
September 2012

Bättre miljö – minskade utsläpp – industriutsläppsutredningens betänkande SOU 2011:86

Bakgrund

Industriell verksamhet är av stor betydelse för Europas ekonomiska välbefinnande. Industriutsläpp orsakar dock miljöföroreningar och industriutsläppen utgör en stor del av Europas totala utsläpp till luft, vatten och mark. Ett behov av reglering av industriell verksamhet finns där-för på EU-nivå. Partner Erica Nobel och associate Christina Hellström kommenterar här de nya reglerna och de möjliga konsekvenserna av dem.

Med anledning av detta antogs 1996 det s.k. IPPC-direktivet (Integrated Pollution Prevention Control). Direktivet var inriktat på att säkerställa att EU:s medlemsländer införde system för att förebygga och begränsa föroreningar genom att anta en integrerad ansats vid reglering av miljöaspekter. Direktivet baserades på flera grundläggande principer, varav en är principen om bästa tillgängliga teknik (BAT – Best Available Techniques). De begränsningsvärden som fastställs i ett tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet ska bygga på BAT. För tolkning av BAT har EU utarbetat särskilda dokument för olika industrisektorer, s.k. BAT-referens-dokument. I respektive dokument redovisas vad som anses vara BAT för den specifika industrisektorn vid publiceringstillfället.

Det nya IED-direktivet

För att förbättra gemenskapspolitiken för industriutsläpp föreslog EU-kommissionen en översyn av den gällande lagstiftningen. Detta resulterade 2010 i det nya industriutsläppsdirektivet – IED (Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)). IED ersätter IPPC-direktivet och sex andra sektorsspecifika direktiv. IED anger enbart miniminormer.

IED ska vara infört i svensk lagstiftning den 1 januari 2013 och omfattar ca 1 100 anläggningar i Sverige. Industriutsläppsutredningen föreslår en ny industriutsläppsförordning och ett antal ändringar i miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Ett par nyheter införs, vilka bedöms ha betydande påverkan på den svenska miljörätten.

September 2012
**Bättre miljö –
minskade utsläpp –
industriutsläpps-
utredningens
betänkande
SOU 2011:86**

En förstärkt tillämpning av BAT

En av de centrala nyheterna i IED är BAT-referensdokumentens mer framträdande roll i tillståndsprovningen. Slutsatserna i dessa dokument - de s.k. BAT-slutsatserna - kommer att få ett direkt genomslag i tillståndsprovningen av de miljöfarliga verksamheter som omfattas av IED, då prövningsmyndigheterna uttryckligen måste ta hänsyn till dem vid sin prövning. Nya bestämmelser förslås därför införas i 16 kap. miljöbalken. Det finns i dagsläget ett 30-tal BAT-referensdokument och ambitionen är att de ska uppdateras senast åtta år efter det att den föregående versionen offentliggjordes.

I BAT-slutsatserna kommer gränsvärden för utsläpp under normala driftförhållanden att anges. Som huvudregel får prövningsmyndigheten inte meddela villkor med högre utsläpps-nivåer än de som anges i BAT-slutsatsen. Undantag finns dock, i specifika fall. Om ett undantag tillämpas, d.v.s. villkor fastställs i mildrande riktning, måste skälen härför framgå. Tillämpningen av ett undantag i mildrande riktning måste även rapporteras till EU-kommissionen. Villkor som är strängare än BAT-slutsatserna får meddelas av prövningsmyndigheten.

Genomförandet av BAT-slutsatser – översyn och omprövning

Enligt IED ska hänsyn tas till utvecklingen av BAT, vilket innebär att villkoren i verksamhets-tillstånd måste kunna ses över regelbundet och vid behov uppdateras. Detta särskilt om nya eller uppdaterade BAT-slutsatser antas. Vidare ställs krav på att den behöriga myndigheten inom fyra år från offentliggörandet av nya BAT-slutsatser avseende en anläggnings huvud-sakliga verksamhet ska se till att alla villkor för den berörda anläggningen bedöms på nytt och vid behov uppdateras. Enligt Industriutsläppsutredningen kommer detta att beröra ca 150 anläggningar i Sverige per år framöver.

Med en sådan stor mängd anläggningar som ska omprövas eller ses över per år riskerar detta att belasta myndigheterna hårt och inverka på myndigheternas övriga uppgifter. Industriutsläppsutredningen förslår därför att BAT-slutsatserna överförs till generella föreskrifter som kommer att få direkt genomslag för berörda verksamheter och således gälla istället för villkoren i tillståndet, om BAT-slutsatserna föreskriver strängare villkor. En individuell omprövning är därmed inte nödvändig.

För de branscher och sektorer där generella föreskrifter inte lämpar sig föreslås ett nytt översyns- och omprövningssystem för IED-verksamheter. Ett större ansvar kommer inom detta system att läggas på verksamhetsutövarna.

September 2012
**Bättre miljö –
minskade utsläpp –
industriutsläpps-
utredningens
betänkande
SOU 2011:86**

Naturvårdsveket och Jordbruksverket ska vara ansvariga för att bevaka arbetet inom EU med BAT-slutsatser inom sina respektive ansvarsområden. När en ny BAT-slutsats offentliggörs ska verken informera tillsynsmyndigheterna (kommuner och länsstyrelser). Tillsynsmyndigheterna ska då genast erinra berörda verksamhetsutövare om deras skyldighet att inkomma med underlag till myndigheten. Verksamhetsutövaren ska inom åtta månader från offentliggörandet av BAT-slutsatsen lämna en redovisning till tillsynsmyndigheten som visar om verksamhetens tillståndsvillkor uppfyller BAT-slutsatsen. Tillsynsmyndigheterna ska sedan inom ett år från offentliggörandet av BAT-slutsatsen göra en översyn av tillståndsvillkoren och besluta om omprövning behövs eller inte. Översynen ska resultera i ett beslut eller föreläggande, vilket gäller omedelbart.

Verksamhetsutövare som inte inkommer med något underlag eller underlag som är bristfälligt kommer att kunna åläggas en miljöstraffavgift.

Om tillsynsmyndigheten anser att det fordras omprövning, ska verksamhetsutövaren ansöka om omprövning hos prövningsmyndigheten inom den tid som anges i beslutet eller föreläggandet från tillsynsmyndigheten. En utebliven ansökan kan i yttersta fall leda till förbud mot att driva verksamheten.

Mål och ärenden om omprövning kommer att utgöra en egen kategori hos prövningsmyndigheten. Dessa mål och ärenden ska handläggas skyndsamt och prövningen är begränsad till att enbart omfatta frågor som har samband med relevanta BAT-slutsatser.

Statusrapport för IED-anläggningar

En annan nyhet i IED är statusrapporterna. För verksamheter (IED-anläggningar) som kan föranleda föroreningar ska verksamhetsutövaren upprätta och lämna in en statusrapport innan anläggningen tas i drift eller ett tillstånd uppdateras för första gången efter direktivets ikraftträdande. Rapporten är inte kopplad till antagandet av en ny BAT-slutsats. Rapporten ska istället redovisa information om nuvarande användning och tillgänglig information om tidigare användning av området och mark- och grundvattenmätningar som avspeglar förhållandena på platsen vid tiden för ansökan om tillstånd eller omprövning. När verksamheten definitivt har upphört ska verksamhetsutövaren bedöma föroreningssituationen i området. Om anläggningen har orsakat betydande föroreningar i mark och grundvatten ska verksamhetsutövaren återställa området till det skick området hade enligt statusrapporten. Detta inskränker dock inte övriga skyldigheter enligt 10 kap. miljöbalken. Vidare gäller att om en anläggning fram till omprövningen av tillståndet har bedrivits så att den orsakat en förorening av mark och grundvatten

September 2012
**Bättre miljö –
minskade utsläpp –
industriutsläpps-
utredningens
betänkande
SOU 2011:86**

som utgör en betydande risk för människors hälsa eller för miljön, föreligger en skyldighet att vidta åtgärder vid nedläggning. Åtgärderna ska resultera i att området, med beaktande av dess nuvarande eller godkända framtida användning, upp-hör att utgöra en sådan risk. Vad som avses med betydande risk har dock inte definierats i IED-direktivet.

Hur en statusrapport ska se ut och dess närmare innehåll är fortfarande oklart, då kommissionen ännu inte har utarbetat några riktlinjer.

Industriutsläppsutredningen menar därför att det är svårt att överblicka följderna för svensk del. Klart är dock att de svenska reglerna om ansvar för miljöskador i de flesta avseenden går längre än kraven i IED. Endast mindre ändringar i 10 kap. miljöbalken föreslås därför.

Slutsats

Betydande förändringar kommer att införas i svensk miljö rätt efter årsskiftet. Med den ökade betydelsen av BAT-slutsatserna framstår det som särskilt angeläget att Sverige aktivt deltar i det europeiska miljöarbetet. För verksamhetsutövarna kommer det att krävas ytterligare aktivt deltagande i tillståndsprocessen genom kravet på översyn och omprövning och det finns all anledning att redan nu börja informera sig om vilket arbete som pågår inom respektive bransch.



Erica Nobel,
Partner / Advokat



Christina Hellström,
Associate