

Vägledning om industriutsläppsbestämmelser

Naturvårdsverket har tagit fram denna vägledning om industriutsläppsbestämmelser, som ett stöd för såväl tillsyns- och prövningsmyndigheter som verksamhetsutövare och andra yrkesverksamma med anknytning till området. Vägledningen är en uppdaterad version av Naturvårdsverkets rapport 6702 "Vägledning om industriutsläppsbestämmelser", som publicerades 2016.

1	FÖRORD	7
2	SAMMANFATTNING	8
3	SUMMARY	10
4	INLEDNING	12
5	FÖRFATTNINGAR SOM GENOMFÖR INDUSTRIUTSLÄPPSDIREKTIVET OCH DERAS FÖRKORTNINGAR	13
6	BEGREPP OCH FÖRKLARINGAR	14
7	INDUSTRIUTSLÄPPSDIREKTIVET	16
7.1	Bakgrund	16
7.1.1	Allmänt	16
7.1.2	IPPC-direktivet	16
7.2	Industriutsläppsdirektivets tillämpningsområde	16
7.3	Förändringar i industriutsläppsdirektivet jämfört med IPPC-direktivet	17
7.4	BREF-dokument	18
7.5	BAT-slutsatser	19
7.5.1	Allmänt	19
7.5.2	Slutsatser med utsläppsvärden	19
7.5.3	Slutsatser utan utsläppsvärden	20
7.5.4	BAT-slutsatser ska ligga till grund för tillståndsvillkor	20
7.5.5	Genomförande av BAT-slutsatser	20
7.5.6	Utformning av BAT-slutsatser	21
8	DET SVENSKA GENOMFÖRANDET	22
8.1	Generella föreskrifter	22
8.2	Den svenska kravnivån är inte ändrad	22
8.3	BAT-slutsatserna och bästa möjliga teknik	23
8.4	Bestämmelserna i industriutsläppsförordningen gäller parallellt med villkoren	23
8.5	BAT-slutsatser och tillståndets rättskraft	24
8.6	BAT-slutsatser om övervakning och kontroll	25
9	INDUSTRIUTSLÄPPSFÖRORDNINGEN– GRUNDLÄGGANDE KRAV	26
9.1	Definition av industriutsläppsverksamhet	26
9.2	Anläggningsbegreppet	27
9.2.1	Verksamhet/anläggning	27
9.2.2	När anläggningsbegreppet får betydelse	27

9.2.3 Anläggningsbegreppet och verksamhetsutövaransvaret	28
9.3 När och på vilket sätt ska BAT-slutsatser följas	28
9.3.1 Utsläppsvärden som begränsningsvärden – BAT-slutsatser med utsläppsvärden	29
9.3.2 Andra försiktighetsmått - BAT-slutsatser utan utsläppsvärden	30
9.3.3 Utsläppspunkt	31
9.3.4 Gemensam reningsanläggning	31
9.3.5 Tidpunkt när BAT-slutsatserna ska tillämpas	31
9.3.6 Bedömning inom fyra år	32
9.3.7 Huvudverksamhet/sidoverksamhet	32
9.3.8 Onormala driftförhållanden	34
9.4 Alternativvärden	35
9.4.1 Bakgrund	35
9.4.2 Syftet med alternativvärden	35
9.4.3 Prövning av alternativvärden	36
9.4.4 Underlag för prövning av alternativvärde	37
9.4.5 Ansökan om alternativvärde krävs vanligtvis inte för mätning	37
9.5 Dispenser	38
10 SÄRSKILDA TILLÄMPNINGSFRÅGOR	39
10.1 Dubbla värden i BAT-AEL:er	39
10.2 Om verksamheten inte träffas av några BAT-AEL:er	39
10.3 Om verksamheten ligger nere eller har avslutats	39
10.4 BAT-slutsatser som ska börja tillämpas under ett löpande verksamhetsår	39
10.5 Flera huvudslutsatser	40
10.6 Inga huvudslutsatser	41
11 EGENKONTROLL OCH TILLSYN	42
11.1 Egenkontroll och tillsyn när BAT-slutsatser har offentliggjorts	42
11.1.1 Verksamhetsutövarens bedömning	42
11.1.2 Kontroll vid normala driftförhållanden	42
11.1.3 Verksamhetsutövarens åtgärder om BAT-AEL:er inte följs	43
11.1.4 Tillsynsmyndighetens åtgärder om BAT-slutsatser inte uppfylls	43
11.1.5 Tillsynsmyndighetens åtgärder i andra situationer än när BAT-slutsatser inte uppfylls	44
11.2 Periodiska kontroller	45
11.3 Miljötillsynsförordningen	45
11.4 Miljörapportering	46

11.4.1 Naturvårdsverket föreskrifter om miljörapport	46
11.4.2 Första redovisningen i den årliga miljörapporten	46
11.4.3 Påföljande redovisningar under fyraårsperioden	47
11.4.4 Redovisningar från och med året efter det att fyraårsperioden har passerat	47
12 PRÖVNING	48
12.1 Utformning av tillståndsvillkor	48
12.1.1 Hur bör tillståndsmyndigheten förhålla sig till de parallella systemen?	48
12.1.2 Villkor enligt miljöbalken ska omfatta all drift	48
12.2 Anpassade villkor	49
12.2.1 Vad innebär anpassade villkor?	49
12.2.2 Prövning av anpassade villkor	50
12.2.3 Kravnivå	50
12.2.4 Prövning under fyraårsperioden	50
12.2.5 Nya BAT-slutsatser under pågående tillståndsprövning	51
12.3 Förhållandet mellan anpassade villkor och alternativvärden	51
12.4 Underlag för tillståndsprövning av industriutsläppsverksamhet	52
13 INFORMATIONSSKYLDIGHET	54
14 STRAFFSANKTIONERING AV INDUSTRIUTSLÄPPSFÖRORDNINGEN	55

1 Förord

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

Vägledningen är kompletterad med uppdaterad och fördjupad vägledning inom flera områden. Förändringarna jämfört med rapport 6702 är främst följande:

- Vägledning om dispenser har, bortsett från ett kort avsnitt, lyfts ut från den generella vägledningen till en egen vägledning. Dispensvägledningen innehåller bl.a. ett antal exempel från dispensprövningar i olika instanser.
- Naturvårdsverket vägleder om delvis ianspråktagande av tillstånd.
- Vägledningen följer bl.a. kommissionens FAQ när det gäller att avgöra vad som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten vilket innebär att det inte längre anges vilket av kriterierna som gäller i första, andra och tredje hand.
- Naturvårdsverket vägleder om frågan om det är möjligt att ha flera huvudslutsatser.
- Naturvårdsverket vägleder om de fall där det saknas huvudslutsatser.
- Avsnittet om egenkontroll och tillsyn har omarbetats. Det innehåller nu bl.a. vägledning om vilka beslut som en tillsynsmyndighet kan och inte kan fatta.
- Naturvårdsverket har utvecklat vägledningen kring straffsanktionering vid överträdelse av olika industriutsläppsbestämmelserna och skillnaden mellan BAT-slutsatser med utsläppsvärden och BAT-slutsatser utan utsläppsvärden.
- Avsnittet om ändringar i miljöbalken har utgått.

Naturvårdsverket ger i vissa fall uttryck för myndighetens bedömningar, till exempel där praxis saknas. Detta tydliggörs genom formuleringar som ”Naturvårdsverket bedömer att” eller ”Naturvårdsverket anser att”. Naturvårdsverket försöker vara tydlig med hur Naturvårdsverket resonerat, bl.a. genom hänvisningar till olika källor, och vill uppmärksamma läsaren på att kommande praxis kan medföra att rättsläget tydliggörs eller ändras. Detta kan i sin tur innebära att vägledningen ändras.

2 Sammanfattning

Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU)¹ började tillämpas den 7 januari 2013. Direktivet är en omarbetning av IPPC-direktivet² och sex sektorsdirektiv. IPPC-direktivet upphörde att gälla den 7 januari 2014. En av de viktigaste förändringarna är att s.k. BAT-slutsatser får en mer framträdande roll än tidigare.

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

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

En verksamhetsutövare måste följa BAT-slutsatser med utsläppsvärden senast fyra år efter det att slutsatser för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten offentliggjorts i EUT³. Utsläppsnivåerna anges oftast som ett intervall. Utsläppen får maximalt uppgå till det övre värdet i intervallet. BAT-slutsatser med utsläppsvärden gäller under normala driftförhållanden.

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

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

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

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

Enligt direktivet avser BAT inte endast den teknik som används, utan även hur anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas. Samma grundläggande krav på att sköta sin utrustning följer av miljöbalkens hänsynsregler.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler samt bestämmelser om tillståndsprövning har inte ändrats med anledning av industriutsläppsdirektivet. Systemet med tillståndsprövning

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version).

³ Europeiska unionens officiella tidning.

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

3 Summary

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Inledning

Vägledningen beskriver innehållet i industriutsläppsdirektivet och de bestämmelser som genomför direktivet i svensk lagstiftning. Den innehåller översiktlig men likväl fördjupad information om direktivet och de svenska industriutsläppsbestämmelserna. I avsnitt 5 listas de svenska författningar som genomför direktivet och i avsnitt 6 förklaras centrala begrepp. Generell information om industriutsläppsdirektivet finns i avsnitt 7. Det svenska regelverket till följd av genomförandet av direktivet i Sverige beskrivs i avsnitt 8 och framåt. Källhänvisningar görs löpande, huvudsakligen i fotnoter.

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

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

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

5 Författningar som genomför industriutsläppsdirektivet och deras förkortningar

De författningar som genomför industriutsläppsdirektivet i Sverige har listats tillsammans med de förkortningar som vanligen används för de. I vägledningen används förkortningar i mycket begränsad utsträckning.

- Miljöbalken (MB)
- Industriutsläppsförordningen (2013:250) (IUF)
- Miljöprövningsförordningen (2013:251) (MPF)
- Förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar
- Förordningen (2013:253) om förbränning av avfall
- Förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel
- Förordningen (2013:255) om produktion av titandioxid
- Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH)
- Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
- Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport (miljörapportsföreskrifterna)

6 Begrepp och förklaringar

Begrepp	Förklaring
Anläggning	Definieras i IED som en fast, teknisk enhet inom vilken en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I eller del 1 i bilaga VII bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet på samma plats som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som anges i dessa bilagor och som kan påverka utsläpp och föroreningar (art. 3.3 IED).
BAT	Best Available Techniques, bästa tillgängliga teknik (art. 3.10 IED).
BAT-slutsats	Slutsats om bästa tillgängliga teknik finns både med och utan miljöprestandanivåer (värden).
BAT-slutsatsdokument	Kommissionsbeslut med BAT-slutsatser (ingår som ett kapitel i BREF och offentliggörs i EUT).
BAT-AEPL	BAT Associated Environmental Performance Level (avsnitt 3.3 2012/119/EU ⁴). Det samlade begreppet för BAT-slutsatser med tillhörande miljöprestandanivåer (värden). Miljöprestandanivåer kan omfatta: <ul style="list-style-type: none"> • Utsläppsnivåer (utsläppsvärden) • Förbrukningsnivåer (konsumtionsvärden) • Andra nivåer (t.ex reningseffektivitet)
BAT-AEL	BAT Associated Emission Level, en BAT-slutsats med tillhörande utsläppsnivåer/utsläppsvärden, ofta angivna som ett intervall (art 3.13 IED).
BAT-slutsats utan miljöprestandanivåer	BAT-slutsats utan tillhörande miljöprestandanivåer (värden) (avsnitt 3.3 2012/119/EU). T ex rörande kontroll, materialhantering eller miljöledningssystem.
BREF	BAT Reference Document, BAT-referensdokument i vilka BAT-slutsatserna är ett kapitel.
EUT	Europeiska unionens officiella tidning

⁴ 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.

IPPC-direktivet	Integrated Pollution Prevention and Control Directive, direktivet för samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar ⁵ .
Utsläpp	Definieras i IED som ett direkt eller indirekt utsläpp, från punktkällor eller diffusa källor inom anläggningen, av ämnen, vibrationer, värme eller buller till luft, vatten eller mark (art. 3.4 IED).

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version).

7 Industriutsläppsdirektivet

Detta avsnitt i vägledningen beskriver industriutsläppsdirektivet, dels bakgrunden till direktivet, dels vad som föreskrivs i direktivet.

7.1 Bakgrund

7.1.1 Allmänt

Industriutsläppsdirektivet började tillämpas den 7 januari 2013. Det är ett s.k. minimidirektiv, vilket innebär att medlemsländerna har rätt att införa eller behålla strängare, men inte mildare, krav än de som följer av direktivet.

Industriutsläppsdirektivet är en omarbetning av IPPC-direktivet och sex sektorsdirektiv rörande stora förbränningsanläggningar (LCP), förbränning av avfall (WI), flyktiga organiska föreningar (VOC) samt tre direktiv om tillverkning av titandioxid (TiO₂). De bestämmelser i industriutsläppsdirektivet som bygger på IPPC-direktivet återfinns i kapitel II. De som härrör från LCP-direktivet⁶ återfinns i kapitel III, WI-direktivet⁷ i kapitel IV, VOC-direktivet⁸ i kapitel V och titandioxiddirektiven⁹ i kapitel VI. I kapitel I och VII finns allmänna bestämmelser som gäller samtliga verksamheter.

Industriutsläppsdirektivets uppbyggnad beskrivs närmare i avsnitt 7.2.

7.1.2 IPPC-direktivet

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

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

IPPC-direktivet upphörde att gälla den 7 januari 2014.

7.2 Industriutsläppsdirektivets tillämpningsområde

Industriutsläppsdirektivet är indelat i sju kapitel.

Kapitel I Allmänna bestämmelser

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG av den 23 oktober 2001 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall.

⁸ Rådets direktiv 1999/13/EG av den 11 mars 1999 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar.

⁹ Bl.a. Rådets direktiv 78/176/EEG av den 20 februari 1978 om avfall från titandioxidindustrin.

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

Industriutsläppsdirektivets kapitel II omfattar de verksamheter med hög föroreningspotential som tidigare föll under IPPC-direktivet, och som anges i bilaga I till direktivet. De verksamheter som berörs är industrier inom energisektorn, metall- och mineralindustri, kemisk industri, avfallshantering, massa- och pappersindustri, livsmedelsindustri, stora anläggningar med djurhållande verksamhet, m.m. Endast de verksamheter som omfattas av direktivets kapitel II och bilaga I omfattas av BAT-slutsatser.

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

7.3 Förändringar i industriutsläppsdirektivet jämfört med IPPC-direktivet

En av de viktigaste förändringarna i industriutsläppsdirektivet var att BAT-slutsatserna fick en mer framskjuten roll än i IPPC-direktivet samt att krav infördes på någon typ av förnyad bedömning av industrianläggningar inom fyra år efter det att slutsatser för respektive anläggnings huvudsakliga verksamhet har offentliggjorts.

Förändringarna innebar en uppstramning av reglerna jämfört med vad som gällde enligt IPPC-direktivet. Enligt Kommissionen var anledningen till förändringarna att det har funnits brister i hur IPPC- och sektorsdirektiven har följts (prop. 2012/13:35 s. 23). Jämfört med IPPC-direktivet tillkom två branscher, impregnering av trä och tillverkning av träskivor. Även avloppsreningsanläggning som tar emot avloppsvatten från en eller flera sådana anläggningar som omfattas av kapitel II och bilaga I, och som inte omfattas av avloppsdirektivet tillkom. Dessutom gjordes justeringar i fråga om vissa definitioner av verksamheter. Detta innebar mindre utökningar av tillämpningsområdet för kapitel II/bilaga I jämfört med IPPC-direktivet.

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

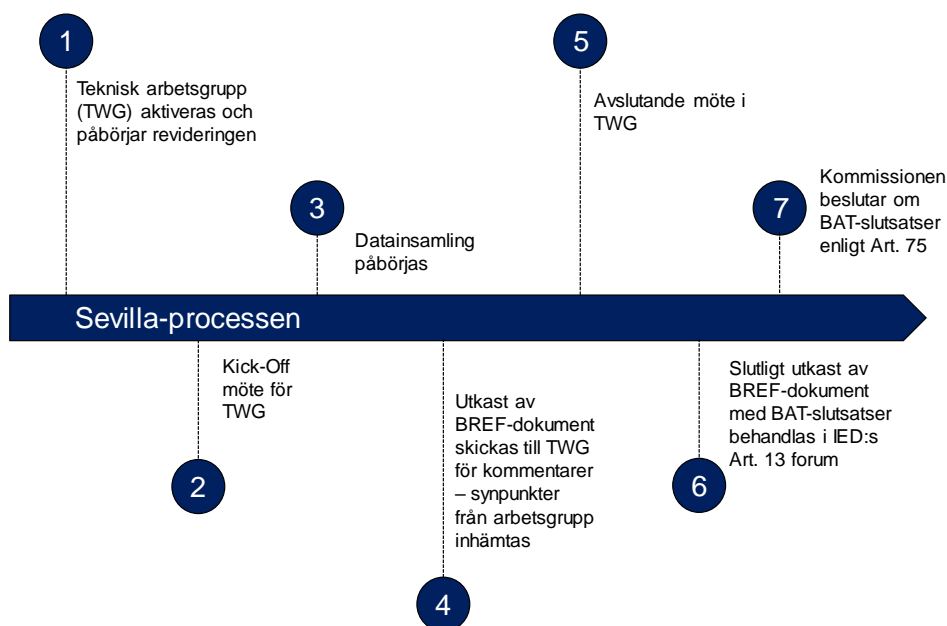
7.4 BREF-dokument

För uttolkningen av BAT tar EU fram särskilda tolkningsdokument, s.k. BREF-dokument (BAT-referensdokument). Det finns både vertikala (branschspecifika) och horisontella (branschgemensamma) BREF-dokument. Vertikala BREF-dokument gäller för en viss industrisektor, t.ex. järn- och ståltillverkning, medan horisontella gäller sektorsövergripande frågor avseende samtliga berörda industrisektorer, t.ex. energifrågor, lagring eller kylsystem.

I BREF-dokumenterna redovisas vad som anses vara bästa tillgängliga teknik, bl.a. i form av s.k. BAT-slutsatser. BREF-dokumenterna är omfattande dokument på engelska men kapitlet med BAT-slutsatser ges ut även på svenska. I fråga om de BREF-dokument som gavs ut under IPPC-direktivet är sammanfattningen (Executive Summary), som innehåller de viktigaste BAT-slutsatserna, översatt till svenska.

BREF-dokumenterna finns att hämta på Naturvårdsverkets webbplats.

Arbetsprocessen för att ta fram BREF-dokument och BAT-slutsatser, inom ramen för industriutsläppsdirektivet, har formaliserats genom den så kallade Sevilla-processen. Det kapitel i BREF-dokumentet som innehåller BAT-slutsatser beslutas av Kommissionen efter omröstning av medlemsstaterna. Därefter översätts det till samtliga medlemspråk och offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning (EUT).



Figur 1. Processen att ta fram BAT-slutsatser

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

7.5 BAT-slutsatser

7.5.1 Allmänt

Det finns drygt 30 BREF-dokument framtagna under IPPC-direktivet. Av dessa har 17 reviderats och 8 är under pågående revidering. Dessa revideras nu under IED och BAT-slutsatser beslutas. Kommissionen strävar efter att uppdatera varje BAT-slutsatsdokument senast åtta år efter det att det förra offentliggjordes. Denna ambition har visat sig vara svår att uppnå hittills. Information om det pågående arbetet med att ta fram BAT-slutsatser finns på Naturvårdsverkets webbplats.

En verksamhetsutövare kan behöva beakta flera BAT-slutsatsdokument. Detta beror på att en verksamhetsutövare kan bedriva flera olika typer av verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet. I så fall skiljer man mellan anläggningens huvudsakliga verksamhet och sidoverksamhet(-er).

BAT-slutsatser är ofta formulerade som att en eller flera tekniker är BAT. Med begreppet ”techniques” i BAT avses inte enbart använd teknik, utan även det sätt på vilket en anläggning utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas (art. 3.10 a industriutsläppsdirektivet). Dock framgår av direktivets art. 15.2 att bästa tillgängliga teknik inte är knuten till någon specifik teknik eller teknologi (se även art. 14.5 andra stycket). I enlighet med detta har det, i de BAT-slutsatsdokument som hittills offentliggjorts under industriutsläppsdirektivet, angetts ungefär följande under rubriken ”Tillämpningsområde”: ”Det är inget krav att använda de tekniker som beskrivs i dessa BAT-slutsatser. Beskrivningen av tekniker är inte heller fullständig. Andra tekniker kan användas om de ger åtminstone sammamiljöprestanda/miljöskyddsnivå.” Specifika tekniker ska således inte ses som föreskrivande (se även avsnitt 9.3.2).

Det finns olika typer av BAT-slutsatser. Det är särskilt viktigt att särskilja BAT-slutsatser med utsläppsnivåer (utsläppsvärden) (BAT Associated Emission Levels, BAT-AEL:er) från alla andra BAT-slutsatser, d.v.s. de utan utsläppsvärden. Se avsnitt 7.5.2 respektive 7.5.3.

BAT-slutsatser har av Kommissionen delats in i BAT-slutsatser med tillhörande miljöprestandanivåer (värden) (BAT Associated Environmental Performance Level, BAT-AEPL:er) och BAT-slutsatser utan tillhörande miljöprestandanivåer. Miljöprestandanivåer i BAT-AEPL:er kan omfatta utsläppsnivåer (utsläppsvärden), förbrukningsnivåer (konsumtionsvärden) eller nivåer för andra miljöprestanda, t ex energieffektivitet eller avfallsmängder. Se avsnitt 7.5.2 och 7.5.3. BAT-slutsatser utan tillhörande miljöprestandanivåer kan handla om krav på exempelvis kontroll, materialhantering eller miljöledningssystem.

7.5.2 Slutsatser med utsläppsvärden

De slutsatser som innehåller utsläppsvärden (BAT-AEL:er) har i direktivet fått en särställning på så sätt att medlemsstaterna ska se till att berörda verksamhetsutövare följer dem senast fyra år efter det att slutsatser för anläggningens huvudsakliga verksamhet har offentliggjorts, om inte dispens har beviljats (art. 15.3, 15.4 och 21.3). Dessutom ska de användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkor (art. 14.3).

Utsläppsvärden anges oftast som ett intervall. Den nedre nivån i intervallet indikerar vad de bäst presterande verksamheterna i branschen klarar av (Fm 2013:1, s. 25). Den övre nivån markerar gränsen för vad som kan tillåtas enligt industriutsläppsdirektivet, d.v.s. större utsläpp är inte tillåtna om inte dispens har beviljats.¹⁰

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

BAT-AEL:er gäller under normala driftförhållanden. Vad som avses med normala driftförhållanden är inte definierat. Däremot framgår av direktivets art. 14.1 f) att med motsatsen, d.v.s. onormala driftförhållanden, avses t.ex. arbete med igångsättande och urdrifttagning, läckor, störningar i driften, tillfälliga avbrott och den slutliga nedläggningen av verksamheten. Vad som avses med onormala driftförhållanden beskrivs närmare under avsnitt 8.3.8.

7.5.3 Slutsatser utan utsläppsvärden

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

Även slutsatser utan utsläppsvärden kan vara förenade med värden (siffror), s.k. BAT-AEPL. Det rör sig då exempelvis om förbrukningsnivåer (konsumtionsvärden). Konsumtionsvärden kan exempelvis avse användning av energi och vatten. Även om värdena anges på samma sätt som i slutsatser med utsläppsvärden, t.ex. 100–400 kWh/ton produkt, är det i dessa fall inte fråga om utsläppsvärden. I vissa BAT-slutsatsdokument anges s.k. indikativa eller vägledande miljöprestandanivåer med utsläppsvärden. Sådana nivåer är att jämföra med BAT-AEPL:er. Det är således fråga om BAT-slutsatser utan utsläppsvärden.

7.5.4 BAT-slutsatser ska ligga till grund för tillståndsvillkor

Enligt direktivet ska både slutsatser med och slutsatser utan utsläppsvärden ligga till grund för fastställande av tillståndsvillkor (art. 14.3). Detta gäller direkt efter det att slutsatserna har offentliggjorts. Det svenska genomförandet beskrivs i avsnitt 8.

Tills dess att BAT-slutsatser i BREF:ar framtagna under IPPC-direktivet ersatts av BAT-slutsatser beslutade under industriutsläppsdirektivet ska även BAT-slutsatser enligt IPPC-BREF:ar tillämpas vid tillståndsprövning. Liksom tidigare behöver emellertid inte sådana BAT-slutsatser med utsläppsvärden följas, på det sätt som gäller för BAT-slutsatser beslutade under industriutsläppsdirektivet (art. 13.7).

Industriutsläppsdirektivet förändrade alltså inte statusen för BAT-slutsatser antagna under IPPC.

7.5.5 Genomförande av BAT-slutsatser

¹⁰ Se s. 20 i Kommissionens genomförandebeslut 2012/119/EU av den 10 februari 2012 om regler för de riktlinjer om insamlingen av uppgifter och om utarbetande av BAT-referensdokument och om deras kvalitetssäkring som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp.

Alla BAT-slutsatser (slutsatser med respektive utan utsläppsvärden samt slutsatser enligt IPPC-BREF:ar) genomförs i svensk rätt genom generella föreskrifter i industriutsläppsförordningen (2013:250) (se vidare avsnitt 8).

Exempelvis offentliggjordes BAT-slutsatser för järn- och ståltillverkning den 8 mars 2012. Sedan den 8 mars 2016 ska de tillämpas av verksamhetsutövare som har detta som sin huvudsakliga verksamhet. Redan innan det datumet ska de dock ha använts som referens vid en tillståndsprövning.

7.5.6 Utformning av BAT-slutsatser

Tanken är att de olika BREF-dokumenterna respektive de olika BAT-slutsatserna ska ha ungefär samma utformning. Till hjälp vid utformningen (i den s.k. Sevilla-processen) finns ett beslut från Kommissionen¹¹, som ger riktlinjer bl.a. för innehåll och omfattning. Hittills har offentliggjorda slutsatser dock lite varierad utformning. Detta kan bl.a. bero på att de olika tekniska arbetsgrupperna har gjort olika överväganden och att arbetsformerna utvecklats succesivt under årens lopp, och det kan inte uteslutas att sådant kommer att ge avtryck även i framtiden. Det kan också bero på att samma ord och begrepp har översatts olika i olika BAT-slutsatsdokument.

BAT-slutsatserna ligger som en bilaga till själva beslutet. De inleds normalt med bestämmelser om Tillämpningsområde (Scope), där det preciseras vilka verksamheter i direktivets bilaga I som berörs, samt vilka andra BAT-slutsatsdokument som kan vara relevanta för dessa verksamhetsutövare. Därefter följer ett avsnitt med Allmänna överväganden.

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

BAT-slutsatserna finns också i ett eget kapitel i respektive BREF.

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

¹¹ Kommissionens genomförandebeslut 2012/119/EU av den 10 februari 2012 om regler för de riktlinjer om insamlingen av uppgifter och om utarbetande av BAT-referensdokument och om deras kvalitets-säkring som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp.

8 Det svenska genomförandet

Detta och alla följande avsnitt i vägledningen beskriver det svenska genomförandet av industriutsläppsdirektivet. Inledningsvis beskrivs förhållandet mellan BAT-slutsatserna och miljöbalken, , med bl.a. dess hänsynsregler och verksamhetens miljöbalkstillstånd.

8.1 Generella föreskrifter

När ett direktiv har genomförts i nationell rätt är det de nationella bestämmelserna som ska tillämpas. Direktivet används då främst som tolkningshjälp, om det finns utrymme för någon tolkning, t.ex. ska begrepp tolkas i ljuset av det bakomliggande direktivet (se t.ex. avsnitt 9.2 om anläggningsbegreppet).

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

Regleringen av det som följer av direktivets kapitel II genomförs huvudsakligen genom industriutsläppsförordningen. Genom dessa bestämmelser görs BAT-slutsatserna gällande för berörda verksamheter utan att någon tillståndsprövning utförs.

Enligt förarbetena till de ändringar i miljöbalken som gjordes med anledning av industriutsläppsdirektivet (prop. 2012/13:35 s. 30) syftar ändringarna till att så långt som möjligt minska behovet av individuell omprovning av tillstånd. Tanken är alltså att BAT-slutsatserna och verksamheternas miljöstillstånd ska gälla parallellt och sammanblandas så lite som möjligt.

8.2 Den svenska kravnivån är inte ändrad

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

I 2 kap. 3 § miljöbalken används begreppet bästa möjliga teknik (BMT). Begreppet kan jämföras med vad som enligt den tidigare miljöskyddslagen uttrycktes som tekniskt möjligt. I förarbetena anförs, med hänvisning till uttalanden i förarbetena till miljöbalken, att bästa möjliga teknik är tänkt att vara striktare än bästa tillgängliga teknik (prop. 2012/13:35, s. 17).

I förarbetena anförs (s. 34) att genom att behålla de allmänna hänsynsreglernas uppbyggnad motverkas farhågorna om att industriutsläppsdirektivet kommer att medföra en försvagning av de krav som ställs på verksamheter i Sverige.

8.3 BAT-slutsatserna och bästa möjliga teknik

Som anges i avsnitt 8.1 är tanken att BAT-slutsatserna och verksamheternas miljö-tillstånd ska gälla parallellt och sammanblandas så lite som möjligt. BAT-slutsatserna påverkar dock en miljöprövning bl.a. genom 2 kap. 3 § miljöbalken. Vid tillämpningen av vad som är att betrakta som bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken bör all tillgänglig kunskap beaktas. En sådan källa till kunskap är bl.a. den nedre nivån i intervallet för utsläpp reglerat i en BAT-AEL (intervallen i BAT-slutsatser beskrivs närmare i avsnitt 7.5.2). Denna nivå motsvarar vad som inför beslutandet av BAT-slutsatserna har bedömts att bättre anläggningar, huvudsakligen inom EU, klarar vid normal drift (Fm 2013:1, s. 25). De nedre nivåerna kan alltså användas som ett underlag, bland andra, för bedömning av vad som är att anse som bästa möjliga teknik.

Man bör ha i åtanke att BAT-slutsatser avspeglar vad som ansågs vara bästa tillgängliga teknik vid tidpunkten för beslutande av slutsatserna. Bästa möjliga teknik avser vad som vid varje aktuell tidpunkt är bästa möjliga teknik. Man kan säga att BAT-slutsatser ”åldras” allt eftersom tiden går.

I enlighet med praxis kan även ännu icke beslutade och offentliggjorda BAT-slutsatser utgöra underlag vid bedömningen av vad som utgör bästa möjliga teknik (Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 februari 2014 i mål M 4407-13).

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

8.4 Bestämmelserna i industriutsläppsförordningen gäller parallellt med villkoren

Kravet på att innehålla BAT-slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) gäller under normala driftförhållanden. BAT-AEL:er anger inte vad som får släppas ut när driften är annat än normal. BAT-AEL:er reglerar alltså inte vilken total miljöpåverkan som kan tillåtas. Vanligen är det just vid onormala driftförhållanden som större utsläpp sker. Man kan säga att BAT-slutsatserna snarast syftar till en slags kontroll av att den installerade tekniken (inklusive hur den underhålls, drivs, o.s.v.) under normala driftförhållanden faktiskt lever upp till den grundläggande skyldigheten i industriutsläppsdirektivet att använda bästa tillgängliga teknik (BAT).

De krav som BAT-slutsatserna ställer är alltså inte korrelerade till den miljöpåverkan som enligt miljöbalkens hänsynsregler anses som rimlig. Det är med andra ord fråga om två olika system med krav på verksamhetsutövarna. En verksamhets tillståndsvillkor ska enligt praxis reglera det totala utsläppet från all typ av drift, medan BAT-slutsatserna (inklusive BAT-AEL:erna) snarare syftar till en kontroll av teknik. I linje med detta innebär det svenska genomförandet av industriutsläppsdirektivet att 2 och 9 kap. miljöbalken har kompletterats på så sätt att BAT-slutsatserna huvudsakligen gäller parallellt med de krav som fastställs vid tillståndsprövning. Verksamhetsutövaren måste

alltså följa både villkoren i sitt tillstånd och de krav som följer av industriutsläppsförordningen (se 1 kap. 12 § industriutsläppsförordningen).

En verksamhetsutövare måste därmed kontrollera och i miljörapporten redovisa hur både tillståndsvillkor och BAT-slutsatser uppfylls.¹² En möjlighet att undvika kravet att redovisa uppfyllelse av både tillståndsvillkor och BAT-slutsats är att ansöka om och beviljas ett alternativvärde med samma lydelse som tillståndsvillkoret, en dispens eller ett anpassat villkor, se mer om detta i avsnitt 9.4, 9.5 och 12.2.

Förbränningsanläggningar och anläggningar som använder organiska lösningsmedel måste dessutom kontrollera och redovisa hur minimikraven enligt förbränningsförordningarna respektive lösningsmedelsförordningen uppfylls.¹³

Eftersom BAT-slutsatserna alltså gäller parallellt med miljöstillståndet föranleder de inte något krav på omprövning av tillstånd för att slutsatserna ska bli tillämpliga gentemot verksamhetsutövaren. När en tillståndsprövning ändå föranleds (av helt andra skäl eller av att verksamheten behöver ändras för att uppfylla slutsatserna) måste tillståndsmyndigheten överväga om den enligt hänsynsreglernas kravnivå (2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken) ska besluta om strängare eller andra begränsningsvärden än de utsläppsvärden som anges i BAT-slutsatserna (se tidigare avsnitt 8.3). Enligt förarbetena (prop. 2012/13:35, s. 32) garanteras på så sätt att miljöskyddsnivån inte sänks vid genomförandet av direktivet (se även vad som sägs i avsnitt 7.1.1 angående att industriutsläppsdirektivet är ett minimidirektiv).

8.5 BAT-slutsatser och tillstånds rättskraft

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

BAT-AEL:er gäller, enligt 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen, för berörda verksamheter direkt så som de uttrycks i BAT-slutsatsdokumentet, vilket beskrivs närmare i avsnitt 9.3.1. Detta gäller oavsett vad som anges i ett befintligt tillstånd för verksamheten. I den mån BAT-AEL:er leder till strängare eller andra krav på verksamheten bryter de således, enligt 24 kap. 1 § miljöbalken, tillstånds rättskraft (Fm 2013:1, s. 31).

Slutsatser utan utsläppsvärden kan dock, på grund av sin konstruktion, endast bryta ett tillstånds rättskraft i den mån tillsynsmyndigheten har initierat en prövning enligt 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken (omprövning) (Fm 2013:1, s. 29). Anledningen till detta är att slutsatser utan utsläppsvärden, enligt 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen, inte ska tillämpas direkt, utan hänsyn ska istället tas till

¹² Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport.

¹³ Förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar, förordningen (2013:253) om förbränning av avfall och förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel.

dem vid en bedömning av om kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken uppfylls. BAT-slutsatser utan utsläppsvärden ska således tillämpas i den mån det är rimligt.

8.6 BAT-slutsatser om övervakning och kontroll

Hur kontrollen närmare ska genomföras är oftast dokumenterat i ett särskilt kontrollprogram. Viss kontroll kan även vara specifikt reglerad genom särskilda villkor i verksamhetens tillstånd enligt miljöbalken. Det är inte säkert att de villkor som är föreskrivna i verksamhetens tillstånd enligt miljöbalken är samma parametrar och angivna på samma sätt som de BAT-AEL som gäller för verksamheten.

Verksamhetsutövaren bör därför i samråd med tillsynsmyndigheten göra en översyn av kontrollprogrammet och rutinerna för övervakning och kontroll och med BAT-slutsatserna som referens vidta de förändringar som behövs. Det kan också finnas anledning att i de fall det vid tillståndsprövning föreskrivs villkor om mätning och kontroll anpassa dessa miljöbalksvillkor efter de mätkrav som ställs i BAT-slutsatserna.

9 Industriutsläppsförordningen— grundläggande krav

I industriutsläppsförordningen genomförs huvudsakligen de delar av industriutsläppsdirektivet som omfattar kapitel II i direktivet (för vägledning generellt om direktivet, se avsnitt 7). Den svenska förordningen har getts ut tillsammans med förordningsmotiv (Fm 2013:1 - Industriutsläppsbestämmelser).

9.1 Definition av industriutsläppsverksamhet

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

Benämningen industriutsläppsverksamhet är förbehållen de verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivets kapitel II/bilaga I. Det är dessa verksamheter som kan omfattas av BAT-slutsatser. Att verksamheter som omfattas av övriga kapitel i direktivet även kan omfattas av kapitel II/bilaga I och alltså vara industriutsläppsverksamheter framgår i avsnitt 7.2.

Kapitel II industriutsläppsdirektivet gäller för de verksamheter som listas i bilaga I (art. 10). För många av verksamheterna i bilaga I industriutsläppsdirektivet anges kriterier i form av tröskelvärden för kapacitet. Vid genomförandet av direktivet i miljöprövningsförordningen har regeringen valt att tolka begreppet kapacitet på så sätt att det även inkluderar en juridisk aspekt, nämligen att tillståndet i sig ger en begränsning av verksamhetens kapacitet. Det har gjorts för att undvika ett orimligt resultat (en verksamhets tekniska kapacitet kan ju vara dygnet-runt-drift året om).

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

När det gäller vad en verksamhet har tillstånd till är det inte alltid tillräckligt att utgå från vad som anges i tillståndsdomen. Om en verksamhetsutövare inte iakttagit den tid inom vilken arbetena ska vara utförda eller den tid inom vilken igångsättning ska ha skett förfaller tillståndet. Detta kan till exempel medföra att bara delar av tillståndet gäller. För ett sådant fall är det inte möjligt att enbart utgå från den totala mängd som medgivits i tillståndsdomen utan en bedömning av vad de delar av tillståndet som tagits i anspråk medger behöver göras.

Enligt föreskrifterna för miljörapport ska miljörapporten innehålla verksamhetskoder enligt bestämmelserna i miljöprövningsförordningen (vilka 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen hänvisar till), i förekommande fall både för huvud- och sidoverksamheter. Dessa verksamhetskoder granskas sedan av tillsynsmyndigheten.

9.2 Anläggningsbegreppet

9.2.1 Verksamhet/anläggning

Miljöbalken och förordningar under miljöbalken utgår till stor del från begreppet verksamhet. Det gäller även för bestämmelserna i industriutsläppsförordningen. Enligt 9 kap. 1 § miljöbalken avses med miljöfarlig verksamhet bl.a. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som genom utsläpp eller andra emissioner kan medföra olägenhet för omgivningen. Enligt praxis är det en förutsättning för att en anläggning ska anses föreligga att någon åtgärd av teknisk natur har vidtagits för att möjliggöra den avsedda verksamheten (MÖD 2004:59).

Enligt praxis ska bedömningen av vad som ska ingå i tillståndsprövningen av en verksamhet normalt utgå från om det föreligger ett sådant tekniskt och miljömässigt samband mellan delverksamheterna att det inte är möjligt att pröva dem separat och genomföra en meningsfull villkorsprövning (MÖD 2006:54 och MÖD 2007:50).

Industriutsläppsdirektivet utgår däremot från begreppet anläggning (t.ex. art. 11, 14 och 21.3). Enligt art. 3.3 industriutsläppsdirektivet definieras begreppet anläggning som ”en fast teknisk enhet inom vilken en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I eller del 1 i bilaga VII bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet på samma plats som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som anges i dessa bilagor och som kan påverka utsläpp och föroreningar”. Del 1 i bilaga VII anger vilka verksamheter som omfattas av kapitel V (VOC).

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

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

9.2.2 När anläggningsbegreppet får betydelse

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

Vid tillämpningen av industriutsläppsförordningen kan det uppstå frågeställningar där det blir nödvändigt att tolka begrepp i industriutsläppsförordningen utifrån direktivets

definition av anläggningsbegreppet för att få ledning. En sådan frågeställning är vad som är en anläggnings huvud- respektive sidoverksamhet, vilket bl.a. har betydelse för vid vilken tidpunkt BAT-slutsatser ska börja tillämpas (se mer om detta i avsnitt 9.3.5). En annan frågeställning är om en statusrapport ska ges in till tillståndsmyndigheten (enligt 1 kap. 24 § första stycket 1 industriutsläppsförordningen) i samband med en tillståndsansökan som avser en icke-industriutsläppsverksamhet på en anläggning där det finns en industriutsläppsverksamhet. I den sista frågan hänvisas även till Naturvårdsverkets vägledning om statusrapporter¹⁴.

Även i fråga om i vilken utsträckning slutsatser utan utsläppsvärden och horisontella BAT-slutsatser ska tillämpas på verksamheten/anläggningen är anläggningsbegreppet avgörande. Om det på en anläggning (i enlighet med definitionen i art. 3.3 industriutsläppsdirektivet, se avsnitt 9.2.1, där delverksamheterna således har ett tekniskt och miljömässigt samband) t.ex. bedrivs både sågverks- (icke-industriutsläppsverksamhet) och impregneringsverksamhet (industriutsläppsverksamhet) – ska BAT-slutsatserna då tillämpas på hela anläggningen eller endast på industriutsläppsverksamheten? Naturvårdsverkets tolkning är att man, för att inte underimplementera direktivet (bl.a. art. 11, 14 och 15), måste ha som utgångspunkt att BAT-slutsatserna ska tillämpas på hela anläggningen. Sedan kan t.ex. vad som anges i BAT-slutsatserna innebära att de har en snävare räckvidd i det enskilda fallet. I flera BAT-slutsatsdokument anges t.ex. att framtagning av en miljöpolicy innefattar fortlöpande förbättring av anläggningens miljöprestanda, dvs. inte bara industriutsläppsverksamhetens miljöprestanda.

9.2.3 Anläggningsbegreppet och verksamhetsutövaransvaret

I svensk rätt har praxis utvecklats kring vem som är att anse som verksamhetsutövare. Den som har faktisk och rättslig möjlighet att vidta åtgärder mot olägenheter brukar anses som verksamhetsutövare (MÖD 2005:64).

Förhållandet mellan industriutsläppsdirektivets anläggningsbegrepp och vem som enligt svensk rätt är att anse som verksamhetsutövare kan förväntas utvecklas i rättspraxis under kommande år. Som anges i avsnitt 9.2.2 är Naturvårdsverkets tolkning att man, för att inte underimplementera direktivet, när det har bedömts vad som omfattas av en anläggning enligt industriutsläppsdirektivet, måste ha hela anläggningen som utgångspunkt vid bedömningen av vilka BAT-slutsatser som ska följas. Därefter får det från fall till fall avgöras vem eller vilka som har faktisk och rättslig möjlighet att vidta åtgärder och därmed har verksamhetsutövaransvar.

9.3 När och på vilket sätt ska BAT-slutsatser följas

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

¹⁴ Naturvårdsverkets Vägledning om statusrapporter, Rapport 6688, juli 2015, avsnitt 6.2.

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

9.3.1 Utsläppsvärden som begränsningsvärden – BAT-slutsatser med utsläppsvärden

Av 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen följer att slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) gäller som begränsningsvärden under normala driftförhållanden för verksamheter vars huvudsakliga industriutsläppsverksamhet omfattas av slutsatserna, från den dag som inträffar fyra år efter slutsatsernas offentliggörande. Även horisontella slutsatser samt sidoslutsatser (slutsatser som omfattar sidoverksamhet) ska följas från denna tidpunkt. Det gäller förutsatt att de har offentliggjorts senast samma dag som huvudslutsatserna (slutsatserna som omfattar den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten).

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

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

Slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) anges ofta som intervall. Det övre värdet i intervallet är det värde som enligt 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen inte får överskridas. Det nedre värdet kan användas som underlag vid bedömning av vad som enligt svensk rätt är att anse som bästa möjliga teknik (se avsnitt 8.3).

Normalt anges inledningsvis exempel på tekniker som anses motsvara BAT. Enligt vad som har angetts i avsnitt 7.5.1 är teknikerna inte föreskrivande, utan ska ses som vägledande (se även avsnitt 9.3.2). Därefter anges ofta i en tabell vilka utsläppsvärden som motsvarar BAT. Det är i dessa fall tabellens innehåll som anger BAT-AEL:er.

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

Det förekommer att fotnoter anger att BAT-AEL under vissa förutsättningar eventuellt inte gäller. Vissa fotnoter anger att det övre värdet i BAT-AEL:en under vissa förutsättningar inte gäller. Precis som ovan anser Naturvårdsverket att dessa fotnoter är en del av BAT-AEL:en. Redovisningen av att kriterierna som anges i fotnoten uppfylls görs i miljörapporten och granskas inom ramen för tillsynen. Bedöms kriterierna i fotnoten vara uppfyllda innebär det eller kan det innebära, beroende på formuleringen i

footnoten, att det övre värdet i BAT-AEL:en inte gäller som bindande begränsningsvärde för verksamheten eller att BAT-AEL:en inte gäller. Om det finns behov av att föreskriva ett annat övre värde som bindande begränsningsvärde bedömer Naturvårdsverket att detta, där det är möjligt, får ske genom omprövning med stöd av 24 kap. miljöbalken eller inom ramen för ett föreläggande med stöd av 26 kap. miljöbalken. Vad som omfattas av tillståndets rättskraft har betydelse för möjligheten att reglera frågan med föreläggande. Vid bedömningen av om det finns behov av att föreskriva ett annat övre värde bedömer Naturvårdsverket att det kan vara relevant att ta hänsyn till om det finns gällande tillståndsvillkor som reglerar frågan.

Det förekommer även fotnoter som anger att under vissa förutsättningar bör utsläppsvärdet ligga i den nedre eller i den övre delen av intervallet. Dessa fotnoter saknar betydelse för om verksamhetsutövaren ska anses ha uppfyllt BAT-AEL i enlighet med industriutsläppsförordningen. Den övre gränsen som anges som BAT-AEL gäller fortfarande som bindande begränsningsvärde. Däremot kan fotnoten få betydelse då BAT-AEL ska användas som referens för villkor vid tillståndsprövning enligt miljöbalken.

9.3.2 Andra försiktighetsmått - BAT-slutsatser utan utsläppsvärden

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

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

Verksamhetsutövaren ska utföra denna bedömning inom ramen för sin egenkontroll och redovisa den i sin miljörapport.¹⁵ Verksamhetsutövarens redovisning granskas av tillsynsmyndigheten. Senast fyra år efter det att slutsatser för huvudverksamheten offentliggjordes ska verksamheten bedrivas på ett sätt som stämmer överens med kravnivån enligt 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen.

Som nämnts tidigare följer både av direktivet (art. 15.2) och hittills offentliggjorda slutsatser att de tekniker som anges i BAT-slutsatser inte är föreskrivande. Formuleringen av slutsatser utan utsläppsvärden kan vara sådan att det ser ut som att de är föreskrivande och man kan få intrycket att det är ett absolut krav att följa dem. Oavsett vilka ”ska-krav” som anges i slutsatser utan utsläppsvärden gäller den kravnivå som följer av 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen, d.v.s. hänsyn ska tas till dem. Även den inledande, teknikbeskrivande delen av en BAT-AEL behandlas enligt 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen på samma sätt som en slutsats utan utsläppsvärde. Det kan vara viktigt att ha i åtanke att teknikbeskrivningar i en BAT-AEL är kopplade

¹⁵ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport.

till, och därmed kan kontrolleras med hjälp av, utsläppsvärdena i densamma medan slutsatser utan utsläppsvärden måste bedömas fristående.

9.3.3 Utsläppspunkt

Enligt 2 kap. 3 § första stycket industriutsläppsförordningen gäller att ett utsläppsvärde för utsläpp av förorenande ämnen i BAT-slutsatser (BAT-AEL:er) ska, om inte annat sägs i slutsatserna, avse den punkt där utsläppet lämnar anläggningen utan hänsyn till eventuell spädning. En motsvarande bestämmelse avseende tillståndsvillkor finns i 11 b § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

9.3.4 Gemensam reningsanläggning

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket industriutsläppsförordningen 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.

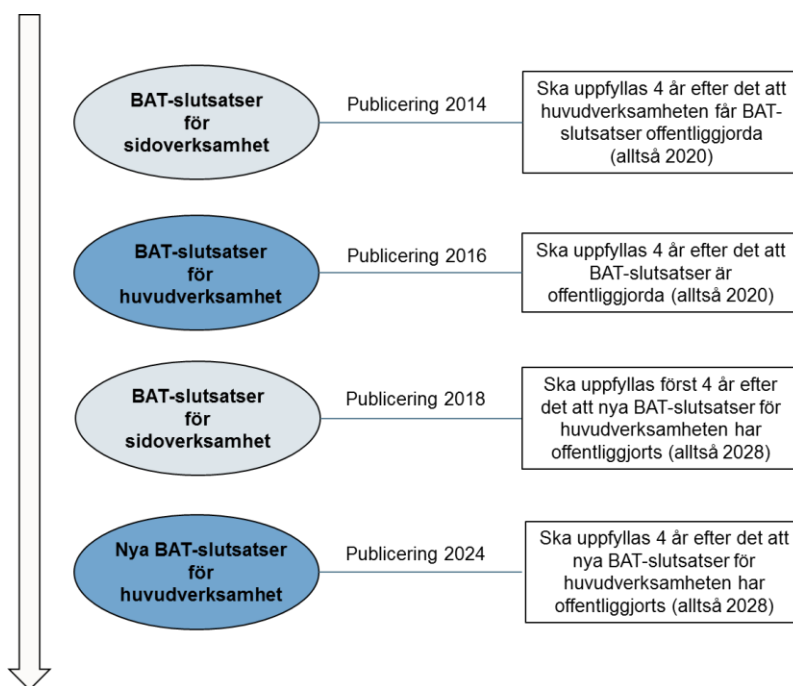
Naturvårdsverket tolkar detta som att, i de fall andra stycket i bestämmelsen tillämpas, måste inte uppmätta utsläppsvärden från industriutsläppsverksamheten vid den punkt där avloppsvattnet lämnar anläggningen (jämför avsnitt 9.3.3) uppfylla BAT-AEL. Istället är det utsläppet efter att det genomgått rening i den gemensamma reningsanläggningen (ett externt industriavloppsreningsverk eller ett kommunalt avloppsreningsverk), som ska uppfylla BAT-AEL. Hur stort utsläppet blir från anläggningen måste då beräknas. Vid beräkningen bör man, enligt Naturvårdsverket, utgå från det utsläpp som anläggningen har tillfört den gemensamma reningsanläggningen och sedan använda reningsgraden för respektive parameter i reningsanläggningen för att beräkna utsläppet som härstammar från industriutsläppsverksamheten.

Avloppsvatten som tillförs en gemensam reningsanläggning kan vara av olika karaktär och renas i olika utsträckning. Om sådana förhållanden är påtagliga och det är osäkert om BAT-AEL uppfylls, får detta undersökas och lösas i det enskilda fallet.

I förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 54) anförs att det är viktigt att den som bedriver industriutsläppsverksamheten kan visa att de åtgärder som har vidtagits i fråga om att anlita ett externt reningsverk kan anses tillräckliga för att säkerställa att den lösningen inte innebär en större föroreningsbelastning än om reningen hade skett inom ramen för den egna verksamheten. Om tillsynsmyndigheten finner att den externt anlitate reningen inte är tillräcklig, kan det bli aktuellt att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att åstadkomma bättre rening. I vissa fall kan det istället bli aktuellt att ansöka om omprövning.

9.3.5 Tidpunkt när BAT-slutsatserna ska tillämpas

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



Figur 2. Exempel på tidpunkter då BAT-slutsatser ska följas.

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

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

9.3.6 Bedömning inom fyra år

Sammanfattningsvis kan noteras att direktivets krav på förnyad bedömning inom fyra år (art. 21.3) är genomfört genom föreskrifter som ska följas senast fyra år efter att BAT-slutsatser för anläggningens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet offentliggjorts. Verksamhetsutövaren ska utföra bedömning av om föreskrifterna följs inom ramen för sin egenkontroll (se avsnitt 11).

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

9.3.7 Huvudverksamhet/sidoverksamhet

Industriutsläppsverksamheter är de som räknas upp i 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen. I paragrafen anges även att med huvudverksamhet avses

den huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning, och med sidoverksamhet avses en industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning men som inte är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten på anläggningen. I förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 20-21) utvecklas begreppet huvudverksamhet med att det är den största eller mest dominerande av flera bedrivna industriutsläppsverksamheter.

Begreppen utvecklas vidare i förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 20). Där anges:

”Huvudverksamheten” behöver inte vara det som i praktiken är huvudverksamheten på en anläggning. I förordningen har ordet huvudverksamhet endast betydelse i fråga om verksamheter som är industriutsläppsverksamheter. Exempelvis kan det på ett stort sågverk också bedrivas en relativt sett liten träimpregneringsverksamhet. Sågverksverksamheten omfattas inte av industriutsläppsdirektivet men det gör träimpregneringsverksamheten (jfr. punkt 6.10 i bilaga 1 till direktivet). Om träimpregneringsverksamheten är den enda industriutsläppsverksamheten som bedrivs på sågverket, så är träimpregneringsverksamheten huvudverksamhet i förordningens mening, inte sågverksverksamheten. Om träimpregneringsverksamheten är den största eller mest dominerande verksamheten bland alla industriutsläppsverksamheter som bedrivs på sågverket, så är träimpregneringsverksamheten huvudverksamhet i förordningens mening. De andra industriutsläppsverksamheterna på sågverket är i ett sådant fall sidoverksamheter.”

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

Kommissionen har tagit fram en vägledning (FAQ) med vissa kriterier för bedömningen av vad som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Vägledningen finns på kommissionens hemsida.¹⁶ och anger att följande kriterier kan användas vid bedömning av vad som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten (bland flera industriutsläppsverksamheter):

- Det huvudsakliga syftet med de produkter som tillverkas eller de processer som bedrivs.
- Miljöpåverkan av de verksamheter som bedrivs.
- Vad som anges i BAT-slutsatser.

Naturvårdsverket bedömer att kriterierna och vad som anges i förordningsmotiven, dvs. bedömning av den största eller mest dominerande av flera bedrivna industriutsläppsverksamheter, kan användas för att bestämma den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten.

¹⁶ <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm>

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

- 1 kap. 8 § om utsläppsvärden som begränsningsvärden,
- 1 kap. 10 § om andra försiktighetsmått,
- 1 kap. 22 § om periodiska kontroller, och
- 1 kap. 24 § om statusrapporter.

9.3.8 Onormala driftförhållanden

Slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) gäller under normala driftförhållanden (art. 15.3 industriutsläppsdirektivet och 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen). Tanken är att en verksamhetsutövare, genom att visa att BAT-AEL klaras vid normal drift, visar att det grundläggande kravet på att använda BAT uppfylls. BAT-slutsatser utan utsläppsvärden är däremot inte begränsade till att gälla under normala driftförhållanden.

När det gäller uppfyllande av de krav i industriutsläppsförordningen som avser BAT-AEL (1 kap. 8 §) behöver en verksamhetsutövare alltså inte beakta utsläppsvärden (och, vid produktionsrelaterade värden, inte heller produktionsmängder) från tidsperioder med onormala driftförhållanden. Utsläpp och/eller produktion under dessa tidsperioder ska följaktligen inte räknas med vid kontroll av om en BAT-AEL innehålls.

Exempel på onormala driftförhållanden är enligt art. 14.1 f)

- Igångsättande och urdrifttagning
- Läckor
- Störningar i driften
- Tillfälliga avbrott
- Nedläggning av verksamheten

Någon specifik ledning utöver detta ges inte i direktivet. Särskilt svårt att avgränsa är enligt Naturvårdsverkets uppfattning vad som avses med störningar i driften.

Av art. 3.10 industriutsläppsdirektivet följer att BAT inte endast avser den teknik som används, utan även hur anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas. Samma grundläggande krav på att sköta sin utrustning följer av miljöbalkens hänsynsregler. En driftstörning som beror på olämpligt eller felaktigt handhavande, eller bristande förebyggande underhåll, kan därför inte automatiskt anses vara onormal drift. En situation kan därför bedömas olika – normal eller onormal – beroende på bakomliggande orsaker och verksamhetsutövarens agerande. En bedömning av om det anses vara fråga om onormal drift bör ske utifrån de specifika förutsättningarna i det enskilda fallet. För bedömning av en viss situation kan det även ha betydelse vilken medelvärdesperiod som tillämpas för respektive utsläpp. För kontroll vid onormala driftförhållanden, se avsnitt 11.1.2.

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

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

9.4 Alternativvärden

9.4.1 Bakgrund

Av 1 kap. 15 § industriutsläppsförordningen följer att i det enskilda fallet får beslutas att en verksamhet i stället för att följa ett begränsningsvärde enligt 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen (d.v.s. en BAT-AEL) ska följa ett begränsningsvärde som bestäms med hänsyn till andra tidsperioder eller andra referensförhållanden (alternativvärde). Beslutet får dock inte innebära att verksamheten medför högre utsläppsnivåer under normala driftförhållanden än om verksamheten hade följt BAT-AEL.

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

9.4.2 Syftet med alternativvärden

För verksamhetsutövaren innebär beviljade alternativvärden en möjlighet att få följa begränsningsvärden som stämmer överens med tillståndsvillkoren eller som t.ex. är anpassade till den utsläppskontroll som redan sker (Fm 2013:1, s. 36).

Som beskrivits i avsnitt 8 innebär det svenska genomförandet av industriutsläppsdirektivet att systemet med tillståndsprövning kompletteras med generella föreskrifter som för verksamhetsutövaren huvudsakligen gäller parallellt med tillståndsvillkoren. Verksamhetsutövaren måste alltså kontrollera och rapportera hur båda dessa uppsättningar krav uppfylls. Genom att ansöka om alternativvärde till en slutsats med utsläppsvärde ges verksamhetsutövaren en möjlighet att slippa dubbelkontrollera ett utsläpp. Om ansökan gäller ett alternativvärde med samma innebörd som det aktuella tillståndsvillkoret, och ansökan beviljas, räcker det därefter att alternativvärdet kontrolleras och rapporteras.

Det ska dock påminnas om att det svenska genomförandet med parallella system syftar till att i så stor utsträckning som möjligt hålla tillstånden separata från BAT-slutsatserna. Enligt förarbetena till de ändringar i miljöbalken som gjordes med anledning av industriutsläppsdirektivet (prop. 2012/13:35, s. 30) syftar ändringarna till att så långt som möjligt minska behovet av individuell omprövning av tillstånd. Ju mer tillstånd och BAT-slutsatser vävs ihop, desto större kommer behovet av omprövning att bli när sedan nya slutsatser ersätter de gamla. Regeringen har gjort den bedömningen att

det finns en risk för att prövningssystemet inte kan hantera den belastning som individuella tillståndsprövningar skulle medföra och att detta även får konsekvenser för andra tillståndsärenden (prop. 2012/13:35, s. 31). Naturvårdsverket menar att tillståndsmyndigheten, för att undvika att BAT-slutsatser vävs samman med tillståndsvillkor, bör vara noggrann och tydlig när alternativvärden tas in i tillstånd.

9.4.3 Prövning av alternativvärden

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

Om en fråga rörande alternativvärde prövas av tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsprövning, efter yrkande från sökanden, bör det anges uttryckligen i tillståndsdomen eller -beslutet att det rör sig om ett alternativvärde. Det är nödvändigt för en korrekt tillsyn.

Att ett alternativvärde inte får innebära högre utsläppsnivåer under normala driftförhållanden än vad BAT-AEL innebär kommenteras i förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 37–38) med att miljöprövningsdelegationen endast bör godta alternativvärden där det ”med tillräckligt hög grad av säkerhet” går att bedöma detta. Bedömningen kan vara svår och ofta fyller BAT-slutsatser och miljöbalksvillkor funktioner som kompletterar varandra (se mer om detta nedan i avsnitt 12.1 och 12.2). En illustration av detta är att en produktionsrelaterad BAT-AEL (t.ex. uttryckt som kg/ton produkt), enligt Naturvårdsverkets uppfattning, inte rakt av kan ersättas av ett alternativvärde uttryckt som totalt tillåten miljöpåverkan (t.ex. uttryckt som ton/år). En verksamhets produktion kan under ett år ligga på en lägre nivå än den tillståndsgivna och trots ett mycket högt produktionsrelaterat utsläpp kan verksamheten då ändå klara totalkravet, som satts med utgångspunkt från en annan högre produktionsnivå.

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

Fyra år efter det att nya slutsatser offentliggjorts, upphör beviljade alternativvärden för de gamla slutsatserna att gälla. Detta är inte reglerat särskilt, men följer av systemets uppbyggnad. Vid denna tidpunkt, eller tidigare om alternativvärden tidsbegränsats, ska begränsningsvärden enligt 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen (d.v.s. BAT-AEL) följas.

9.4.4 Underlag för prövning av alternativvärde

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning förutsätter en alternativvärdesprövning ett yrkande från sökandens sida. Det har inte införts någon bestämmelse om vilka krav som kan ställas på det underlag som i samband med yrkandet ges in till prövningsmyndigheten. En ansökan om alternativvärde i förhållande till en viss BAT-slutsats (BAT-AEL) bör dock, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, innehålla ett återgivande av den aktuella slutsatsen (inklusive nummer), hur verksamhetens utsläpp förhåller sig till den, vilken annan tidsperiod och/eller vilket referensförhållande som yrkas i stället samt skälen för det. Dessutom bör sökanden redogöra för sin bedömning av att ett uppfyllande av alternativvärdet inte medför högre utsläppsnivåer under normal drift, än om den aktuella slutsatsen följts.

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

9.4.5 Ansökan om alternativvärde krävs vanligtvis inte för mätning

Mätmetod och mätfrekvens är i hittills offentliggjorda slutsatser vanligtvis reglerade i slutsatser utan utsläppsvärden, medan den tidsperiod över vilken medelvärdesbildningen ska göras anges i BAT-AEL:er. Naturvårdsverkets bedömning är att frågan om mätmetod och mätfrekvens då vanligen kan avgöras av tillsynsmyndigheten (t.ex. vid granskning av miljörapporten). Ansökan om alternativvärde behövs i normalfallet inte avseende mätmetod och mätfrekvens. Utformningen av BAT-slutsatser när det gäller mätmetod och mätfrekvens kan variera. Som nämnts i avsnitt 7.5.6 är tanken att BAT-slutsatser för olika branscher ska ha ungefär samma utformning. Det kan dock inte uteslutas att exempelvis olika författare eller en vidareutveckling av processen att ta fram BAT-slutsatser, kommer att leda till variationer även i framtiden.

Då det rör sig om en bedömning av slutsatser utan utsläppsvärden ska tillsynsmyndigheten använda kravnivån enligt 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen, d.v.s. de ska beaktas inom ramen för bedömningen av om verksamheten uppfyller kravet på bästa möjliga teknik (se avsnitt 9.3.2).

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

Den bedömning som ska göras när det gäller mätfrekvens blir t.ex. vilka avvikelser från kontinuerliga, eller över mätperioden jämnt fördelade, mätningar (eller provtagningar) som kan godtas. Någonstans går gränsen för hur mycket man kan justera mätfrekvensen innan ”god sed” kring hur man påvisar att ett värde för en viss tidsperiod innehålls eller överträds. Bedömningen hänger nära samman med hur stora fluktuationer som kan förväntas. Närmare bestämmelser finns i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2000:15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter, och allmänna råd till dessa föreskrifter. Närmare bestämmelser (minimikrav) om mätning

för stora förbränningsanläggningar och anläggningar som förbränner avfall finns också i förbränningsförordningarna.¹⁷

9.5 Dispenser

Av 1 kap. 16 § 1 industriutsläppsförordningen följer att i det enskilda fallet, får dispens ges från skyldigheten att följa ett begränsningsvärde enligt 1 kap. 8 §, om det med hänsyn till var anläggningen ligger geografiskt, anläggningens tekniska egenskaper eller de lokala miljöförhållandena skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan av att följa begränsningsvärdet. Det är alltså endast dessa tre skäl som får beaktas vid bedömningen av om det finns grund för dispens.

Dispensen ska, enligt punkten 2 i bestämmelsen, förenas med ett villkor om att i stället följa ett mindre strängt begränsningsvärde. Det är alltså inte möjligt att genom dispensen lämna frågan om utsläppsnivå helt öppen. Bestämmelsen i 1 kap. 16 § genomför art. 15.4 industriutsläppsdirektivet där det uttryckligen anges att en dispens endast får ges om en bedömning visar att ett uppfyllande av utsläppsvärdet i BAT-AEL skulle leda till orimligt höga kostnader jämfört med miljövinster (till följd av något av de tre uppräknade skälen för dispens). Det är därför Naturvårdsverkets uppfattning att det begränsningsvärde som blir en följd av en dispensprövning inte bör vara mer tillåtande än den nivå där det inte längre leder till orimligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan.

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

På samma sätt som i fråga om alternativvärden och anpassade villkor (se avsnitt 9.4 respektive 12.2) är det Naturvårdsverkets uppfattning att om en dispens prövas i samband med en tillståndsprövning bör det anges uttryckligen i tillståndsdomen eller beslutet att det rör sig om en dispens från en BAT-AEL. Det är nödvändigt för en korrekt tillsyn.

Naturvårdsverket har tagit fram en separat vägledning för dispenser.

¹⁷ Förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar och förordningen (2013:253) om förbränning av avfall.

10 Särskilda tillämpningsfrågor

10.1 Dubbla värden i BAT-AEL:er

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

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

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

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

Kravet att uppfylla BAT-AEL:er gäller endast de enskilda slutsatser som är tillämpliga på industriutsläppsverksamheten (Fm 2013:1, s. 25–26). Däremot faller inte övriga skyldigheter i industriutsläppsförordningen bort bara för att processerna inte träffas av några BAT-AEL:er. En industriutsläppsverksamhet ska alltså ändå redovisa i sin miljörapport hur verksamheten förhåller sig till BAT-slutsatser utan utsläppsvärden i BAT-slutsatsdokumentet. Även de mer generella skyldigheterna i industriutsläppsförordningen avseende statusrapport, periodiska kontroller m.m. är tillämpliga.

10.3 Om verksamheten ligger nere eller har avslutats

I samband med att industriutsläppsdirektivet genomfördes i svensk rätt infördes också en möjlighet för verksamhetsutövaren att ansöka om upphävande av tillstånd, antingen med anledning av att tillståndsplikten för verksamheten har upphört, eller för att verksamheten i sig slutligt har upphört (24 kap. 13 § 1 miljöbalken). Det är Naturvårdsverkets uppfattning att så länge en industriutsläppsverksamhet har ett tillstånd gäller tillämpliga bestämmelser i industriutsläppsförordningen, oavsett om verksamheten ligger nere eller har avslutats. Dessutom gäller skyldigheten att lämna miljörapport i enlighet med Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport (26 kap. 20 § miljöbalken).

10.4 BAT-slutsatser som ska börja tillämpas under ett löpande verksamhetsår

Det är snarare regel än undantag att BAT-slutsatser ska börja tillämpas under ett löpande verksamhetsår och inte vid ett årsskifte. En fråga är hur BAT-AEL:er som är

angivna som årsmedelvärden ska hanteras under det första, icke fullständiga, kalenderåret då de ska börja följas.

För att uppfylla bestämmelsen i 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen om när BAT-AEL:er ska följas är det, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, inte möjligt att bortse från denna period och börja räkna fr.o.m. det första hela kalenderåret. I stället bör, enligt verkets uppfattning, verksamhetsutövaren för det första året då BAT-AEL:er ska följas kunna välja mellan att redovisa:

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

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

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

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

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

10.5 Flera huvudslutsatser

Naturvårdsverkets bedömning är att en huvudsaklig industriutsläppsverksamhet kan omfattas av flera slutsatser om bästa tillgängliga teknik och ha flera huvudslutsatser¹⁸. Detta är av betydelse eftersom det avgör när slutsatser börjar gälla.

Om en huvudverksamhet har en verksamhetskod enligt miljöprövningsförordningen som anges under två eller flera olika BAT-slutsatser i 2 kap. industriutsläppsförordningen innebär detta enligt Naturvårdsverket att huvudverksamheten har flera huvudslutsatser. Det bör framhållas att horisontella slutsatser inte kan vara huvudslutsatser. Naturvårdsverkets bedömning är att industriutsläppsverksamhet kan komma att få flera huvudslutsatser vinner stöd av EU kommissionens vägledning under sidan Frequently Asked Questions (FAQ), se Chapter II, IED II.4. ”Which BAT conclusions trigger a permit reconsideration/update according to Article 21”, punkt 5¹⁹.

¹⁸ För de närmare övervägandena kring detta hänvisas till Naturvårdsverkets vägledning ”En industriutsläppsverksamhet kan komma att få flera huvudslutsatser” och Naturvårdsverkets remissyttrande den 12 oktober 2018 (NV-06807-18) till mark- och miljödomstolen, Nacka tingsrätt, i mål nr M 4134-18.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm>

För verksamheter med flera huvudslutsatser innebär det att nya BAT-slutsatser, inklusive eventuella sidoslutsatser, ska börja tillämpas och sedan följas vid olika tidpunkter, dvs. de tidpunkter som följer av respektive huvudslutsats. Det innebär således tätare intervall för tillämpning av BAT-slutsatser (inklusive eventuella sidoslutsatser) än för verksamheter med ett huvudslutsatsdokument.

För en verksamhet med två huvudslutsatser och en sidoslutsats kan följande exempel bli aktuellt. Huvudslutsats 1 offentliggörs år 1, sidoslutsats offentliggörs år 2 och huvudslutsats 2 offentliggörs år 3. Detta innebär att huvudslutsats 1 ska följas senast år 5 och huvudslutsats 2 och sidoslutsats ska följas senast år 7. En tolkning där endast en huvudslutsats varit möjlig skulle istället ha lett till antingen att (om huvudslutsats 1 är den som utlöser krav på omprövning) huvudslutsats 1 skulle följas senast år 5 och huvudslutsats 2 och sidoslutsats skulle följas senast fyra år efter nästa uppdatering av huvudslutsats 1 eller att (om huvudslutsats 2 är den slutsats som utlöser krav på omprövning) huvudslutsats 1 och 2 och sidoslutsats skulle följas senast år 7.

Både periodiska kontroller och statusrapport har krav som kan bli aktuella till följd av att huvudslutsatser offentliggörs (1 kap. 22 § första stycket 1 och 1 kap. 24 § första stycket 2 industriutsläppsförordningen). Naturvårdsverket bedömer att dessa krav inte påverkas av att det kan finnas flera huvudslutsatser i den mening att kraven inte kan bli aktuella vid flera tidpunkter mot bakgrund av att de aktualiseras första gången huvudverksamheten omfattas av huvudslutsatser.

10.6 Inga huvudslutsatser

Vad som är huvudverksamhet på en anläggning, och om en sådan saknar huvudslutsatser, har stor betydelse för när olika industriutsläppsbestämmelser blir tillämpliga, bl.a. när det gäller BAT-slutsatser²⁰ och statusrapporter.

Huvudslutsatser ska följas senast fyra år efter det datum då de offentliggjordes. Sidoslutsatser ska även de följas senast fyra år efter det datum då huvudslutsatserna offentliggjordes. Detta under förutsättning att sidoslutsatserna offentliggjordes senast samma dag som huvudslutsatserna offentliggjordes. Det är följaktligen vid en och samma tidpunkt som en verksamhetsutövare senast ska börja tillämpa nya BAT-slutsatser, såvida inte en tillståndsprovning blir aktuell dessförinnan eftersom BAT-slutsatser då ska tillämpas som referens. Detta innebär att i det fall det saknas huvudslutsatser uppkommer skyldigheten att börja tillämpa sidoslutsatser först vid en tillståndsprovning. Innan dess föreligger ingen skyldighet att tillämpa sidoslutsatser. Detsamma gäller skyldighet att upprätta statusrapport²¹.

²⁰ För vägledning kring avfallsförbränning och deponier se Naturvårdsverkets Vägledning om BAT-slutsatser för avfallsförbränning, Version 1, 2022-02-25, s. 9 och för vägledning kring avfallsbehandling och deponier se Naturvårdsverkets PM Avfallsbehandling som bedrivs vid deponier, 2019-04-26.

²¹ Naturvårdsverkets Vägledning om statusrapporter, Rapport 6688, juli 2015, s. 19.

11 Egenkontroll och tillsyn

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

11.1 Egenkontroll och tillsyn när BAT-slutsatser har offentliggjorts

11.1.1 Verksamhetsutövarens bedömning

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

Verksamhetsutövaren bör bedöma följande:

- Klarar verksamheten relevanta BAT-AEL:er under normal drift?
- Vilken typ av medelvärde föreskrivs i respektive BAT-AEL? Görs mätningar för motsvarande tidsperiod/tas motsvarande medelvärde fram?
- Lever verksamheten upp till kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken (hänsynsreglerna) med hänsyn tagen till BAT-slutsatser utan utsläppsvärden?
- Vilka kompletterande åtgärder kan behövas för att uppfylla BAT-slutsatserna?
- Räcker det med att anmäla sådana åtgärder eller måste de tillståndsprövas?
- Måste det sökas någon dispens och/eller alternativvärde?
- Om en tillståndsprövning är på gång, kan sådana eventuella dispenser/alternativvärden hanteras bättre i den processen än genom en separat ansökan hos miljöprövningsdelegationen?
- Ska statusrapport ges in? (Se mer om detta i den särskilda vägledningen om statusrapporter.)
- Hur ofta ska periodiska kontroller utföras?

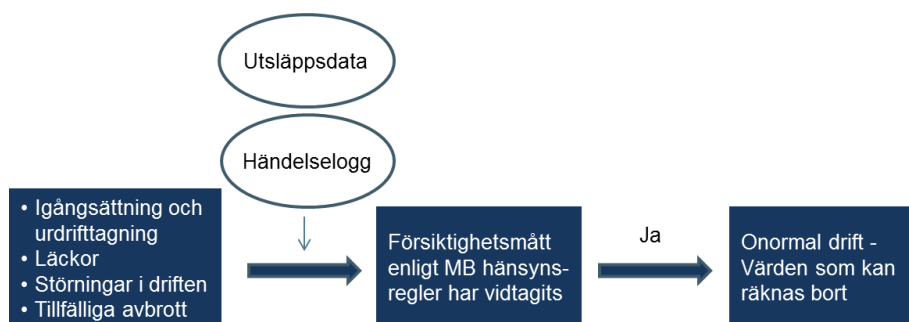
Därefter bör en kontakt tas med tillsynsmyndigheten för avstämning i vilken mån det råder samsyn i de olika frågorna. En formell redovisningsskyldighet för detta finns i 5 b § Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport (se avsnitt 11.4). Det kan dock vara lämpligt att även inledningsvis ta en mer informell kontakt för avstämning. Även fortlöpande bör en kontakt upprätthållas så att industriutsläppsbestämmelsernas krav kan uppfyllas i tid.

11.1.2 Kontroll vid normala driftförhållanden

Som beskrivits bl.a. i avsnitt 9.3.8 gäller BAT-AEL:er under normala driftförhållanden. Värden som hänför sig till onormala driftförhållanden får alltså räknas bort. För att kunna påvisa vilka värden som hänför sig till onormala driftförhållanden krävs det enligt Naturvårdsverkets uppfattning en redovisning av under vilka tidsperioder under året man anser sig ha haft onormala driftförhållanden, vad dessa har bestått av och berott på, samt vad som har gjorts för att förebygga att samma driftförhållanden uppstår igen.

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

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



Figur 4. Onormala driftförhållanden – värden som får räknas bort

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

11.1.3 Verksamhetsutövarens åtgärder om BAT-AEL:er inte följs

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

11.1.4 Tillsynsmyndighetens åtgärder om BAT-slutsatser inte uppfylls

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

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

11.1.5 Tillsynsmyndighetens åtgärder i andra situationer än när BAT-slutsatser inte uppfylls

Det kan finnas anledning för en tillsynsmyndighet att fatta beslut om föreläggande även i andra fall än när en BAT-slutsats inte uppfylls. För att myndighet ska kunna fatta ett sådant beslut krävs att det har stöd i lag eller annan författning (Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 4 december 2017 i mål nr M 7914-17, den 27 juni 2019 i mål nr M 9208-18 och den 21 september 2020 i mål nr M 7518-19). Utöver detta krävs för att det ska vara möjligt att med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken att föreläggandet eller förbudet ålägger verksamhetsutövaren att vidta eller avstå från en särskild åtgärd (Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 27 juni 2019 i mål nr M 9208-18 och den 21 september 2020 i mål nr M 7518-19). Mot bakgrund av detta har Mark- och miljööverdomstolen till exempel bedömt att en tillsynsmyndighet inte med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken kunnat besluta att ett visst utsläpp inte ska räknas bort vid uppfyllande av en viss BAT-slutsats (Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 21 september 2020 i mål nr M 7518-19).

Ett annat exempel på beslut som en tillsynsmyndighet, enligt Naturvårdsverket, saknar laglig möjlighet att besluta om är vilka BAT-slutsatser som gäller för en verksamhet och vilka som ska vara huvudslutsatser (mark- och miljödomstolens, Nacka tingsrätt, avgörande den 5 september 2019 i mål nr M 4134-18). Ställningstaganden i sådana frågor får istället avgöras inom ramen för andra beslut för vilka det finns författningsstöd för, t.ex. ett föreläggande enligt 26 kap. 9 § miljöbalken om att följa ett begränsningsvärde som följer av 2 kap. industriutsläppsförordningen.

Ytterligare ett exempel på ett sådant förfarande är det som avser en verksamhetsutövers skyldighet att redovisa den årliga miljörapporten. Enligt 4 § andra stycket 2 f) Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport ska en verksamhet som omfattas av 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen i sin miljörapport ange vilken kod i miljöprövningsförordningen som bedöms motsvara huvudverksamheten, och vilken/vilka som i förekommande fall bedöms motsvara sidoverksamhet/er. Av 5 b § punkt 3 a) föreskrifterna följer därutöver en skyldighet för verksamhetsutövaren att redovisa en bedömning av hur den uppfyller slutsatser om bästa tillgängliga teknik för huvudverksamheten. För en verksamhetsutövare som inte uppfyller detta finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga verksamhetsutövaren att inkomma med sådana uppgifter, detta med stöd av 5 b § punkt 3 a) föreskrifterna, 31 § 2 förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och 26 kap. 9 miljöbalken (Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 11 maj 2022 i mål nr M 4389-21).

Tillsynsmyndigheten kan med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken även vid andra tillfällen begära in de uppgifter som myndigheten anser behövs för tillsynen av om BAT-slutsatser uppfylls. Därutöver är den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen, 26 kap. 22 § miljöbalken.

11.2 Periodiska kontroller

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

Kontrollerna ska enligt 1 kap. 22 § industriutsläppsförordningen genomföras första gången senast fyra år efter det att slutsatser för anläggningens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet offentliggjordes första gången. Denna tidpunkt stämmer överens med tidpunkten för krav på upprättande av statusrapport, om statusrapport inte upprättats vid en ansökan om tillstånd. Därefter ska som huvudregel kontrollerna genomföras minst en gång vart femte år av grundvatten och minst en gång vart tionde år av mark. Kontrollerna får ske mer sällan om en systematisk bedömning av föroreningsrisken visar att kontroller inte behövs eller att kontroller kan genomföras med andra tidsintervall.

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

Ytterligare bestämmelser om verksamhetsutövarens egenkontroll finns i egenkontrollförordningen. Bestämmelserna gäller även om periodiska kontroller inte behöver genomföras. I förordningsmotiven till industriutsläppsförordningen (Fm 2013:1, s. 42) nämns att verksamhetsutövaren bl.a. ska upprätta rutiner för att fortlöpande kontrollera att drifts- och kontrollfunktioner hålls i gott skick och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt, liksom också förteckna de kemiska produkter samt biotekniska organismer som hanteras inom verksamheten och som kan innebära risker från hälso- och miljösynpunkt.

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

11.3 Miljötillsynsförordningen

Miljötillsynsförordningen (2011:13) innehåller bestämmelser om att tillsynsmyndigheten ska genomföra och dokumentera regelbundna tillsynsbesök på industriutsläppsverksamheterna (1 kap. 10 a, 10 b och 11 §§).

Besöken ska göras minst en gång per år om verksamheten innebär betydande risker för miljön och minst vart tredje år för övriga verksamheter. Besöken ska redovisas skriftligen och redovisningen ska lämnas till verksamhetsutövaren senast två månader efter tillsynsbesöket. Om det vid besöket konstateras ett allvarligt fall av bristande efterlevnad av tillståndsvillkoren eller bestämmelserna i industriutsläppsförordningen, ska ett nytt tillsynsbesök göras inom sex månader.

Tillsynsmyndigheten bör, i enlighet med detta, utöver vad som anges i listan för verksamhetsutövare, bedöma följande.

- Tillsynsfrekvens – minst en gång om året eller minst vart tredje år?
- Uppföljningsbesök vid allvarligt fall av bristande efterlevnad?
- Vilken omfattning ska den skriftliga redovisningen ha?

Ett sätt att dela in industriutsläppsverksamheterna i olika kategorier för tillsynsfrekvens utifrån miljörisk, är att använda sig av den redan etablerade indelningen i A- och B-verksamheter (enligt miljöprövningsförordningen). Åren efter det att BAT-slutsatser för en viss bransch har offentliggjorts, bör dock, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, samtliga verksamheter som omfattas av huvudslutsatser få årliga tillsynsbesök.

11.4 Miljörapportering

11.4.1 Naturvårdsverket föreskrifter om miljörapport

Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport reglerar vad som ska ingå i den årliga miljörapporten. 5 b § reglerar vad en industriutsläppsverksamhet, utöver vad som i övrigt följer av föreskrifterna, ska rapportera fr.o.m. det att tillämpliga BAT-slutsatser har offentliggjorts.

Av förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 29) framgår att verksamhetsutövarens redovisning i miljörapporten bör vara utgångspunkten för tillsynsmyndighetens bedömning enligt 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen. Dessutom syftar rapporteringen till att få verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten förberedda i god tid innan slutsatserna ska börja tillämpas samt att, när slutsatserna sedan ska tillämpas, få information om hur verksamhetens miljöpåverkan förhåller sig till kraven enligt slutsatserna.

Närmare vägledning om miljörapporteringen ges i Vägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport²².

11.4.2 Första redovisningen i den årliga miljörapporten

5 b § 3 a) och b) Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport innehåller bestämmelser om den första redovisningen i den årliga miljörapporten efter att BAT-slutsatser offentliggjorts.

I punkten a) anges att skyldigheten att rapportera inträder för det verksamhetsår som inträffar året efter det att slutsatser om bästa tillgängliga teknik för huvudverksamheten har offentliggjorts. För varje slutsats som är tillämplig på verksamheten ska då redovisas en bedömning av hur verksamheten uppfyller den.

I punkten b) anges att om verksamheten inte bedöms uppfylla en sådan enskild slutsats om bästa tillgängliga teknik som åsyftas i a), ska även redovisas vilka åtgärder som planeras för att uppfylla den, samt en bedömning av huruvida åtgärderna kommer att

²² Vägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport, 2022-01-01.

föranleda krav på prövning eller anmälan. Även planerade ansökningar om alternativvärden respektive dispenser från begränsningsvärden ska redovisas.

Rapporteringsskyldigheten inträder när slutsatser för verksamhetens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet har offentliggjorts, men avser samtliga slutsatser som är tillämpliga på verksamheten, d.v.s. även sådana tidigare offentliggjorda slutsatser som enligt industriutsläppsförordningen ska börja tillämpas för verksamheten vid samma tidpunkt.

11.4.3 Påföljande redovisningar under fyraårsperioden

Påföljande två år ska, enligt 5 b § 3 c) Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport, redovisas hur arbetet med att uppfylla kraven enligt slutsatserna har fortskridit.

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

När sedan fyra år har gått sedan slutsatserna offentliggjordes ska, enligt 5 b § 3 d) Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport, årligen redovisas hur slutsatserna, satta i relation till eventuella meddelade dispenser, uppfylls. I den mån alternativvärde har beviljats behöver endast visas att alternativvärdet uppfylls.

12 Prövning

12.1 Utformning av tillståndsvillkor

12.1.1 Hur bör tillståndsmyndigheten förhålla sig till de parallella systemen?

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

Industriutsläppsdirektivet och det svenska genomförandet genom bestämmelser i industriutsläppsförordningen ger möjligheter till omvandling av BAT-slutsatser till tillståndsvillkor genom anpassade villkor, alternativvärden och dispenser. I den mån verksamhetsutövaren framställer sådana yrkanden är tillståndsmyndigheten alltså skyldig att pröva dem. Som beskrivits tidigare (bl.a. i avsnitt 9.4.2) syftar emellertid det svenska genomförandet med parallella system till att i så stor utsträckning som möjligt hålla tillstånden separata från BAT-slutsatserna. Enligt förarbetena syftar ändringarna till att så långt som möjligt minska behovet av individuell omprövning av tillstånd (prop. 2012/13:35, s. 30–31). Naturvårdsverket menar att detta utgör skäl för att tillståndsmyndigheten bör vara noggrann och tydlig när anpassade villkor, alternativvärden och dispenser tas in i tillstånd.

12.1.2 Villkor enligt miljöbalken ska omfatta all drift

Såsom praxis enligt miljöbalken har kommit att utvecklas omfattar tillståndsvillkor all drift. Tillståndsmyndigheterna beslutar alltså normalt om villkor som, till skillnad från BAT-AEL, inkluderar onormala driftförhållanden, t.ex. totalt utsläpp i ton per år, ofta i kombination med villkor för kortare tidsperioder. Industriutsläppsförordningen utgår från förutsättningen att denna praxis kommer att bestå. Någon ny bestämmelse direkt motsvarande den i direktivets art. 14.1 f)²³ har inte behövt införas, istället ska andra förhållanden än normal drift regleras genom miljöbalkstillstånd.

För att uppfylla kraven i miljöbalkens hänsynsregler är det enligt Naturvårdsverkets uppfattning nödvändigt med någon form av tak för vad som totalt får släppas ut från verksamheten. Enligt vad som anförs i avsnitt 8.4 ger inte BAT-slutsatserna något sådant tak eftersom de endast reglerar det utsläpp som sker under normala driftförhållanden.

Om det skulle förekomma att en tillståndsmyndighet beslutar ett tillståndsvillkor som anger kravnivå i direkt enlighet med en BAT-AEL (och alltså endast gäller under normala driftförhållanden) krävs i så fall att det samtidigt föreskrivs hur mycket onormal drift som kan tillåtas för att fånga upp hur stora utsläpp som kan godtas. Detta för att miljöbalkens (hänsynsreglernas) krav ska uppfyllas.

²³ Enligt art. 14.1 f) ska medlemsstaterna säkerställa att tillståndet omfattar åtgärder som rör andra förhållanden än normala driftförhållanden, t.ex. arbete med igångsättande och urdrifttagning, läckor, störningar i driften, tillfälliga avbrott och den slutliga nedläggningen av verksamheten.

Det är även nödvändigt att villkoret i sådana fall anger vad som utgör onormal drift. Annars är det inte möjligt att säkerställa att utsläppet under normala driftförhållanden inte är högre än vad som anges i BAT-AEL (enligt kravet i art. 15.3). Detta krävs, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, även enligt miljöbalken (hänsynsreglerna).

Slutligen krävs även att villkoret anger vilka krav som i stället gäller under sådana (onormala) förhållanden (i enlighet med art. 14.1 f industriutsläppsdirektivet och hänsynsreglerna i miljöbalken). Villkor som anger kravnivå helt enligt en BAT-AEL kan, om de utformas enligt vad som anges ovan, föreskrivas med stöd av 22 kap. 25 § första stycket 6 miljöbalken (se vidare i avsnitt 12.2).

I detta sammanhang kan även nämnas att den nu relativt etablerade praxis som tillståndsmyndigheterna följer när de föreskriver villkor som inte behöver innehållas under samtliga mätperioder, t.ex. villkor som ska klaras tio månader av tolv, härstammar från avståndstagandet att ange begränsningsvärden i form av gräns- och riktvärden (MÖD 2012:10 och MÖD 2012:21). Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är syftet att bygga in en flexibilitet i villkor som anger begränsningsvärden. Denna villkorsform innebär inte ett mått på vad som kan räknas bort som onormal drift.

12.2 Anpassade villkor

12.2.1 Vad innebär anpassade villkor?

Av 1 kap. 13 § industriutsläppsförordningen följer att BAT-slutsatser ska användas som referens vid tillståndsprövning. Det gäller samtliga slutsatser som enligt 2 kap. industriutsläppsförordningen är tillämpliga på verksamheten (både för huvud- och sidoverksamhet). Övergångsvis gäller det även slutsatser utan utsläppsvärden i IPPC-BREF:ar, till dess de ersätts av BAT-slutsatser enligt industriutsläppsdirektivet.

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

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

Enligt 1 kap. 14 § industriutsläppsförordningen får ett anpassat villkor tillämpas i stället för den BAT-slutsats som anpassningen avser. En förutsättning för det är att det framgår av tillståndsvillkoret att det är en anpassning av slutsatsen. Tillståndsmyndigheten måste alltså ange uttryckligen att det är fråga om ett anpassat villkor.

12.2.2 Prövning av anpassade villkor

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning innebär inte ”ska” i 1 kap. 13 § andra meningen industriutsläppsförordningen att en anpassning alltid måste göras (för det fall relevanta BAT-slutsatser föreligger). I stället bör bestämmelsen förstås som att när en anpassning faktiskt görs (”i förekommande fall” enligt 22 kap. 25 § miljöbalken) ska BAT-slutsatser användas som referens.

Samtliga tillämpliga slutsatser ska alltså användas som referens men det är inte något krav på att en anpassning faktiskt görs. Det innebär även att tillståndsmyndigheten, för en parameter som omfattas av en BAT-AEL, har möjlighet att i vanlig ordning föreskriva kompletterande miljöbalksvillkor (t.ex. ett villkor om totalt tillåtet utsläpp per år). I förarbetena (prop. 2012/13:35, s. 32 och 34) uttrycks att eftersom hänsynsreglerna inte ändras och tillståndsmyndigheten vid en tillståndsprövning alltså kan besluta om strängare begränsningsvärden än de som framgår av BAT-slutsatserna, garanteras att miljöskyddsnivån inte sänks på grund av industriutsläppsdirektivet.

I förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 33) anges att om tillståndsmyndigheten finner att något utsläppsvärde (BAT-AEL) i slutsatserna inte behöver anpassas, är det naturligtvis inte nödvändigt att upprepa utsläppsvärdet som ett villkor i tillståndet. Utan en uttrycklig anpassning i tillståndet är nämligen utsläppsvärdet ett bindande begränsningsvärde direkt till följd av 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen.

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

12.2.3 Kravnivå

Kravnivån enligt 1 kap. 13 § industriutsläppsförordningen är att slutsatserna ska användas som referens vid prövning av tillståndsvillkor.

Vad gäller slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL) måste ett anpassat villkor ge minst samma miljöskydd som slutsatsen. Om högre utsläppsnivåer tillåts under normala driftförhållanden än vad som föreskrivs i slutsatsen krävs det en dispens (Fm 2013:1, s. 33). Vid bestämmande av den slutliga kravnivån i anpassade villkor avseende BAT-AEL ska även, precis som i fråga om övriga miljöbalksvillkor, bl.a. 2 kap. 3 § miljöbalken och dess krav på bästa möjliga teknik tillämpas.

Vad gäller slutsatser utan utsläppsvärden framgår av förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 33) att samma bedömning ska göras som gäller enligt 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen, d.v.s. kravnivån ”använda som referens” (1 kap. 13 § industriutsläppsförordningen) motsvarar precis som ”hänsyn tas” (1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen) kraven enligt miljöbalkens hänsynsregler.

12.2.4 Prövning under fyraårsperioden

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

offentliggörande ska alltså inte inväntas. I enlighet med praxis kan även ännu icke beslutade och offentliggjorda BAT-slutsatser utgöra underlag vid bedömningen av vad som utgör bästa möjliga teknik (Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 februari 2014 i mål nr M 4407-13).

Det är tydligt att en prövning avseende anpassade villkor kan komma att göras före utgången av fyraårsperioden. Av förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 32) framgår att även kraven i BAT-slutsatserna därigenom kan komma att gälla tidigare än fyra år efter offentliggörandet. Det anförs att de krav som följer av BAT-slutsatser kan komma att gälla tidigare, d.v.s. som ett resultat av en tillståndsprövning som t.ex. verksamhetsutövaren ansökt om och där prövningsmyndigheten anpassat slutsatserna till tillståndsvillkor.

Slutsatser som för en anläggning utgör sidoslutsatser, och som offentliggörs först efter huvudslutsatserna, ska enligt 1 kap. 8 och 10 §§ industriutsläppsförordningen börja tillämpas först fyra år efter det att huvudslutsatser offentliggörs nästa gång, se avsnitt 9.3.5.

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

12.2.5 Nya BAT-slutsatser under pågående tillståndsprövning

Om nya slutsatser offentliggörs efter det att tillståndsansökan lämnats in ska tillståndsmyndigheten använda även dessa som referens. Kompletteringar kan då bli nödvändiga. I förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 34–35) anges att en rimlig tolkning av direktivet är att hänsyn inte behöver tas till sådana slutsatser som har offentliggjorts efter det att målet eller ärendet kungjorts enligt 22 kap. 3 § miljöbalken.

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

12.3 Förhållandet mellan anpassade villkor och alternativvärden

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning innebär ett anpassat villkor och ett alternativvärde ungefär samma sak. Båda rör sig om justeringar av tidsperioder och referensförhållanden inom ramen för vad en BAT-slutsats anger. Att det i svensk rätt har kommit att införas två olika bestämmelser har enligt Naturvårdsverkets tolkning

främst att göra med att bestämmelserna riktar sig till olika mottagare. Bestämmelsen om anpassade villkor (1 kap. 13 § industriutsläppsförordningen) vänder sig, genom kopplingen till 22 kap. 25 § miljöbalken om vad en dom ska innehålla, till tillståndsmyndigheten medan bestämmelsen om alternativvärden (1 kap. 15 § industriutsläppsförordningen) ger verksamhetsutövaren en möjlighet att framställa yrkande om alternativvärde.

En annan skillnad är att anpassade villkor kan föreskrivas av tillståndsmyndigheten (mark- och miljödomstol eller miljöprövningsdelegation), medan ansökan om alternativvärden i första hand görs hos miljöprövningsdelegationen. Som framgår i avsnitt 9.4.3 kan dock även ett alternativvärde, i samband med t.ex. en tillståndsprövning, prövas av mark- och miljödomstol (21 kap. 3 § miljöbalken).

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

12.4 Underlag för tillståndsprövning av industriutsläppsverksamhet

En ansökan om tillstånd för en industriutsläppsverksamhet bör innehålla en genomgång av relevanta BAT-slutsatser som underlag för prövningsprocessen. Det finns inte något sådant krav i miljöbalken (22 kap. 1 §) men det rekommenderas i förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 34). Underlaget utgör ett referensmaterial för prövningsmyndigheten. Mark- och miljööverdomstolen har, gällande en ansökan om förlängning av igångsättningstid, återförvisat ett mål till mark- och miljödomstolen eftersom bolagets utredning var bristfällig bl.a. gällande BAT-slutsatser vilket medförde att det inte gick att ta ställning till behov av villkor (MÖD 2019:26).

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

- Lever verksamheten upp till miljöbalkens hänsynsregler?
- Klarar verksamheten relevanta BAT-AEL:er under normal drift? I annat fall krävs dispens, efter särskild ansökan (anges i domen, under särskild rubrik).
- Vilka BAT-AEL-kompletterande villkor, t.ex. om totalt tillåten miljöpåverkan, behöver föreskrivas enligt miljöbalkens hänsynsregler?
- Föranleder någon av BAT-AEL:erna anpassning/alternativvärde? (anges i domen, under särskild rubrik).
- Lever verksamheten upp till kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken med hänsyn tagen även till relevanta slutsatser utan utsläppsvärden? Verksamhetsutövaren bör redogöra för vilken bedömning som har gjorts med anledning av miljörapporten. Även tillsynsmyndigheten bör tillfrågas om detta.
- Vilka kompletterande villkor till slutsatserna utan utsläppsvärden, t.ex. om skyddsåtgärder, behöver föreskrivas enligt miljöbalkens hänsynsregler?

Se även den särskilda vägledningen om statusrapporter²⁴.

²⁴ Naturvårdsverkets Vägledning om statusrapporter, Rapport 6688, juli 2015.

13 Informationsskyldighet

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

Enligt 1 kap. 27 § industriutsläppsförordningen ska verken, på lämpligt sätt göra information tillgänglig om innebörden och utvecklingen av bästa tillgängliga teknik. Sådan information läggs fortlöpande ut på Naturvårdsverkets webbplats. Där läggs även ut tillståndsdomar och -beslut som fr.o.m. den 7 januari 2013 har getts till en industriutsläppsverksamhet (inklusive omprövade tillstånd och ändrade tillståndsvillkor), dispensbeslut samt uppgifter om återställandeåtgärder som verksamhetsutövare har vidtagit enligt 10 kap. 5 a § miljöbalken (1 kap. 28 § industriutsläppsförordningen).

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

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

Vad gäller offentliggjorda BAT-slutsatser ska Naturvårdsverket och i fråga om djurhållande verksamheter Statens jordbruksverk, informera berörda tillsynsmyndigheter om detta (2 kap. 1 § industriutsläppsförordningen). Det rör sig om riktade elektroniska utskick till berörda tillsynsmyndigheter, så att inte samtliga landets tillsynsmyndigheter belastas av utskick.

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

14 Straffsanktionering av industriutsläppsförordningen

De krav direktivet ställer i fråga om sanktioner är att de ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (art. 79). Något uttryckligt krav på straffsanktionering finns dock inte.

I 1 kap. 34 § industriutsläppsförordningen anges att bestämmelser om straff finns i 29 kap. miljöbalken.

Av 29 kap. 8 § första stycket 4 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.

I 29 kap. 1 § miljöbalken regleras vad som utgör miljöbrott (att med uppsåt eller oaktsamhet t.ex. orsaka att det i mark, vatten eller luft släpps ut ett ämne som på visst angivet sätt kan påverka människors hälsa, djur, växter eller miljön). Om en gärning som är straffbelagd enligt 29 kap. 8 § miljöbalken samtidigt utgör miljöbrott ska ansvar istället dömas ut för miljöbrott.

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

Bestämmelsen i 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen som anger att BAT-AEL:er ska gälla som begränsningsvärden är en av bestämmelserna som antagits med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken och en överträdelse av bestämmelsen är därmed straffsanktionerad. Överträdelser av villkor i tillstånd som gäller för verksamheten och överträdelser av 1 kap. 8 § sanktioneras enligt förordningsmotiven på samma sätt (Fm 2013:1, s. 52).

Enligt 1 kap. 9 § industriutsläppsförordningen ska verksamhetsutövaren, om ett begränsningsvärde som avses i 8 § inte följs, omedelbart informera tillsynsmyndigheten och vidta de åtgärder som behövs för att verksamheten återigen ska bedrivas så att begränsningsvärdet följs. Det har framförts synpunkter på att bestämmelsen i 1 kap. 9 § industriutsläppsförordningen ska fungera som ett "första åtgärdssteg" innan en straffsanktionerad handling anses föreligga. Det skulle innebära att konstruktionen har stora likheter med av praxis utmönstrade riktvärdena (MÖD 2012:10 och 2012:21). Naturvårdsverket delar inte denna tolkning bl.a. eftersom det är fråga om olika sorters skyldigheter enligt olika bestämmelser. Det kan vidare konstateras att det av 6 § förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll följer att om det i verksamheten inträffar en driftstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön, ska verksamhetsutövaren omgående underrätta tillsynsmyndigheten om detta. Av 5 § första stycket 7 Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport följer att miljörapporten ska innehålla

en redovisning av de villkor som gäller för verksamheten samt hur vart och ett av dessa villkor har uppfyllts. Såvitt Naturvårdsverket känner till innebär inte dessa bestämmelser att straffsanktioneringen vid överträdelse av tillståndsvillkor bortfaller. Naturvårdsverket vill samtidigt påpeka att det alltjämt saknas praxis kring konsekvenserna av en överträdelse av begränsningsvärde enligt 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen.

Naturvårdsverkets bedömning är att det inte är straffsanktionerat att inte följa en BAT-slutsats utan utsläppsvärde. 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen föreskriver att vid en bedömning om verksamheten bedrivs enligt kraven på bästa möjliga teknik ska hänsyn tas till slutsatser utan utsläppsvärden. Kraven på bästa möjliga teknik är något som återfinns i 2 kap. miljöbalken. BAT-slutsatser utan utsläppsvärden är inte föreskrivande på det sätt som BAT-slutsatser med utsläppsvärden är och de bryter heller inte rättskraften i ett tillstånd.

Straffansvar kan även utkrävas för försvårande av miljökontroll enligt 29 kap. 5 § miljöbalken för det fall medvetet oriktiga uppgifter lämnas i en statusrapport (Fm 2013:1, s. 52).

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

Bilaga – Exempel på BAT-slutsatser

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

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

Exempel BAT-slutsats gällande järn- och ståltillverkning

Följande exempel på BAT-slutsats är hämtat ur dokumentet BAT-slutsatser gällande järn- och ståltillverkning²⁵, publicerat i EUT den 8 mars 2012. BAT 34 är en av de BAT-slutsatser i detta dokument som innehåller bindande utsläppsvärden. Inledningsvis i slutsatsen anges även icke föreskrivande tekniker.

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

- I. våtavskiljare,
- II. halvtorr absorption med påföljande stoftavskiljningssystem.

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

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

²⁵ Kommissionens genomförandebeslut (2012/135/EU) av den 28 februari 2012 om fastställande av BAT-slutsatser gällande järn- och ståltillverkning, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp

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

Detta exempel på BAT-slutsats är hämtat ur dokumentet BAT-slutsatser gällande produktion av cement, kalk och magnesiumoxid²⁶, publicerat i EUT den 9 april 2013. BAT 20 är en av de BAT-slutsatser i detta dokument som innehåller bindande utsläppsvärden. Inledningsvis i slutsatsen anges även icke föreskrivande tekniker.

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

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

Tillämplighet

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

BAT-relaterade utsläppsnivåer

Se tabell 3.

Tabell 3
BAT-relaterade utsläppsnivåer för NH₃-slip i rökgaserna när SNCR tillämpas.

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

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

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

Exempel BAT-slutsatser för raffinering av olja och gas

Följande två exempel på BAT-slutsatser är hämtade ur dokumentet BAT-slutsatser för raffinering av olja och gas²⁷, publicerat i EUT den 28 oktober 2014. BAT 2 om energieffektivitet är en av de allmänna BAT-slutsatserna utan utsläppsvärden i detta dokument.

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

Teknik	Beskrivning
i) Konstruktionstekniker	
a) Pinchanalys	Metod som bygger på en systematisk beräkning av termodynamiska mål för att minimera energiförbrukningen i processer. Används som ett verktyg för att bedöma systemens totala design
b) Värmeintegrering	Genom värmeintegrering av processsystem kan en betydande andel av den värme som krävs i olika processer tillhandahållas genom värmewäxling mellan strömmar som ska värmas och strömmar som ska kylas
c) Värme- och energiåtervinning	Användning av energiåtervinningsenheter, t.ex. <ul style="list-style-type: none"> — spillvärmepannor — expandrar/energiåtervinning i FCC-enheten — användning av spillvärme för fjärrvärme
ii) Tekniker för processtyrning och underhåll	
a) Processoptimering	Automatisk kontrollerad förbränning för att sänka bränsleförbrukningen per ton behandlad råvara, ofta kombinerat med värmeintegrering för förbättrad ugnseffektivitet
b) Hantering och minskning av ångförbrukning	Systematisk kartläggning av dräneringsventilsystem för att minska ångförbrukningen och optimera ånganvändningen
c) Jämförelse av energianvändning	Deltagande i rankings- och jämförelseverksamheter för att hela tiden förbättra verksamheten genom kunskap om bästa praxis
iii) Energieffektiva produktionstekniker	
a) Användning av kraftvärme	System konstruerat för samproduktion av värme (t.ex. ånga) och el från samma bränsle
b) Integrerad förgasning med kombinerad cykel (IGCC)	Teknik vars syfte är att producera ånga, vätgas (när så önskas) och el från ett antal olika bränsletyper (t.ex. tung eldningsolja eller koks) med en hög verkningsgrad

²⁷ Kommissionens genomförandebeslut (2014/738/EU) av den 9 oktober 2014 om fastställande av BAT-slutsatser för raffinering av olja och gas, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp

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

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

Utsläppsnivåer som motsvarar BAT: Se tabell 2.

Tabell 2

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

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

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

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