet ”störningar i driften” inte helt tydligt.

SLUTSATSER UTAN UTSLÄPPSVÄRDEN

Enligt direktivet ska slutsatser utan utsläppsvärden ”användas som referens”. Efter det att slutsatser för anläggningens huvudsakliga IED-verksamhet har offentliggjorts ska det därför göras en bedömning av om slutsatserna föranleder några nya krav. Senast fyra år efter offentliggörandet ska det vara säkerställt att kraven följs.

Man bör notera att även slutsatser utan utsläppsvärden kan vara förenade med värden (siffror). Exempel på sådana värden är förbrukning av energi och förbrukning av vatten. Även om värdena anges på samma sätt som slutsatser med utsläppsvärden, t.ex. 100–400 kWh/ton produkt, är det i dessa fall inte fråga om utsläppsvärden. Det är alltså inte ett absolut krav att ha en förbrukning som understiger det högsta värdet i intervallet. I stället är värdena, precis som i fråga om andra slutsatser utan utsläppsvärden, en del av underlaget för bedömning av vad som är bästa möjliga teknik enligt miljöbalken, se nedan under rubriken Det svenska genomförandet.

I fråga om slutsatser i horisontella BREF:ar har dessa hittills inte innehållit slutsatser med utsläppsvärden, och det får även anses osannolikt att de kommer att göra det i framtiden.

SLUTSATSERNA SKA ANVÄNDAS SOM REFERENS VID TILLSTÅNDSPRÖVNING

Både slutsatser med och slutsatser utan utsläppsvärden ska enligt direktivet användas som referens vid tillståndsprövning. Detta gäller direkt efter det att slutsatserna offentliggjorts.

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

GENOMFÖRANDET AV SLUTSATSERNA

Alla tre typer av slutsatser (slutsatser med respektive utan utsläppsvärden samt slutsatser enligt IPPC-BREF:ar) genomförs i svensk rätt med generella föreskrifter i en ny förordning (industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF). För detaljer kring genomförandet, se Avsnitt II.

EXEMPEL

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

Det svenska genomförandet

Förhållandet mellan BAT-slutsatserna och miljöbalken

Direktivet har som huvudspår att genomförandet ska bygga på tillståndsprövning av berörda verksamheter. Dock anges att generella föreskrifter får användas vid genomförandet.

Sverige använder sig av denna möjlighet. Regleringen av det som gäller BAT-slutsatser genomförs huvudsakligen genom en förordning (industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF).

Enligt förarbetena till de ändringar i miljöbalken som gjordes med anledning av IED (prop. 2012/13:35, Nya regler för industriutsläpp, s. 30) syftar ändringarna till att så långt som möjligt minska behovet av individuell omprövning av tillstånd.

Det svenska systemet för prövning av miljöfarlig verksamhet har inte ändrats genom IED-reglerna. Det svenska systemet bygger på tillståndsprövning där frågan om kravnivå i tillståndsvillkoren tar sin utgångspunkt i 2 kap. 3 § miljöbalken och, efter skriftväxling med verksamhetsutövaren, tillsynsmyndigheten, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten m.fl., landar i en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Inte heller hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har ändrats i och med IED-genomförandet. I 2 kap. 3 § miljöbalken används begreppet bästa *möjliga* teknik. Begreppet kan jämföras med vad som ansågs vara tekniskt möjligt enligt miljöskyddslagen. I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del I, s. 217 f.) anförs att vi i Sverige har en striktare tillämpning av teknikkravet än vad som benämns BAT i IPPC-direktivet och att vi enligt regeringens uppfattning bör ha det även fortsättningsvis. Detta illustreras också av att definitionen av BAT (se ovan) bland annat avgränsas av vad som med beaktande av kostnader kan tillämpas inom den berörda branschen på ett ekonomiskt genomförbart sätt (s. 216 i propositionen).

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

Miljöbalkens 2 och 9 kap. kompletteras genom IED-bestämmelserna på så sätt att BAT-slutsatserna huvudsakligen kommer att gälla *parallellt* med de krav som fastställts vid tillståndsprövning. Verksamhetsutövaren måste alltså följa både villkoren i sitt tillstånd och de krav som följer av IUF (se 1 kap. 12 § IUF), och även både kontrollera och i miljörapporten redovisa båda uppsättningarna bestämmelser. Enda möjligheten att komma undan detta krav är att ansöka om och beviljas alternativvärde med samma lydelse som tillståndsvillkoret, eller dispens, se nedan.

Av detta följer också att prövningsmyndigheten alltid måste överväga om den ska besluta om strängare begränsningsvärden än de utsläppsvärden som anges i BAT-slutsatserna. Enligt ovan angivna förarbeten (s. 32) garanteras på så sätt att miljöskyddsnivån inte sänks vid genomförandet av direktivet (se även vad som sägs under rubriken Vad gäller enligt direktivet? angående att IED är ett minimidirektiv).

Slutsatser med utsläppsvärden gäller under normala driftförhållanden. När det gäller uppfyllande av de krav i IUF som följer av slutsatser med utsläppsvärden behöver en verksamhetsutövare alltså inte beakta värden som har uppmätts t.ex. under störningar i driften, när denne ska visa att verksamheten uppfyller kravet enligt slutsatsen. Vid tillståndsprövning är det dock det svenska systemet för villkorsskrivning som gäller. Prövningsmyndigheterna brukar normalt besluta om villkor som *inkluderar* onormala driftförhållanden, t.ex. totalt utsläpp i ton per år. Ibland kombineras sådana långtidsvärden med villkor för kortare tidsperioder, och då ibland med viss flexibilitet i villkoret. Detta kan göras t.ex. genom att det anges att tio av tolv månadsmedelvärden ska innehållas.

Värt att notera är också att vid tillämpningen av vad som är att betrakta som bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken bör all tillgänglig kunskap beaktas. En sådan källa kan vara de lägre nivåerna på utsläpp i en BAT-slutsats intervall. Det kan då också bli aktuellt att beakta information som finns i utkast till BREF:ar.

Industriutsläppsförordningen (IUF)

I IUF genomförs huvudsakligen de delar av IED som har IPPC-direktivet som grund (se ovan under rubriken Vad gäller enligt direktivet?). Förordningen har getts ut tillsammans med förordningsmotiv (Fm 2013:1). Denna vägledning syftar till att på ett mer lättillgängligt sätt beskriva det svenska genomförandet.

När och på vilket sätt ska BAT-slutsatserna följas?

I IUF har införts bestämmelser om när och på vilket sätt BAT-slutsatserna ska följas.

Offentliggjorda slutsatser kommer fortlöpande att tas in i de paragrafer som följer 2 kap. 4 § IUF, under relevant rubrik. Datum för offentliggörande anges, vilka verksamheter som berörs och så listas de slutsatserna som innehåller utsläppsvärden.

UTSLÄPPSVÄRDEN SOM BEGRÄNSNINGSVÄRDEN

Av 1 kap. 8 § IUF följer att slutsatser med utsläppsvärden ska gälla som begränsningsvärden för verksamheter vars huvudsakliga IED-verksamhet omfattas av slutsatserna, senast fyra år efter slutsatsernas offentliggörande. Enligt vad som anges ovan utgör det övre värdet i ett intervall det värde som inte får överskridas, utan att dispens har beviljats.

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

För verksamheter med flera IED-verksamheter av sidokarakter kan det vara svårt att avgöra vilken av dessa som är att anse som den huvudsakliga IED-verksamheten. I förordningsmotiven (s. 20) anges att det är den största eller mest dominerande verksamheten bland IED-verksamheter av sidokarakter som är att anse som huvudsaklig IED-verksamhet. Naturvårdsverket noterar att inget här sägs om med avseende på vilka aspekter en verksamhet ska anses som störst eller mest dominerande. En tolkning som ligger nära till hands är att det är verksamheternas miljöpåverkan som avses. Det kan vara svårt att rangordna miljöpåverkan, men ett sätt kan vara att jämföra vilken nivå för prövning eller anmälan som verksamheten skulle ha haft om de hade bedrivits var för sig. En annan tolkning av uttrycket ”störst eller mest dominerande” kan enligt Naturvårdsverket vara verksamhetens omsättning. Den kan då ses som ett kriterium när det gäller att bestämma den huvudsakliga IED-verksamheten.

Enligt 1 kap. 9 § IUF ska verksamhetsutövaren omedelbart informera tillsynsmyndigheten och vidta de åtgärder som behövs för att verksamheten återigen ska bedrivas så att begränsningsvärdet följs.

UTSLÄPPSPUNKT

Enligt 2 kap. 3 § första stycket IUF gäller följande. Ett utsläppsvärde för utsläpp av förorenande ämnen i slutsatser om bästa tillgängliga teknik ska, om inte annat sägs i slutsatserna, avse den punkt där utsläppet lämnar anläggningen utan hänsyn till eventuell spädning.

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

ANDRA FÖRSIKTIGHETSMÅTT

Av 1 kap. 10 § IUF följer att slutsatser utan utsläppsvärden kopplas till bestämmelsen om bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken med krav på att även de, efter en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, uppfylls av verksamheter vars huvudsakliga IED-verksamhet omfattas av slutsatserna, senast fyra år efter slutsatsernas offentliggörande.

Verksamhetsutövaren har att utföra denna bedömning inom ramen för sin egenkontroll. Myndigheters uppfattning om bedömningen kan komma till uttryck genom tillsynsmyndighetens fortlöpande bedömning av verksamheten, t.ex. vid granskning av miljörapporten eller vid prövningsmyndigheternas tillståndsprövning. Vad som bör ingå i verksamhetsutövarens redovisning i miljörapporten anges nedan under rubriken Miljörapportering.

TIDPUNKTEN

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

En verksamhetsutövare behöver följaktligen bara förhålla sig till en tidpunkt vart ungefär åttonde år för tillämpandet av nya slutsatser. Den tidpunkten fungerar också som brytpunkt för vad som ska redovisas i miljörapporten, se nedan under rubriken Miljörapportering.

Sammanfattningsvis kan noteras att direktivets krav på förnyad bedömning inom fyra år är omvandlat till föreskrifter som gäller efter fyra år. Verksamhetsutövaren har att utföra bedömning av om föreskrifterna följs inom ramen för sin egenkontroll. En ny prövning av verksamheten kan dock komma till stånd antingen om verksamhetsutövaren bedömer det som nödvändigt att ändra sin verksamhet för att uppfylla slutsatserna (tillstånds- eller anmälningspliktig) eller om tillsynsmyndigheten gör den bedömningen, och detta resulterar i ett föreläggande eller en ansökan om omprövning. Verksamhetsutövaren kan även ansöka om alternativvärde eller dispens (se nedan).

ANPASSADE VILLKOR

Av 1 kap. 13 § följer att BAT-slutsatser ska användas som referens vid tillståndsprövning. Bestämmelsen knyter an till 22 kap. 25 § första stycket 6 a miljöbalken och handlar om ”anpassning” av föreskrifter. Innebörden är följande. Genom att tas in i IUF blir slutsatserna generella föreskrifter. Föreskrifterna kan dock behöva preciseras för att kunna tillämpas på en viss verksamhet, dvs. prövningsmyndigheten ska använda BAT-slutsatserna som referens vid tillståndsprövning. Anpassningen ska ske genom att prövningsmyndigheten i en dom eller ett beslut som innebär att tillstånd lämnas, tar in de tillståndsvillkor som myndigheten anser behövs med anledning av BAT-slutsatser.

Detta gäller direkt efter det att slutsatserna har offentliggjorts. Någon fyraårsperiod ska således inte inväntas. Detsamma gäller övergångsvis för slutsatser i BREF-dokument framtagna under IPPC-direktivet, dock endast i fråga om slutsatser utan utsläppsvärden. Till dess de ersätts av slutsatser enligt IED ska de användas som referens vid tillståndsprövning.

En ansökan om tillstånd måste alltså innehålla en genomgång av tillämpliga slutsatser som underlag för prövningsprocessen. Det som bör tas upp i ansökan motsvarar enligt Naturvårdsverkets mening vad som bör ingå i verksamhetsutövarens redovisning i miljörapporten, se nedan under rubriken Miljörapportering.

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

Enligt 1 kap. 14 § IUF får ett anpassat villkor tillämpas i stället för den slutsats som anpassningen avser. Det är dock underförstått att slutsatser med utsläppsvärden inte får anpassas så att de blir mildare än vad som följer av slutsatsen (det övre värdet i intervallet), om inte dispens enligt 1 kap. 16–18 §§ IUF har beviljats samtidigt.

Alternativvärden

Av 1 kap. 15 § IUF följer att i det enskilda fallet får beslutas att en verksamhet i stället för att följa ett begränsningsvärde i slutsatser (dvs. som följer av slutsatser med utsläppsvärden) ska följa ett begränsningsvärde som bestäms med hänsyn till andra tidsperioder och andra referensförhållanden (alternativvärde).

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

Beslutet får inte innebära att verksamheten genom att följa ett alternativvärde tillåts ha högre utsläppsnivåer under normala driftförhållanden än om verksamheten skulle ha följt slutsatsens utsläppsvärde.

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

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

Fyra år efter det att nya slutsatser offentliggjorts, upphör beviljade alternativvärden att gälla.

Dispenser

Av 1 kap. 16 § 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 och de lokala miljöförhållandena skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan av att följa begränsningsvärdet.

Motsvarande bestämmelse i direktivet (art. 15.4) anger den aktuella anläggningens geografiska belägenhet, *eller* de lokala miljöförhållandena vid den, *eller* den aktuella anläggningens tekniska egenskaper.

Av förordningsmotiven (s. 38 f.) framgår att tanken med den svenska regeringen är att rekvisiten ska vara *alternativa*. Det är, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, så som bestämmelsen måste förstås.

Här är det alltså fråga om mildare värden än vad som följer av slutsatserna.

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

I förordningsmotiven (s. 38 f.) anges följande. Med lokala miljöförhållanden kan exempelvis menas att olika recipienter är olika känsliga för utsläpp av närsalter. Var anläggningen som verksamheten bedrivs på ligger geografiskt kan också ha betydelse för vissa krav. Som exempel kan nämnas att krav på täckning av flytgödsel- och urinbehållare endast gäller i Götaland och Svealands slättbygder. Det är tänkbart att vissa krav i slutsatser om bästa tillgängliga teknik på samma sätt endast är miljömässigt relevanta i vissa delar av Europa eller vissa delar av Sverige. Ett exempel på när anläggningens tekniska egenskaper kan medföra orimligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan är om anläggningen inte har plats för viss reningsutrustning och det på platsen inte går att utvidga anläggningen.

Vidare anförs i förordningsmotiven (s. 39) att resultatet av den skälighetsbedömning som ska ske enligt paragrafen i huvudsak bör överensstämma med vad som skulle bli resultatet av en tillämpning av 2 kap. 7 § miljöbalken. Till skillnad från i 2 kap. 7 § anges dock i paragrafen de enda skäl för undantag som får beaktas.

I direktivet anges att Kommissionen, om det behövs, får bedöma och genom riktlinjer ytterligare klargöra de kriterier som ska beaktas vid dispensprövningen. Det är vid denna tidpunkt inte beslutat om några sådana riktlinjer kommer att beslutas.

En dispens upphör enligt 1 kap. 17 § IUF att gälla när det begränsningsvärde som dispensen avser har ersatts med nya slutsatser om bästa tillgängliga teknik. Vad som avses måste enligt Naturvårdsverkets uppfattning vara fyra år efter det att begränsningsvärdet har ersatts med nya slutsatser.

Detta är huvudregeln. Därutöver finns i 1 kap. 18 § IUF 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.

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

Vidare anförs i förordningsmotiven (s.40) att en längre tidsperiod kan behövas om verksamhetsutövaren behöver ansöka om ändringstillstånd eller nytt tillstånd för att anpassa verksamheten så att utsläppsvärden i slutsatser kan följas, men tillståndsprocessen inte hinner avslutas innan fyraårsperiodens utgång. Vad som avses bör enligt Naturvårdsverkets tolkning vara att till-

ståndsprocessen inte hinner avslutas i så god tid att den nödvändiga åtgärden hinner tas i drift före fyraårsperiodens utgång.

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

Periodiska kontroller

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

Kontrollerna ska enligt 1 kap. 22 § IUF genomföras första gången senast fyra år efter det att slutsatser för anläggningens huvudsakliga IED-verksamhet offentliggjordes första gången. Denna tidpunkt stämmer överens med tidpunkten på krav på upprättande av statusrapport, se nedan. Enligt förordningsmotiven (s. 45) kan därmed den första periodiska kontrollen användas som underlag i statusrapporten.

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 föroreningens risker visar att kontroller inte behövs eller att kontroller kan genomföras med andra tidsintervaller.

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

Mer information finns i Naturvårdsverkets handbok (2001:3) om egenkontroll.

Krav på återställande vid nedläggning kopplat till statusrapport

NY BESTÄMMELSE I 10 KAP. MILJÖBALKEN

Med anledning av IED har i 10 kap. 5 a § miljöbalken införts en bestämmelse om att den som senast har bedrivit *en verksamhet som omfattas av en statusrapport, när verksamheten har upphört*, ska återställa området där verksamheten har bedrivits till det skick området hade enligt statusrapporten. Detta gäller dock endast om verksamheten har orsakat en *betydande förorening i mark eller grundvatten* i området, och åtgärder för återställande är *tekniskt genomförbara*.

Därefter sägs uttryckligen att bestämmelsen inte innebär någon inskränkning av de skyldigheter som i övrigt följer av 10 kap miljöbalken.

De kursiveringar som har gjorts ovan visar på de inskränkningar som direktivets bestämmelser har i förhållande till övriga ansvarsbestämmelser i 10 kap. miljöbalken. De krav som följer av direktivet gäller alltså enbart verksamheter som omfattas av en statusrapport, när verksamheten har upphört, ansvaret omfattar endast området där verksamheten har bedrivits, och saneringsnivån som anges är det skick området hade enligt statusrapporten. Vidare gäller bestämmelserna bara betydande föroreningar, endast i mark och grundvatten och bara om åtgärderna är tekniskt genomförbara (jfr t.ex. vad som beskrivs i Naturvårdsverkets handbok om efterbehandlingsansvar, rapport 6501, om ansvar enligt 10 kap. miljöbalken i övrigt).

Av förarbetena till 10 kap. 5 a § (prop. 2012/13:35, Nya regler för industriutsläpp, s. 38 f.) framgår att bestämmelsen i 5 a § behövs på grund av bestämmelsen om skälighetsbedömning i 10 kap. 4 § miljöbalken. För de fall samtliga förutsättningar i 5 a § är uppfyllda ska nämligen inte någon skälighetsavvägning göras i vidare mån än att hänsyn får tas till åtgärdernas tekniska genomförbarhet. Bestämmelsen är alltså just och enbart på denna punkt strängare än skälighetsregeln.

Genomförandet av direktivet innebär alltså endast att miljöbalksreglerna kompletteras så att de uppfyller direktivets krav.

Om det vid nedläggning av en verksamhet inte skulle bli aktuellt att tillämpa 5 a §, t.ex. med anledning av att föroreningen inte bedöms som betydande, är följaktligen övriga bestämmelser i 10 kap. miljöbalken ändå tillämpliga och sanering ska i så fall ske i enlighet med dessa bestämmelser.

STATUSRAPPORT

Den som ansöker om tillstånd till att bedriva industriutsläppsverksamhet ska enligt 1 kap. 23 § IUF se till att det finns en upprättad skriftlig rapport (statusrapport) som redovisar:

1. de föroreningar som förekommer i mark och grundvatten inom det område där verksamheten bedrivs eller avses att bedrivas,
2. hur området används när statusrapporten upprättas,
3. tillgänglig information om tidigare användning av området, och
4. mark- och grundvattenmätningar som avspeglar förhållandena i området.

En statusrapport behöver dock inte upprättas om risken är liten för att verksamheten medför föroreningsskada inom det område där verksamheten bedrivs eller avses att bedrivas. I förordningsmotiven (s. 46) anges att undantag i många fall kan bli tillämpliga på exempelvis djurhållande verksamheter.

En statusrapport ska endast upprättas vid ett tillfälle (om inte verksamhetsområdet vid ett senare tillfälle utökas) och den ska ses som ett praktiskt redskap för tillsynsmyndigheten att bedöma om åtgärder vid nedläggning enligt 10 kap. 5 a § miljöbalken kan krävas.

Kommissionen ska besluta om särskilda riktlinjer för vad en statusrapport ska innehålla. Dessa riktlinjer väntas bli färdiga tidigast sommaren 2013. Först därefter kommer det att bli möjligt att vägleda närmare i denna fråga.

Huvudregeln är att statusrapporten ska upprättas och ges in till tillsynsmyndigheten senast fyra år efter det att slutsatser för verksamhetens huvudverksamhet offentliggjorts (1 kap. 24 § första stycket 2 IUF). Tillsynsmyndigheten ska då pröva om statusrapporten uppfyller kraven i 23 §, och förelägga verksamhetsutövaren att avhjälpa bristen om den finner att så inte är fallet (1 kap. 25 § IUF).

Om verksamheten dessförinnan är föremål för tillståndsprövning, ska statusrapporten i stället, enligt 22 kap. 1 § första stycket 7 miljöbalken, bifogas tillståndsansökan (1 kap. 24 § första stycket 1 IUF). Det blir då i stället prövningsmyndigheten som prövar att statusrapporten uppfyller kraven i 23 §. Den tillståndsprövning som utlöser kravet på upprättande av statusrapport behöver enligt förordningsmotiven inte nödvändigtvis ha någon koppling till slutsatser om bästa tillgängliga teknik.

Enligt övergångsbestämmelserna till IUF gäller följande:

Verksamheter i branscher som även föll under IPPC-direktivet och som ansöker om tillstånd för första gången (nya verksamheter), ska till tillståndsansökan bifoga en statusrapport fr.o.m. den 18 juni 2013. För det fall ansökan har lämnats in under perioden den 7 januari – 17 juni 2013 (dvs. tidpunkten för ikraftträdande av IUF) ska ansökan kompletteras med statusrapport.

För befintliga verksamheter behöver en ansökan inte innehålla en statusrapport förrän den 7 januari 2014. Ingen komplettering behövs i fråga om mål där ansökan har ges in före denna tidpunkt.

I de fall någon komplettering av tillståndsansökan inte behövs ska verksamhetsutövaren i stället följa huvudregeln, dvs. att statusrapport ska lämnas till tillsynsmyndigheten senast fyra år efter det att slutsatser för den huvudsakliga IED-verksamheten offentliggjordes.

För verksamheter i de branscher som, jämfört med IPPC-direktivet, är nytillkomna (se ovan under rubriken Nyheter i IED), och som har påbörjats före den 18 juni 2013 (när miljöprövningsförordningen (2013:251) och IUF trädde i kraft), men som inte omfattas av ett tillstånd, finns inte någon särskild övergångsbestämmelse. Dessa verksamheter blir emellertid inte tillståndspliktiga förrän den 7 juli 2015. För att en sådan verksamhet ska få bedrivas vidare måste en ansökan om tillstånd lämnas till tillståndsmyndigheten senast den 7 juli 2015 (se 3 p. i övergångsbestämmelserna till miljöprövningsförordningen). En rimlig tolkning bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning vara att denna tillståndsansökan ska innehålla en statusrapport.

I 1 kap. 26 § IUF ges Naturvårdsverket ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om vad en statusrapport ska innehålla. Direktivets krav genomförs genom bestämmelsen i 23 §. Det är därför troligt att Naturvårdsverket inte kommer att utnyttja bemyndigandet, utan att det räcker med ytterligare vägledning om statusrapporter.

Bestämmelser om informationskyldighet

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

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

Sådan information kommer fortlöpande att läggas ut på Naturvårdsverkets webbsida.

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

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

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

Vad gäller offentliggjorda BAT-slutsatser ska Naturvårdsverket, och i fråga om djurhållande verksamheter, Statens jordbruksverk, informera berörda tillsynsmyndigheter om detta (2 kap. 1 § IUF).

Det kommer att röra sig om riktade elektroniska utskick till berörda tillsynsmyndigheter, så att inte samtliga landets tillsynsmyndigheter belastas med ett kontinuerligt flöde.

När tillsynsmyndigheten har blivit informerad ska myndigheten genast informera de verksamhetsutövare som omfattas av slutsatsen (2 kap. 2 § IUF).

Ändringar i miljöbalken

Nedan listas de förändringar i miljöbalken som har beslutats med anledning av de delar av IED som inte gäller speciosektorerna.

- 22 kap. första stycket; **En tillståndsansökan ska innehålla** uppgift om vilka åtgärder som behövs för att förebygga uppkomsten av avfall samt även en statusrapport.
- 22 kap. 25 § första stycket; **En tillståndsdom ska i förekommande fall innehålla** de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att anpassa tillämpningen av föreskrifter om BAT-slutsatser.
- 10 kap. 21 §; Bemyndigande för regeringen och subdelegation i fråga om skyldighet att upprätta **statusrapport**.
- 10 kap. 5 a §; **Krav på återställande vid nedläggning**.
- 24 kap. 1 §; Även föreskrifter meddelade med stöd av **12 kap. 10 § bryter tillstånds rättskraft**.
- 24 kap. 8 §; **Tillståndshavaren får möjlighet att ansökan om tillstånd upphävas**.

Miljötillsynsförordningen

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

Besöken ska göras minst en gång per år om anläggningen medför betydande risker för miljön, och minst vart tredje år för övriga anläggningar.

Besöken ska redovisas skriftligen och redovisningen ska lämnas till verksamhetsutövaren senast två månader efter tillsynsbesöket.

Om det vid besöket konstateras ett allvarligt fall av bristande efterlevnad av tillståndsvillkoren eller BAT-slutsatserna, ska ett nytt tillsynsbesök göras inom sex månader.

Miljörapportering

Utdrag ur vägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter (2006:9) om miljörapport.

4 § 18

Punkten reglerar vad en IED-verksamhet ska rapportera när slutsatser om bästa tillgängliga teknik har offentliggjorts.

Bakgrund

Punkten 18 avser endast IED-verksamheter, dvs. verksamheter som omfattas av tillståndsplikt med anledning av industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU), IED. Hänvisningen i punkten görs dock än så länge till de verksamheter som omfattas av IPPC-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG, konsoliderad version). Anledningen till detta är att den förordning som anger vilken tillståndsplikt som genomför IED (miljöprövningsförordningen (2013:251)), inte var beslutad vid årsskiftet 2012/2013. För att få rapporteringsskyldigheten för dessa verksamheter på plats före verksamhetsåret 2013 görs alltså hänvisningen i stället till koderna i FMH-bilagan. För verksamhetsåret 2013 innebär det inte någon skillnad i fråga om vilka verksamheter som avses.

Vad som avses med slutsatser om bästa tillgängliga teknik, och när sådana slutsatser ska börja tillämpas, regleras i industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF.

Av förordningsmotiven till IUF (Fm 2013:1 s. 29) framgår bl.a. att verksamhetsutövarens redovisning i miljörapporten bör vara utgångspunkten för tillsynsmyndighetens bedömning enligt 1 kap. 10 § IUF.

Dessutom syftar rapporteringen till att få verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet förberedda i god tid innan slutsatserna ska börja tillämpas.

Första redovisningen i den årliga miljörapporten (enligt 4 § 18 a och b)

I underpunkten a) anges att skyldigheten att rapportera inträder för det verksamhetsår som inträffar året efter det att slutsatser om bästa tillgängliga teknik för *den huvudsakliga IED-verksamheten* har offentliggjorts.

I underpunkten 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 alternativvärdes- och/eller dispensansökningar ska redovisas (att endast dispensansökningar nämns i föreskrifterna beror på att båda typerna av ansökningar vid tidpunkten för beslutande av föreskriftsändringen enligt miljödepartementets arbetshypotes benämndes dispensansökningar).

Rapporteringskyldigheten inträder alltså när slutsatser för verksamhetens *huvudsakliga IED-verksamhet* har offentliggjorts, men avser samtliga slutsatser som är tillämpliga på verksamheten, d.v.s. även sådana tidigare offentliggjorda slutsatser som enligt industriutsläppsförordningen ska börja tillämpas för verksamheten vid samma tidpunkt. Det kan röra sig om slutsatser som avser en sidoverksamhet eller sådana som är horisontella, t.ex. avseende lagring. I och med att vi nu ser de första omgångarna slutsatser offentliggjorda, finns, vid tidpunkten för denna väglednings beslutande, inte några sådana tidigare beslutade slutsatser (slutsatser i BREF-dokument beslutade enligt IPPC-direktivet ska visserligen användas som referens under en övergångsperiod, men endast vid tillståndsprövningen).

Exempel

Slutsatser för **järn- och ståltillverkning** respektive för **tillverkning av glas** (inklusive glasfibrer och mineralull) offentliggjordes den 8 mars 2012.

Verksamheter vars huvudsakliga IED-verksamhet utgörs av sådan verksamhet som omfattas av 4 kap. 12 §, 11 kap. 2 §, 14 kap. 1 § eller 15 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251) ska alltså rapportera enligt underpunkterna 18 a) och b) för verksamhetsåret 2013 (d.v.s. senast den 31 mars 2014).

Slutsatser för **cement, kalk och magnesiumoxid** offentliggjordes den 9 april 2013. Verksamheter vars huvudsakliga IED-verksamhet utgörs av sådan verksamhet som omfattas av 12 kap. 14 §, 14 kap. 8 § och 14 kap. 10 § miljöprövningsförordningen ska rapportera enligt underpunkterna 18 a) och b) för verksamhetsåret 2014 (d.v.s. senast den 31 mars 2015).

Verksamheter som anges i exemplen ovan, men som inte är att anse som huvudsaklig IED-verksamhet, utan som sidoverksamhet, ska rapportera första gången utifrån när slutsatser för verksamhetens huvudsakliga IED-verksamhet offentliggörs. Det är en betydelseskillnad mellan huvudsaklig verksamhet och huvudsaklig IED-verksamhet. Det senare begreppet avser vilken av eventuellt flera *IED-verksamheter* på en anläggning som är att betrakta som huvudsaklig.

Det som ska rapporteras är alltså en bedömning av i vilken mån verksamheten kommer att uppfylla slutsatserna inom den föreskrivna fyraårsperioden.

Slutsatserna med utsläppsvärden måste gås igenom en och en. För dem man anser sig klara ska man redovisa om man avser att ansöka om ett lika strikt alternativvärde (enligt 1 kap. 15 § IUF). För dem man inte anser sig klara ska man ange vad man avser att göra. Det kan vara fråga om att antingen vidta åtgärder (eventuellt anmälnings- eller tillståndspliktiga) eller att söka dispens från slutsatsen (enligt 1 kap. 16 § IUF)).

Även slutsatser utan utsläppsvärden måste gå igenom en och en. Men det räcker med en mer sammanfattande beskrivning av i vilken mån verksamheten bedrivs enligt slutsatserna (t.ex. ledningssystem, avfallsminimering, energiåtgång, damning och buller). Om verksamheten bedrivs på ett annat sätt ska anges om man avser att vidta några kompletterande åtgärder, eller om man inte anser att detta är rimligt (efter en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken). En vägledning i fråga om vad som kan anses som rimligt kan här vara vad som sägs om ”Tillämplighet” (Applicability) i slutsatserna.

Redovisningarna behöver inte nödvändigtvis innehålla en jämförelse mellan varje slutsats och tillståndsvillkoren. Hur villkoren uppfylls rapporteras enligt punkten 7 i föreskrifternas 4 §. De krav som följer av slutsatserna om bästa tillgängliga teknik och tillståndsvillkoren kommer att gälla parallellt med varandra. Det kan därför räcka att enligt punkten 18 ge en motiverad beskrivning av om slutsatserna bedöms uppfyllas eller ej, utan att sätta dem i relation till tillståndsvillkoren.

Påföljande redovisningar under fyraårsperioden (enligt 4 § 18 c)

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

Redovisningarna fr.o.m. året efter det att fyraårsperioden har passerats (enligt 4 § 18 d)

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

Underpunkterna c) och d) kommer sannolikt att behöva utvecklas när de första sådana rapporteringarna närmar sig. Som det är nu får lydelsen av underpunkterna främst ses som en indikation på vad som kommer att förväntas i dessa miljörapporter.

Ändringar som får göras efter enbart anmälan

Enligt direktivets art. 20.2 gäller att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ingen väsentlig ändring som planeras av verksamhetsutövaren genomförs utan att tillstånd beviljats.

Enligt art. 20.3 ska en ändring av anläggningens art eller funktion eller en utvidgning av anläggningen i vart fall anses vara väsentlig om ändringen eller utvidgningen i sig uppnår de tröskelvärden för kapacitet som anges i bilaga I till direktivet.

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

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

Enligt IED-betänkandet (SOU 2011:86, Bättre miljö – minskade utsläpp, s. 295 ff.) innebar bestämmelsen om mindre ändring en risk för att tillståndsprövningen vid ändringar i vissa fall kunde motverka miljöförbättringar. Vidare borde bestämmelsen om tillståndsplikt enligt utredningens uppfattning endast gälla för verksamheter som innebär en risk för reell påverkan på miljön. Mark- och miljödomstolarna skulle då i större utsträckning kunna använda sina resurser till de mest omfattande och komplicerade verksamheterna.

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

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om

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

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

4 § första stycket 1 miljöprövningsförordningen avspeglar bestämmelsen i direktivets art. 20.3. Innebörden av denna är inte ny i svensk rätt eftersom den gamla bestämmelsen i 5 § FMH ofta har tillämpats på detta sätt. Punkten 2 är en omformulering av den gamla bestämmelsen i 5 § FMH. Jämfört med utredningens förslag finns inte begreppet ”större” med som kriterium för vilka ändringar som är tillståndspliktiga. I stället är ändringens storlek inte berörd annat än indirekt. Betydelsen av ett antal ändringar genomförda vid olika tidpunkter är dock beaktad.

En ändring som innebär att det gällande tillståndet eller särskilda villkor för tillståndet behöver ändras är enligt 24 kap. 1 § miljöbalken alltid tillståndspliktig (nytt tillstånd eller ändringstillstånd). För att det ska räcka med en anmälan gäller alltså fortfarande att den i vart fall bara får påverka innebörden i det allmänna villkoret i verksamhetens tillstånd.

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

Allra viktigast är dock att tillsynsmyndigheten vid handläggningen av anmälningsärendet verkligen gör en prövning enligt 2 kap. miljöbalken. Enligt

27 § FMH ska därefter de förelägganden eller förbud som behövs meddelas, eller så ska tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.

Straffbestämmelser

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

BAT-slutsatserna genomförs, enligt vad som har beskrivits ovan, som föreskrifter i en förordning meddelad av regeringen. Enligt 29 kap. 8 § första stycket 4 miljöbalken gäller samma straffskala som för otillåten miljöverksamhet för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

Brott mot tillståndsvillkor och mot regeringsföreskrift är alltså sanktionerade på samma sätt (böter eller fängelse i högst två år).

Vad gäller de uppgifter som, enligt ovan, ska lämnas i miljörapporten finns i 29 kap. 5 § miljöbalken bestämmelser om försvårande av miljökontroll.

Förändringar för stora förbränningsanläggningar och anläggningar som förbränner avfall

Detta kapitel behandlar de förändringar för förbränningsanläggningar som blir följderna av genomförandet av IED.

Det första avsnittet beskriver kort förhållandet mellan individuella tillstånd, förordningar och BAT-slutsatser. Det andra avsnittet behandlar förändringar som är gemensamma för stora förbränningsanläggningar och för förbränning av avfall. Därefter följer två avsnitt med specifika ändringar för stora förbränningsanläggningar respektive förbränning av avfall.

Kapitel III och IV samt bilaga V och VI i IED⁴ gäller för stora förbränningsanläggningar respektive anläggningar som förbränner avfall.

Dessa kapitel är genomförda huvudsakligen som två förordningar:

- förordning (2013:252) om stora förbränningsanläggningar (FSF)
- förordning (2013:253) om förbränning av avfall (FFA)

Några av bestämmelserna införs på andra sätt, till exempel genom ändringar i Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport.

De nämnda två kapitlen i IED baseras på de två tidigare direktiven för dessa sektorer⁵. Huvuddragen kvarstår, men förändringarna är många. Framförallt skärps reglerna som gäller krav för utsläpp till luft. De flesta andra stora och små regler finns kvar, men många av dem justeras.

I Sverige har dessa två tidigare direktiv huvudsakligen införts genom:

- Naturvårdsverkets föreskrifter om utsläpp från stora förbränningsanläggningar. Denna benämns i det följande NFS 2002:26⁶.
- Förordning (2002:1060) om avfallsförbränning
- Naturvårdsverkets föreskrifter NFS (2002:28) om avfallsförbränning. Denna benämns i det följande NFS 2002:28.

Tillstånd, förordningar och BAT-slutsatser

Arbetet med revidering av BREF för stora förbränningsanläggningar startade i april 2011. Om arbetet följer normal tidplan bör BAT-slutsatser publiceras runt 2015. Arbetet med revidering av BREF för förbränning av avfall planeras starta under 2014. Om arbetet kommer i gång som planerat och följer normal tidplan skulle BAT-slutsatser kunna publiceras runt 2018.

⁴ Samt också några av definitionerna och några av bestämmelserna i kapitel I, II och VII.

⁵ Direktivet om stora förbränningsanläggningar (2001:80/EG) respektive direktivet om avfallsförbränning (2000/76/EG)

⁶ "Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002:26) om utsläpp till luft av svaveldioxid, kväveoxider och stoft från förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på 50 MW eller mer".

BREF för stora förbränningsanläggningar, och dess BAT-slutsatser, kommer även att gälla förgasningsanläggningar större än 20 MW (kod 1.4 bilaga 1 till IED) samt vissa samförbränningsanläggningar.

Övriga samförbränningsanläggningar, bland annat de som eldar obehandlat hushållsavfall eller (i vart fall större mängder) farligt avfall kommer att omfattas av BREF för förbränning av avfall, och dess BAT-slutsatser. Så småningom kommer därmed miljökrav att finnas i:

- Individuella tillstånd
- Förordningarna
- BAT-slutsatser

Dessa miljökrav kommer att gälla parallellt. Denna omfattande reglering motiveras av att de tre regelverken kompletterar varandra:

- Förordningarna genomför kapitel III och IV i IED, vilka har sina rötter i äldre direktiv. Denna reglerings historiska orsak är att dessa källor står för en stor andel av utsläppen till luft inom EU.
- Skärpningarna för stora förbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar utgör en stor del av den planerade miljönyttan med IED.
- Både förordningarna och BAT-slutsatser behövs eftersom BAT-slutsatser täcker betydligt fler miljöaspekter än förordningarna. Vidare finns det för BAT-slutsatserna en allmän dispensmöjlighet efter bedömning i enskilt fall. En sådan allmän dispensmöjlighet finns inte i förordningarna.
- Både tillstånd och förordningar behövs eftersom villkor i tillståndet sätts efter bedömning i det enskilda fallet, medan kraven i förordningarna liksom i BAT-slutsatserna, är satta efter bedömning på sektornivå.

Förändringar för både stora förbränningsanläggningar och anläggningar som förbränner avfall

Ikraftträdande

FSF och FFA träder ikraft den 18 juni 2013 för alla nya anläggningar. Det är sådana som lämnat in en fullständig tillståndsansökan efter den 7 januari 2013 eller tas i drift efter den 7 januari 2014. I FSF benämns dessa som ”ny förbränningsanläggning”. I FFA omnämns dessa som ”inte” ”2013-anläggning”.

Befintliga anläggningar benämns i både FSF och FFA som ”2013-anläggning”.

FFA träder ikraft den 7 januari 2014 för 2013-anläggningar som är en industriutsläppsverksamhet⁷. Det är de som omfattas av någon av verksamhetskoderna 90.180, 90.181, 90.200, 90.201, 90.210 eller 90.211 i 29 kap. 18-19 och 22-25 §§ miljöprövningsförordning (2013:251). NFS 2002:28 upphävs den 18 juni 2013, men den ska ändå fortsätta tillämpas för 2013-anläggningar fram till den 7 januari 2014. För den handfull 2013-anläggningar som inte är industriutsläppsverksamheter träder FFA ikraft den 18 juni 2013.

FSF träder ikraft den 1 januari 2016 för befintliga stora förbränningsanläggningar. NFS 2002:26 upphävs den 18 juni 2013, men den ska ändå fortsätta tillämpas för 2013-anläggningar fram till den 31 december 2015.

Övergångsbestämmelse 1 och 2 FSF

Övergångsbestämmelse 1 och 2 FFA

NFS 2013:4⁸ som upphäver NFS 2002:26

NFS 2013:5⁹ som upphäver NFS 2002:28

Fler definitioner och nya definitioner

FSF och FFA innehåller många definitioner. Syftet med flera av dem är att medge enklare meningsbyggnad i förordningarnas bestämmelser.

För att beteckna anläggningar som fick sitt första tillstånd och/eller togs i drift före vissa datum används beteckningarna *2013-anläggning*, *2002-anläggning* och i FSF även *1987-anläggning*.

2-14 §§ FSF

2-16 §§ FFA

2 § NFS 2002:26

2-3 §§ förordning (2002:1060) om avfallsförbränning

2-3 §§ NFS 2002:28

⁷ Industriutsläppsverksamhet definieras i 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250)

⁸ Förordning om upphävande av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002:26) om utsläpp till luft av svaveldioxid, kväveoxider och stoff från förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på 50 MW eller mer

⁹ Förordning om upphävande av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002:28) om avfallsförbränning

Utsläppskraven gäller vid normal drift och efter mätfelsavdrag

Till skillnad mot vad som vanligen gäller för utsläppskrav i enskilda tillstånd gäller utsläppskrav till luft enligt FSF och FFA inte under start- eller stopperioder. Enligt FFA gäller utsläppskraven dock vid start eller stopp om avfall då förbränns. Enligt FSF gäller utsläppskrav inte heller under perioder med störningar i reningsanläggningar eller under perioder då dispens givits för avbrott i gasförsörjning eller försörjning med lågsvavligt bränsle. FFA och FSF har inte ändrat detta. Möjligheten att få dispens för avbrott i gasförsörjning har dock utökats något.

Nytt är också att samtliga utsläppskrav till luft gäller efter ett schablonmässigt avdrag med 10 till 40 procent för mätfel för alla anläggningar. Under NFS 2002:26 och NFS 2002:28 har detta avdrag gjorts enbart för de anläggningar som förbränner avfall och de stora förbränningsanläggningar som tillkommit efter 2002.

30 och 42 §§ FSF

51 § FFA

15 § andra stycket och 16 § andra stycket NFS 2002:26

31 § andra stycket NFS 2002:28

Straffsanktion

FSF och FFA är straffsanktionerade eftersom de är meddelade huvudsakligen med stöd av 9 kap. 5 § i miljöbalken. I 1 § i FSF respektive FFA framgår vilka bestämmelser som meddelats med stöd av 9 kap. 5 § i miljöbalken.

Av 29 kap. 8 § 4 p miljöbalken 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 § miljöbalken.

1 § andra stycket FSF

1 § andra stycket FFA

29 kap 8 § fjärde punkten miljöbalken

Placering av provtagnings- och mätpunkter

Om det i tillståndet inte är bestämt var provtagnings- och mätpunkter ska vara placerade, ska verksamhetsutövaren senast den 30 juni 2014 föreslå placering till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska besluta var dessa punkter ska vara placerade senast den 31 mars 2015.

34 och 35 §§ FSF

47& 48 §§ FFA + övergångsbestämmelse FFA

Artikel 38.3 och 48.3 IED

Information till Naturvårdsverket om dispenser

IED kräver att medlemsstaterna ska informera EU-kommissionen avseende vissa dispenser som ges. I FSF och FFA har detta genomförts genom att tillsynsmyndigheten, och i tre fall även prövningsmyndigheten, ska meddela Naturvårdsverket. Därefter informerar Naturvårdsverket EU-kommissionen.

I FSF är det fyra dispensregler som berörs av detta dataflöde från tillsynsmyndigheten till kommissionen,

- dispens pga avbrott i gasförsörjning,
- dispens pga avbrott i försörjning av lågsvavligt bränsle.
- dispens för kort återstående livstid, och
- dispens för liten fjärrvärmeproduktion.

I FFA är det tre dispensregler som berörs,

- dispens från krav på automatiskt system som hindrar tillförsel av avfall,
- dispens från krav på uppehållstid och temperatur, och
- dispens från krav på stödbrännare.

Både tillsynsmyndigheten och prövningsmyndigheten ska informera Naturvårdsverket i dessa tre fall.

84-93 §§ FSF

28, 32, 33, 107 §§ FFA

Artikel 30.5, 30.6, 33.2, 35.2, 51.4 IED

Förändringar för stora förbränningsanläggningar

Krav för utsläpp till luft skärps

Mest skärps kraven för nya förbränningsanläggningar. För dem träder förordningarna i kraft den 18 juni 2013.

För befintliga anläggningar (som benämns ”2013-anläggningar”) skärps dagens krav något, men inte förrän den 1 januari 2016.

EU-kommissionen bedömer att skärpningarna kommer att få stor betydelse för utsläpp till luft inom EU.

Något mindre skärpningar blir det för utsläpp av SO₂ och NO_x från vissa stora förbränningsanläggningar som fick sitt första miljötillstånd före 2002. Villkoret är att de körs mindre än 1 500 timmar per år, mätt som ett genomsnitt över fem år. Dessa regler kan även tillämpas på en enskild panna.

För utsläpp av stoft finns inte motsvarande mildare krav för pannor med få drifttimmar. Det kan medföra att enskilda anläggningar kan komma att behöva komplettera sin reningsutrustning, byta till annan bränsle kvalitet eller göra andra förändringar såsom att förändra årlig drifttid eller körordning för vissa pannor.

Några få anläggningar kan genom FSF få mindre stränga begränsningsvärden än vad som gäller enligt äldre bestämmelser.

44-73 §§ FSF samt Övergångsbestämmelse 2 FSF
4, 5, 15, 16 §§ och bilagorna till NFS 2002:26

Dispenser från utsläppskraven

Genom FSF införs följande tre nya möjligheter till dispens från utsläppskraven,

- kort återstående livstid,
- liten fjärrvärmeproduktion, och
- avbrott i gasförsörjningen.

Liksom under NFS 2002:26 finns också möjlighet till dispens för allvarlig brist på lågsvavligt bränsle.

83, 85 -91 §§ FSF
9 § 2st NFS 2002:26

Skorstensregeln ändras

Den aggregeringsregel, den så kallade skorstensregeln, som finns i 2 § 1 NFS 2002:26, ändras så att pannor äldre än 1987 ska sammanräknas endast om rökgaskanalerna leds genom samma skorsten.

Detta innebär en snävare regel än enligt ordalydelsen i NFS 2002:26, vilket kan medföra att några anläggningar upphör att vara stor förbrännings-

anläggning eller att krav för lägre effektintervall kommer att gälla. Exempelvis kan krav för 100–300 MW komma att gälla istället för de något strängare kraven som gäller för anläggningar med en effekt över 300 MW.

36 § FSF utom dess sista mening

2 § 1 NFS 2002:26

Pannor under 15 MW

Pannor under 15 MW som finns på en stor förbränningsanläggning omfattas av utsläppskraven under FSF. Det är oförändrat jämfört med NFS 2002:26 och framgår nu explicit av 38 § FSF.

Under FSF, men inte under NFS 2002:26, kan dock förekomst av pannor under 15 MW nu medföra mildring av krav för den stora förbränningsanläggningen.

- Pannor under 15 MW medräknas inte i skorstensregeln för att avgöra om förbränningsanläggningarna tillsammans utgör en stor förbränningsanläggning som FSF är tillämplig på.
- Pannor under 15 MW medräknas inte i skorstensregeln för att avgöra om summan av de tillförda installerade effekterna är större än 100, 300 respektive 500 MW, vilket ofta avgör vilka begränsningsvärden som ska gälla för de sammanlagda utsläppen.

(6), 36 andra stycket, 38 §§ FSF

Förändringar för anläggningar som förbränner avfall

Ny definition av avfallsförbränningsanläggning

I och med införandet av FFA kommer det att finnas en svensk och en EU-rättslig definition av begreppet avfallsförbränningsanläggning.

Jämfört med vad som gällt under avfallsförbränningsförordningen (2002:1060) vidgar FFA definitionen av avfallsförbränningsanläggning till att omfatta även de anläggningar där det förbränns obehandlat hushållsavfall eller där mer än 40 procent av den alstrade värmen kommer från förbränning av farligt avfall.

De får med FFA samma grundkrav vad gäller konstruktion och drift som de som enligt IED är avfallsförbränningsanläggningar. Definitionsändringen återställer rättsläget i Sverige till vad som gällde fram till vintern 2010.

Det är knappt 35 anläggningar som berörs av att definitionen utvidgats. Fram till vintern 2010 klassificerades de som avfallsförbränningsanläggningar och omfattades då av de strängaste kraven för drift och konstruktion. Genom ett förhandsavgörande från EU-domstolen (Gävle Kraftvärme C-251/07) och fyra domar från Miljööverdomstolen (MÖD) fastställdes då att fyra svenska sådana anläggningar istället skulle klassificeras som samförbränningsanläggningar (se t.ex. MÖD 2010:2 och 3). Detta följde bland annat av det höga energiutnyttjandet som de fyra anläggningarna har. En konsekvens blev att de istället omfattades av något mindre stränga krav för konstruktion och drift.

Sedan dessa domar har det varit något oklart om samtliga av de nämnda cirka 35 anläggningarna omfattas av krav på avfallsförbränningsanläggningar eller inte. Några har haft den ena, eller den andra, klassificeringen fastlagd i sitt tillståndsbeslut. Naturvårdsverket har bedömt att samtliga dessa anläggningar skulle klassificeras som samförbränningsanläggningar om frågan skulle prövas av tillståndsmyndighet med beaktande av de nämnda domarna från MÖD. I rapporteringen till EU-kommissionen hösten 2012 avseende avfallsförbränningsdirektivet var det också så Sverige angav de cirka 35 berörda anläggningarnas klassificering. Endast en anläggning i Sverige rapporterades som avfallsförbränningsanläggning – SAKAB i Norrtorp i Örebro län.

6, 30, 32 och 33 §§ FFA

2 § förordning (2002:1060) om förbränning av avfall

4, 5 och 6 §§ NFS 2002:28

Ny kod enligt MPF för avfallsförbränningsanläggning

Verksamhetskoderna i MPF (tidigare "FMH-koder" i "FMH-bilagan") har separerats för avfallsförbränningsanläggningar respektive samförbränningsanläggningar. Exempelvis har den tidigare FMH-koden 90.200 (för mer än 100 000 ton icke farligt avfall) i MPF delats upp i en kod 90.200 för samförbränningsanläggningar och en kod 90.201 för avfallsförbränningsanläggningar.

Denna förändring avser att underlätta identifieringen av vilka anläggningar som omfattas av BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar respektive BAT-slutsatser för förbränning av avfall. Den senare ser ut att komma att omfatta många, men kanske inte alla, samförbränningsanläggningar som inte förbränner obehandlat hushållsavfall.

29 kap. 18-29 §§ miljöprövningsförordning avseende verksamhetskoderna 90.180 - 90.231.

Skärpta utsläppskrav för NO_x, stoft och SO₂

Genom FFA skärps minimikraven för begränsningsvärdena för NO_x, stoft och SO₂ för samförbränningsanläggningar inom energisektorn (vilka här benämns "energianläggningar"). Skärpningen sker på två sätt, dels skärps processgränsvärdena (vilka tidigare benämnts "Kproc"), dels införs en aggregeringsregel ("skorstensregel") för bestämmande av det effektvärde som avgör vilket högsta processgränsvärde som ska gälla.

Processgränsvärden för NO_x, stoft och SO₂

Processgränsvärdena (tidigare "Kproc") skärps till ungefär vad som gäller för stora förbränningsanläggningar enligt FSF. För nya energianläggningar skärps processgränsvärdena fr.o.m. den 18 juni 2013. För befintliga anläggningar skärps processgränsvärdena fr.o.m. den 1 januari 2016.

8 § ("energianläggning"), 81-92 §§ FFA, samt övergångsbestämmelse 6 FFA
Avsnitt 2.2.1 bilaga 2 NFS 2002:28

Skorstensregel för NO_x, stoft och SO₂

Som tidigare beror processgränsvärden (tidigare "Kproc") för NO_x, stoft och SO₂ för samförbränningsanläggningar inom energisektorn av den tillförda installerade effekten. Generellt gäller att ju högre effekt desto strängare processgränsvärde.

Under FFA ska den tillförda installerade effekten summeras med en aggregeringsregel. Den kan sägas vara en egen "skorstensregel" analog men lite annorlunda än den för stora förbränningsanläggningar.

80 § FFA

Ingen motsvarighet i NFS 2002:28

Skärpta utsläppskrav för NO_x från cementtillverkning

Genom FFA skärps minimikraven för begränsningsvärdena för NO_x från samförbränningsanläggning som fick sitt första tillstånd före 2002 och ligger på en cementfabrik.

68 §§ FFA, samt övergångsbestämmelse 5 FFA
Avsnitt 2.1 bilaga 2 NFS 2002:28

Tydligare och ändrad beräkning av begränsningsvärden

I FFA används löpande text för det som i bilaga 2 NFS 2002:28 är en formel för beräkning av begränsningsvärde (där benämnt ”utsläppsgränsvärde” eller ”K”) för NO_x , stoft och SO_2 från energianläggningar. Texten i FFA tydliggör förfarandet vid beräkningen.

71-78 §§ FFA

Första sidan bilaga 2 NFS 2002:28

Beräkningen är i sak densamma i FSF som i NFS 2002:28, förutom i ett hänseende. Beräkningen ska utgå från största respektive minsta flöde av rökgas som förbränningen av avfallsbränsle respektive övriga bränslen ger upphov till. I det enskilda fallet kan detta innebära en skärpning av begränsningsvärde.

72 § andra meningen, 73 § andra meningen FFA

Vidare tydliggörs att mellanled i beräkningen behövs då det finns processgränsvärden (tidigare ”Kproc”) eller avfallsgränsvärden (tidigare ”Kavfall”) för olika syrgashalter.

71 § 3, 4 6 och 7 FFA

Definitionen av Vproc i bilaga 2 NFS 2002:28

I 19 kap. 5 § andra stycket och 22 kap. 25 b § miljöbalken finns bestämmelser om att ett beslut eller en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet med förbränning av avfall ska innehålla villkor om begränsningsvärden för utsläpp som ska beräknas enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Denna bestämmelse preciseras i 75 § tredje stycket och 77§ FFA.

- Tillståndsmyndigheten kan besluta om ett processgränsvärde eller om ett begränsningsvärde.
- Ett processgränsvärde som har bestämts i ett tillståndsvillkor eller föreläggandevillkor får inte medföra en utsläpps begränsning som är orimlig jämfört med vad som skulle ha gällt om förbränningen avsåg enbart andra bränslen än avfall.

Om tillståndsmyndigheten inte beslutat om processgränsvärde eller begränsningsvärde ska tillsynsmyndigheten göra det om verksamhetsutövaren begär det.

19 kap. 5 § andra stycket och 22 kap. 25 b § miljöbalken

75 § tredje stycket och 77-78 §§ FFA

Kontroll då avfall tas emot för förbränning

Kraven vid mottagning av avfall för förbränning skärps något genom FFA. De redan befintliga kraven kompletteras med att verksamhetsutövaren ska kontrollera att avfall som tas emot för förbränning är lämpligt att förbränna i anläggningen, och får förbrännas i den.

21 § 2 FFA

Användning av organiska lösningsmedel – VOC

Kapitel V och bilaga VII i IED genomförs genom förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel. Förordningen träder i kraft den 18 juni 2013 och samma dag upphör Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:11) om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar att gälla.

Reglerna om flyktiga organiska lösningsmedel är i princip oförändrade i IED i förhållande till vad som gällde enligt direktiv (1999/13/EG) om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar.¹⁰ Därmed blir det i princip inga förändringar i sak i och med genomförandet av IED men det blir stora förändringar i form. Förordningen har helt strukturerats om i förhållande till våra föreskrifter och alla tabeller har ersatts med löptext i paragrafform.

Regeringen har publicerat förordningsmotiv (Fm 2013:2) som kan ge stöd och vägledning vid tillämpningen.

Naturvårdsverkets handbok 2007:2 *Flyktiga organiska ämnen (VOC) Handbok till Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:11) om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar* från november 2007 är fortfarande aktuell i sak men kommer att behöva uppdateras med anledning av genomförandet och omstruktureringen av regelverket.

¹⁰ Se prop. 2012/13:35 sid. 25.

Det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet

FAKTA

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-8663-3

Faktabladet innehåller lättillgänglig och översiktlig, men likväl fördjupande information om direktivet och hur det genomförs i svensk rätt.

Målgruppen är tillsynsmyndigheter så väl länsstyrelser som kommuner men också verksamhetsutövare, domstolar och andra yrkesverksamma inom området.

