

Promemoria

Klimat- och näringslivsdepartementet

Förbättrat genomförande av industriutsläppsdirektivet

Dnr KN2026/01497–1

Juli 2026

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	4
2	Författningsförslag	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller	8
2.3	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	9
2.4	Förslag till förordning om ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250)	13
2.5	Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	15
3	Kommissionens frågor om genomförandet av industriutsläppsdirektivet	16
4	Förslag för att förbättra genomförandet av industriutsläppsdirektivet	17
4.1	Vad är en anläggning och vilka verksamheter är industriutsläppsverksamheter?	17
4.1.1	En förklaring av uttrycket anläggning införs	17
4.1.2	Förtydligande av uttrycket industriutsläppsverksamhet	21
4.1.3	Tillsyn av verksamheter som efter addering kan vara industriutsläppsverksamheter	25
4.1.4	Industriell verksamhet i förordningen om omgivningsbuller	26
4.2	Krav på villkor för tillstånd till en industriutsläppsverksamhet	27
4.2.1	Tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall ska innehålla villkor om avloppsvatten	27
4.2.2	Villkor om skyddsåtgärder, övervakning och kontroll	28
4.2.3	Villkor i fråga om alternativvärden	30
4.3	Tillsynsmyndigheternas uppgifter utökas	32
4.3.1	Innebörden av industriutsläppsverksamhet i miljötillsynsförordningen	32
4.3.2	Icke-rutinmässig tillsyn för industriutsläppsverksamheter	32
4.3.3	Tillsynsmyndighetens uppgifter efter ett tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet	34
4.3.4	Deltagande i Emas kan påverka tiden mellan två tillsynsbesök	35
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	37
6	Konsekvenser	39

6.1	Problemet och vilka förändringar som eftersträvas	39
6.2	Konsekvenser om inga åtgärder vidtas samt alternativa lösningar	39
6.3	Berörda aktörer.....	39
6.3.1	Konsekvenser för staten.....	39
6.3.2	Konsekvenser för regioner och kommuner.....	41
6.3.3	Konsekvenser för företag.....	43
6.3.4	Konsekvenser för statsbudgeten	45
6.3.5	Miljömässiga konsekvenser.....	45
6.4	Tidpunkt för ikraftträdande.....	45
6.5	Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	45
7	Författningskommentar	46
7.1	Förslaget till ändring i miljöbalken.....	46
Bilaga 1	C-verksamheter som kan bli -i-koder	49

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller förslag som behövs för att förtydliga och förbättra genomförandet av industriutsläppsdirektivet. Förslagen innebär i huvudsak följande.

En förklaring av uttrycket anläggning införs i industriutsläppsförordningen (2013:250). I samma förordning ändras förklaringen av uttrycket industriutsläppsverksamhet genom ett tillägg. Enligt den nuvarande lydelsen är en industriutsläppsverksamhet en verksamhet som har en verksamhetskod i miljöprövningsförordningen (2013:251) som slutar med -i (vilket i miljöprövningsförordningen uttrycks som markerad med -i). Tillägget innebär att även var och en av flera verksamheter inom en fast teknisk enhet, vilkas produktionskapacitet eller produktionsmängd tillsammans uppnår ett tröskelvärde för en verksamhetskod i miljöprövningsförordningen som är markerad med -i, är en industriutsläppsverksamhet. Den verksamhetskod markerad med -i som verksamheterna gemensamt uppnår tröskelvärdet för ska gälla för var och en av verksamheterna. Tillsynsmyndigheterna behöver kontrollera om en miljöfarlig verksamhet uppnår ett sådant tröskelvärde. De tillsynsvägleddande myndigheterna behöver vägleda om uttrycken anläggning och industriutsläppsverksamhet.

Ett tillstånd till en industriutsläppsverksamhet ska innehålla de villkor som behövs om skyddsåtgärder för andra förhållanden än normala driftförhållanden och de villkor som behövs för bedömning av gränsvärdena för utsläpp. För en verksamhet som förbränner avfall och ger upphov till avloppsvatten ska ett tillstånd även innehålla villkor om surhetsgrad, temperatur och flöde avseende utsläpp av avloppsvatten.

Vidare ska ett beslut om ett alternativvärde innehålla villkor om att resultaten från utsläppskontrollen ska vara tillgängliga för samma tidsperioder och referensförhållanden som för de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik. Ett alternativvärde är ett begränsningsvärde som en industriutsläppsverksamhet ska följa och som bestäms med hänsyn till andra tidsperioder eller andra referensförhållanden än sådana som avses i 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen.

Slutligen förtydligas i vilka fall tillsynsmyndigheten ska utföra tillsyn hos en industriutsläppsverksamhet och vilka uppgifter tillsynsmyndigheten har efter ett tillsynsbesök hos en sådan verksamhet.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken

dels att 19 kap. 5 § och 22 kap. 25 b § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 22 kap. 25 i §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

5 §²

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska länsstyrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1 och 1 d–1 g §§ om ansökans form och innehåll,
2. i 22 kap. 2 och 2 b §§ om en ansökans ingivande och brister i den,
3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,
4. i 22 kap. 3 och 3 a §§ om kungörelses innehåll,
5. i 22 kap. 6 § om talerätt,
6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,
8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om

undersökning på platsen,

9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c och 25 f–25 h §§ om en tillståndsdoms innehåll,	9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c och 25 f–25 i §§ om en tillståndsdoms innehåll,
---	---

10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,

11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,

12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

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

² Senaste lydelse 2026:400.

22 kap.

25 b §³

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall ska dessutom alltid innehålla

1. uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall,

2. en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas,

3. i fråga om det farliga avfall som får förbrännas, villkor om avfallets minsta och högsta flöde, lägsta och högsta värmevärde samt maximala innehåll av föroreningar,

4. villkor om begränsningsvärden för utsläpp som ska beräknas enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 §,

5. i fråga om förbränning av avfall som ger upphov till avloppsvatten, villkor om surhetsgrad, temperatur och flöde för utsläpp av avloppsvatten,

5. villkor om den längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden, och

6. i fråga om tillstånd som omfattar energiåtervinning, villkor om att energiåtervinningen ska ske med hög energieffektivitet.

6. villkor om den längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden, och

7. i fråga om tillstånd som omfattar energiåtervinning, villkor om att energiåtervinningen ska ske med hög energieffektivitet.

25 i §

En dom som omfattar tillstånd till en verksamhet som avses i bilaga I i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) i den ursprungliga lydelsen ska dessutom innehålla

1. de villkor om skyddsåtgärder som behövs

a) vid igångsättning, när verksamheten tas ur drift eller vid slutlig nedläggning av verksamheten,

b) för att hantera läckor och tillfälliga avbrott, och

c) för att hantera andra förhållanden än sådana som avses i a och b och som inte utgör normala driftförhållanden, och

2. villkor om åtgärder för att övervaka och kontrollera efterlevnaden av gränsvärden för utsläpp.

1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2027.

2. Äldre föreskrifter gäller för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2004:675) om omgivningsbuller ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

I denna förordning avses med

– *omgivningsbuller*: buller från vägar, järnvägar, flygplatser och industriell verksamhet,

– *industriell verksamhet*: verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) med en verksamhetskod som slutar med -i eller som är en tillståndspliktig hamn enligt den förordningen,

– *direktiv 2002/49/EG*: Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller, i lydelsen enligt kommissionens delegerade direktiv (EU) 2021/1226,

– *Lden*: bullermått för allmän störning definierat på det sätt som anges i bilaga 1 punkt 1 i direktiv 2002/49/EG, och

– *Lnight*: bullermått för sömnstörning definierat på det sätt som anges i bilaga 1 punkt 2 i direktiv 2002/49/EG.

– *industriell verksamhet*: verksamhet som är en industriutsläppsverksamhet enligt industriutsläppsförordningen (2013:250) eller som är en tillståndspliktig hamn enligt miljöprövningsförordningen (2013:251),

Denna förordning träder i kraft den 1 februari 2027.

2.3 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljötillsynsförordningen (2011:13)

dels att 1 kap. 3, 10 a och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 kap. 10 c, 11 a och 11 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §²

I denna förordning avses med

– tillsynsobjekt: en verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart som är eller ska vara föremål för tillsyn,

– kommunal nämnd: den eller de nämnder som kommunfullmäktige utser att ha ansvar för tillsyn enligt miljöbalken eller att utföra kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller förordning (EU) 2019/1020,

– tillverkare: den som tillverkar en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara eller som i eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt eller en bioteknisk organism,

– primärleverantör: en tillverkare som släpper ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara på marknaden, den som yrkesmässigt för in en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara till Sverige i syfte att släppa ut den på marknaden och den som yrkesmässigt för ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara från Sverige,

– släppa ut på marknaden: att tillhandahålla eller göra en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara tillgänglig för någon annan, och

– läkemedel: substans eller kombination av substanser som är ett läkemedel enligt 2 kap. 1 § läkemedelslagen (2015:315).

I övrigt har ord och uttryck i denna förordning samma betydelse som i 14 kap. 2 §, 15 kap. 5 § och 26 kap. 1 och 1 a §§ miljöbalken, 1 kap. 4 § avfallsförordningen (2020:614), förordning (EU) 2017/625 och förordning (EU) 2019/1020.

I övrigt har ord och uttryck i denna förordning samma betydelse som i 14 kap. 2 §, 15 kap. 5 § och 26 kap. 1 och 1 a §§ miljöbalken, 1 kap. 2 a § industriutsläppsförordningen (2013:250), 1 kap. 4 § avfallsförordningen (2020:614), förordning (EU) 2017/625 och förordning (EU) 2019/1020.

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

² Senaste lydelse 2026:685.

10 a §³

Tillsynsmyndigheten ska med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram för varje verksamhet

1. som är *tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) med en verksamhetskod som är markerad med -i*, eller

1. som är *en industriutsläppsverksamhet*, eller

2. där det finns en utvinningsavfallsanläggning enligt 9 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

10 c §⁴

Tillsynsmyndigheten ska vid bedömningen av en industriutsläppsverksamhets risk för människors hälsa och miljö enligt 10 b § 1, även ta hänsyn till verksamhetsutövarens deltagande i Europeiska unionens miljölednings- och miljörevisionsordning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1221/2009 av den 25 november 2009 om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) och om upphävande av förordning (EG) nr 761/2001 och kommissionens beslut 2001/681/EG och 2006/193/EG.

11 §⁵

För de verksamheter som omfattas av 10 a § ska tillsynsmyndigheten

För verksamheter där det finns en utvinningsavfallsanläggning enligt 9 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall ska tillsynsmyndigheten

1. genomföra tillsynsbesök i enlighet med tillsynsprogrammet,

2. efter ett tillsynsbesök genomföra ett nytt besök inom sex månader, om myndigheten vid det föregående besöket fann någon allvarlig brist i uppfyllandet av de villkor som gäller för verksamheten enligt en dom eller ett beslut eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken, och

³ Senaste lydelse 2022:359.

⁴ Tidigare 1 kap. 10 c § upphävd genom 2022:359.

⁵ Senaste lydelse 2020:647.

3. skriftligen redovisa varje tillsynsbesök och lämna redovisningen till verksamhetsutövaren senast två månader efter besöket.

11 a §

I fråga om en industriutsläppsverksamhet ska tillsynsmyndigheten

1. genomföra tillsynsbesök i enlighet med tillsynsprogrammet,

2. så snart som möjligt efter ett allvarligt klagomål, en allvarlig olycka, ett tillbud eller en misstanke om bristande efterlevnad, genomföra ett tillsynsbesök,

3. om det är lämpligt, genomföra ett tillsynsbesök innan beslut om

a) återkallelse av ett tillstånd enligt 24 kap. 3 § miljöbalken,

b) omprövning av ett tillstånd enligt 24 kap. 5 § miljöbalken,

c) upphävande av ett tillstånd enligt 24 kap. 13 § miljöbalken,

d) upphävande av bestämmelser eller villkor i ett tillstånd enligt 24 kap. 13 § miljöbalken,

e) giltighetsförlängning av ett tillstånd enligt 24 kap. 14 a § miljöbalken, eller

f) ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a § miljöbalken,

4. efter ett tillsynsbesök genomföra ett nytt besök inom sex månader, om myndigheten vid det föregående besöket fann en allvarlig brist i uppfyllandet av de villkor som gäller för verksamheten enligt en dom eller ett beslut eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

11 b §

Tillsynsmyndigheten ska inom två månader efter ett tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet, i fråga om verksamheten följer tillståndsvillkoren, skriftligen till verksamhetsutövaren redovisa

1. relevanta iakttagelser, och

2. en bedömning av om åtgärder är nödvändiga.

*Tillsynsmyndigheten ska inom
fyra månader efter ett tillsynsbesök
göra redovisningen tillgänglig för
allmänheten.*

Denna förordning träder i kraft den 1 februari 2027.

2.4 Förslag till förordning om ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om industriutsläppsförordningen (2013:250)²

dels att 1 kap. 2 och 15 §§ och rubriken närmast före 1 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att 1 kap. 2 a § ska betecknas 1 kap. 2 c §,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 1 kap. 2 a och 2 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ordförklaringar

1 kap.

Ord och uttryck

2 §³

I denna förordning avses med industriutsläppsverksamhet: en verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) med en verksamhetskod som slutar med -i,

huvudverksamhet: den huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning, och sidoverksamhet: en industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning men som inte är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten på anläggningen.

Med industriutsläppsverksamhet avses i denna förordning en verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) med en verksamhetskod som är markerad med -i.

Med industriutsläppsverksamhet avses i denna förordning även en verksamhet som

1. tillsammans med en eller flera andra verksamheter bedrivs inom en fast teknisk enhet, och

2. tillsammans med en eller flera verksamheter som avses i 1 har en produktionskapacitet eller produktionsmängd som uppnår ett tröskelvärde för en verksamhetskod som är markerad med -i.

2 a §

Verksamheter som anges i 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) är industriutsläppsverksamheter endast om verksamheterna

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

² Senaste lydelse av tidigare 2 a § 2018:2006.

³ Senaste lydelse 2016:1200.

tillsammans kan uppnå ett tröskelvärde för en verksamhetskod som avses i 29 kap. 65, 66 eller 67 § miljöprövningsförfordningen.

2 b §

I denna förordning avses med

1. anläggning: en fast, teknisk enhet inom vilken det bedrivs en eller flera industriutsläppsverksamheter och i förekommande fall annan verksamhet på samma plats som är direkt förknippad med och tekniskt knuten till en eller flera av industriutsläppsverksamheterna och som kan påverka utsläpp eller föroreningar,

2. huvudverksamhet: den huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning, och

3. sidoverksamhet: en industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning men som inte är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten på anläggningen.

15 §

Miljöprövningsdelegationen får besluta att en industriutsläppsverksamhet i stället för att följa ett begränsningsvärde som avses i 8 § ska följa ett begränsningsvärde som bestäms med hänsyn till andra tidsperioder eller andra referensförhållanden (alternativvärde).

Beslutet får inte innebära att verksamheten genom att följa ett alternativvärde medför högre utsläppsnivåer under normala driftsförhållanden än om verksamheten skulle ha följt det begränsningsvärde som avses i 8 §.

Beslutet ska innehålla villkor om att resultat från utsläppskontroll av ett alternativvärde ska kunna redovisas för samma tidsperioder och referensförhållanden som för utsläppsvärden i slutsatser om bästa tillgängliga teknik.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 februari 2027.

2. I fråga om en industriutsläppsverksamhet som har påbörjats före ikraftträdandet och som inte utgjorde en industriutsläppsverksamhet enligt äldre bestämmelser ska förordningen tillämpas från och med den 1 februari 2028.

3. Den äldre lydelsen av 1 kap. 15 § gäller för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts.

2.5 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs¹ att 1 kap. 15 § i miljöprövningsförordningen (2013:251)² ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

15 §

En verksamhet vars verksamhetskod är markerad med -i är enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250) en industriutsläppsverksamhet och ska därför även följa den förordningens bestämmelser.

En verksamhet vars verksamhetskod är markerad med -i är enligt industriutsläppsförordningen (2013:250) en industriutsläppsverksamhet och ska därför även följa den förordningens bestämmelser.

För en verksamhet som tillsammans med andra verksamheter inom en fast teknisk enhet uppnår tröskelvärdet för en verksamhetskod som är markerad med -i ska den koden gälla.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 februari 2027.

2. En industriutsläppsverksamhet som har påbörjats före ikraftträdandet och som inte utgjorde en industriutsläppsverksamhet enligt äldre bestämmelser och som inte har tillstånd får fortsätta att bedrivas till och med den 1 februari 2028. Därefter får verksamheten bedrivas endast om den som bedriver verksamheten har lämnat in en ansökan om tillstånd senast den 1 februari 2028 och tillståndsmyndigheten inte beslutar något annat.

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

² Förordningen omtryckt 2016:1188.

3 Kommissionens frågor om genomförandet av industriutsläppsdirektivet

Europeiska kommissionen ställde i en skrivelse den 30 oktober 2017 frågor om det svenska genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), i fortsättningen industriutsläppsdirektivet.

Regeringen svarade kommissionen i en skrivelse den 19 januari 2018 (M2017/02632/R). I svaret angavs att åtgärder skulle vidtas för att förtydliga och förbättra genomförandet av vissa delar av direktivet. Regeringen informerade kommissionen den 13 november 2019 om att ändringar i förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar, i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall samt i förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel hade beslutats och att dessa trädde i kraft den 14 november 2019.

Kommissionen framförde i en kompletterande skrivelse den 10 oktober 2024 att det återstår frågor om direktivets införlivande. Regeringen besvarade kommissionens kvarstående frågor i en skrivelse daterad den 18 december 2024 (KN2024/02511). I svaret angavs att det förefaller saknas flera bestämmelser. Regeringen åtog sig även att analysera om fler ändringar behövs.

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog 2024 direktivet 2024/1785 av den 24 april 2024 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) och rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall (ändringsdirektivet). Arbete pågår vid Regeringskansliet med genomförandet av ändringsdirektivet och förslag om detta planeras att remitteras senare. Denna promemoria behandlar endast ändringar med anledning av de frågor kommissionen haft angående genomförandet av den ursprungliga versionen av direktivet. De artiklar som kommissionen ställt frågor om och där det bedöms nödvändigt att genomföra kompletterande bestämmelser i den svenska lagstiftningen är

- artikel 14.1 c ii om resultat från utsläppskontroll för alternativvärden,
- artikel 14.1 f om andra förhållanden än normala driftförhållanden,
- artikel 14.1 h om villkor för bedömning av efterlevnad av gränsvärden för utsläpp,
- artikel 23.3 e och 23.5 om förfaranden för icke-rutinmässig tillsyn,
- artikel 23.4 om att en verksamhets deltagande i Emas ska beaktas vid en systematisk bedömning av miljörisker vid bestämmande av tiden mellan två tillsynsbesök,
- artikel 23.6 om tillsynsmyndighetens skyldigheter efter ett tillsynsbesök,
- artikel 45.1 d om tillståndsvillkor för avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar, och
- Bilaga 1 (första stycket) om tröskelvärden och addering av verksamheters produktionskapacitet.

4 Förslag för att förbättra genomförandet av industriutsläppsdirektivet

I detta avsnitt redovisas förslag för att förbättra genomförandet av industriutsläppsdirektivet. I avsnitt 4.1 föreslås en förklaring av uttrycket anläggning i industriutsläppsförordningen (2013:250) och ett förtydligande av vilka verksamheter som är industriutsläppsverksamheter enligt samma förordning. Det bedöms att ändringarna kommer kräva tillsynsinsatser för att identifiera verksamheter vars produktionskapacitet eller produktionsmängd efter addering kan nå ett tröskelvärde för en verksamhetskod i miljöprövningsförordningen som är markerad med -i. Slutligen föreslås en ändring av vad som avses med industriutsläppsverksamhet i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller. Förslagen förbättrar genomförandet av bilaga 1 i direktivet.

I avsnitt 4.2 föreslås att ett tillstånd till en industriutsläppsverksamhet ska innehålla vissa villkor gällande skyddsåtgärder, övervakning och kontroll och att ett tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall ska innehålla vissa villkor om utsläpp av avloppsvatten. Därutöver föreslås krav på att vissa villkor om en industriutsläppsverksamhet ska finnas i ett beslut om alternativvärde. Förslagen förbättrar genomförandet av artikel 14.1 c ii, artikel 14.1 f, artikel 14.1 h och artikel 45.1 d.

I avsnitt 4.3 föreslås att det införs fler krav när det gäller icke-rutinmässig tillsyn och tillsynsmyndighetens uppgifter efter tillsynsbesök. Det föreslås också att hänsyn ska tas till en verksamhets deltagande i miljölednings- och miljörevisionsordningen Emas vid bedömningen av en verksamhets påverkan på människors hälsa och miljön, vid bestämmande av tiden mellan två tillsynsbesök. Därutöver föreslås en ändring av vad som avses med industriutsläppsverksamhet i miljöprövningsförordningen. Förslagen förbättrar genomförandet av artikel 23.3 e, artikel 23.4, artikel 23.5, och artikel 23.6.

4.1 Vad är en anläggning och vilka verksamheter är industriutsläppsverksamheter?

4.1.1 En förklaring av uttrycket anläggning införs

Förslag

En förklaring av uttrycket anläggning införs i industriutsläppsförordningen. I förordningen ska med anläggning avses en fast, teknisk enhet inom vilken det bedrivs en eller flera industriutsläppsverksamheter och i förekommande fall annan verksamhet på samma plats som är direkt förknippad med och tekniskt knuten till en eller flera av industriutsläppsverksamheterna och som kan påverka utsläpp eller föroreningar.

Skälen för förslaget

Definitionen av anläggning i industriutsläppsdirektivet

Anläggning definieras i industriutsläppsdirektivet som en fast, teknisk enhet inom vilken en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga 1 eller i del 1 i bilaga 7 bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet på samma plats som är tekniskt knuten till de verksamheter som anges i dessa bilagor och som kan påverka utsläpp och föroreningar (artikel 3.3).

Det behövs en förklaring av anläggning för industriutsläppsverksamheter

I svensk rätt anges inte vad som avses med uttrycket anläggning just för industriutsläppsverksamheter. Avsaknaden av detta medför flera otydligheter eftersom hur avgränsningen av en sådan anläggning ska förstås har betydelse för flera bestämmelser som genomför industriutsläppsdirektivet. Ett exempel är att gränsvärdena för utsläpp av förorenade ämnen i slutsatser om bästa möjliga teknik som huvudregel gäller den punkt där utsläppet lämnar anläggningen (artikel 15.1 och 2 kap. 3 § industriutsläppsförordningen). Det behöver således framgå vad som utgör en anläggning för att man ska kunna bedöma var gränsvärdena ska mätas.

Det kan också vara så att det på en anläggning bedrivs flera industriutsläppsverksamheter. En bedömning behöver i sådant fall göras av vilken industriutsläppsverksamhet som utgör huvud- respektive sidoverksamhet (1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen). Det är den verksamhet som är huvudverksamhet på en anläggning som avgör om och när slutsatser om bästa möjliga teknik ska tillämpas (1 kap. 8 och 10 §§ industriutsläppsförordningen). Om en verksamhet som hör till en anläggning felaktigt exkluderas från anläggningen kan detta leda till att fel verksamhet anses vara huvudverksamhet. Detta kan i sin tur leda till att fel slutsatser om bästa tillgängliga teknik tillämpas eller att slutsatserna tillämpas från fel tidpunkt.

Ytterligare ett exempel på när det har betydelse vad som utgör en anläggning är kravet på att upprätta en statusrapport. Verksamhetsutövaren för en industriutsläppsverksamhet ska upprätta en statusrapport i samband med en ansökan om tillstånd (1 kap. 24 § 1 industriutsläppsförordningen). Om verksamheten har tillstånd och en statusrapport inte finns ska en sådan upprättas första gången huvudverksamheten omfattas av huvudslutsatser (1 kap. 24 § 2 industriutsläppsförordningen). Tidpunkten för när en statusrapport ska tas fram kan alltså påverkas av hur en anläggning är avgränsad rättsligt sett eftersom tidpunkten påverkas av vilken verksamhet som är huvudverksamhet på anläggningen.

En korrekt avgränsning av vad som rättsligt sett utgör en anläggning avseende industriutsläppsverksamheter är också nödvändig för Sveriges rapportering till EU. Den 1 januari 2028 ersätts Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG (E-PRTR-förordningen) med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1244 av den 24 april 2024 om rapportering av miljöuppgifter

från industrianläggningar och inrättande av en portal för industriutsläpp och om upphävande av förordning (EG) nr 166/2006 (IEP-förordningen). Enligt E-PRTR-förordningen ska berörda verksamhetsutövare rapportera uppgifter per industrienhet. Enligt IEP-förordningen ska verksamhetsutövare rapportera uppgifter per anläggning. Ett förtydligande av uttrycket anläggning underlättar därmed rapporteringen enligt IEP-förordningen.

För att förbättra genomförandet av industriutsläppsdirektivet bör det införas en förklaring av anläggning för industriutsläppsverksamheter. Uttrycket anläggning förekommer på flera ställen i miljöbalken. Uttrycket är också återkommande i verksamhetskoderna i miljöprövningsförordningen (2013:251). Eftersom den nya förklaringen endast bör gälla för industriutsläppsverksamheter bör den införas och endast gälla i industriutsläppsförordningen. Förklaringen kommer därmed inte vara aktuell att tillämpa vid tolkning hur uttrycket anläggning ska förstås när det förekommer i andra föreskrifter. Det kan i det fortsatta arbetet med genomförandet av det reviderade industriutsläppsdirektivet övervägas att i stället använda uttrycket industriutsläppsanläggning, för att ytterligare tydliggöra att det är en specifik typ av anläggning som avses.

Innebörden av förklaringen bör utformas mot bakgrund av direktivets definition av anläggning, vilken finns i artikel 3.3. I den engelska versionen av artikeln är definitionen "directly associated activities on the same site which have a technical connection". I den svenska versionen finns inte ordet "direkt" med. För att förklaringen av uttrycket anläggning ska bli så tydlig som möjligt bör ordet "direkt" finnas med. En anläggning bör därför anges vara en fast, teknisk enhet inom vilken det bedrivs en eller flera industriutsläppsverksamheter och i förekommande fall annan verksamhet på samma plats som är direkt förknippad med och tekniskt knuten till en eller flera av industriutsläppsverksamheterna och som kan påverka utsläpp eller föroreningar. Det innebär att en sådan anläggning kan bestå av både industriutsläppsverksamheter och andra verksamheter.

Avsikten är att anläggning ska ges samma innebörd som enligt direktivet. För att belysa innebörden av uttrycket kommenteras olika delar av förklaringen nedan.

Fast teknisk enhet

Kommissionen har i sin vägledning beskrivit vad som avses med en fast, teknisk enhet (Answers given by DG Environment on the implementation of the Industrial emissions directive – chapter 1). En fast, teknisk enhet ska vara stationär och verksamheterna inom den ska bedrivas och regleras på ett integrerat sätt. Enheten behöver inte finnas i en och samma byggnad. Kravet på att en enhet ska vara stationär utesluter inte användningen av rörlig utrustning.

För att inkluderas i den tekniska enheten måste de olika delarna vara integrerade delar av en eller flera industriutsläppsverksamheter. Delar av den fasta tekniska enheten kan inkludera bl.a. rörledningar, maskiner, transportband, lossningskajer och pirer.

Med industriutsläppsverksamhet direkt förknippad och tekniskt knuten verksamhet på samma plats

Till en anläggning i direktivets mening hör även all annan med industriutsläppsverksamhet direkt förknippad verksamhet på samma plats som är tekniskt knuten till industriutsläppsverksamhet och som kan påverka utsläpp och föroreningar.

I industriutsläppsdirektivet anges inte närmare vad som avses med *samma plats*. I IEP-förordningen definieras anläggning i allt väsentligt på samma sätt som i industriutsläppsdirektivet. IEP-förordningen, som ska tillämpas på bl.a. verksamheter som förtecknas i bilaga I till industriutsläppsdirektivet, innehåller också en förklaring av vad som avses med *plats*, nämligen anläggningens geografiska läge. Sådana andra verksamheter som anges i industriutsläppsdirektivets förklaring av anläggning bör mot den bakgrunden anses behöva vara belägna på samma geografiska läge som den fasta tekniska enheten för att de ska kunna anses ingå i anläggningen. De behöver alltså inte vara belägna inom den fasta tekniska enheten.

Kommissionen har i sin vägledning (Answers given by DG Environment on the implementation of the Industrial emissions directive – chapter 1) angett att för att en annan verksamhet än en industriutsläppsverksamhet ska ingå i en anläggning måste driften av verksamheten vara relaterad till en industriutsläppsverksamhet. Ett exempel på en verksamhet som är relaterad till en industriutsläppsverksamhet är en verksamhet som inte skulle ha funnits på platsen om inte industriutsläppsverksamheten fanns där.

För att en verksamhet ska höra till en anläggning ska den tekniskt vara knuten till en eller flera industriutsläppsverksamheter. Enligt kommissionen innebär det att det måste finnas en koppling mellan de olika verksamheterna, t.ex. i form av processdrift eller materialflöde. Enbart en teknisk koppling är inte tillräcklig för att en verksamhet ska anses vara knuten till en industriutsläppsverksamhet och ingå i anläggningen. Det krävs inte en fast fysisk koppling mellan verksamheterna, t.ex. olika ledningar, för att de ska anses vara tekniskt knutna. I vägledningen ges flera exempel på verksamheter som kan vara direkt förknippade med och tekniskt knutna till industriutsläppsverksamheter, bl.a.

- förbränningsenheter som tillhandahåller värme eller kraft,
- verksamheter för leverans, hantering och beredning av råvaror som används som processinsatsvaror, och
- verksamheter som rör behandling eller lagring av biprodukter, avfall eller utsläpp (t.ex. avloppsreningsverk).

Om en verksamhet är tekniskt knuten till industriutsläppsverksamheter på mer än en fast teknisk enhet får det bedömas i det enskilda fallet vilken industriutsläppsverksamhet den tekniskt knutna verksamheten ska anses vara direkt förknippad med.

I kommissionens vägledning anges att om en förbränningsenhet på mindre än 50 MW tillhandahåller merparten av sin produktion direkt till en industriutsläppsverksamhet och en liten mängd till andra anläggningar eller till det lokala elnätet, ska den anses vara direkt förknippad med industriutsläppsverksamheten. Skulle endast en liten mängd av

förbränningsenhetens produktion gå till industriutsläppsverksamheten, skulle den troligtvis inte anses vara direkt förknippad med densamma.

En verksamhet som är direkt förknippad med och tekniskt knuten till en industriutsläppsanläggning kan antingen vara en industriutsläppsverksamhet eller en annan typ av verksamhet. Den omständigheten att en verksamhet, som i sig inte är en industriutsläppsverksamhet, ingår i en anläggning innebär inte att den alltid är en industriutsläppsverksamhet. För att en sådan verksamhet ska vara en industriutsläppsverksamhet krävs att anläggningen uppnår ett tröskelvärde, vilket behandlas i avsnitt 4.1.2.

Påverkan på utsläpp och föroreningar

Vid en bedömning av vilka verksamheter som ingår i en anläggning är det för en direkt förknippad verksamhet relevant om verksamheten kan påverka utsläpp och föroreningar från anläggningen. Av kommissionens vägledning framgår att påverkan på utsläpp och föroreningar kan bero på industriutsläppsverksamheterna eller de direkt förknippade verksamheterna eller samspelet mellan dessa. Kommissionen framhåller att uttrycket "kan påverka" inte kräver att en sådan påverkan faktiskt uppstår för att en direkt förknippad verksamhet ska inkluderas i en anläggning. T.ex. kan lagring av kemiska produkter inkluderas även om lagringen i sig inte bör ge upphov till utsläpp om kemikalierna lagras korrekt eftersom det fortfarande kan bli utsläpp och föroreningar från olyckor eller spill (Answers given by DG Environment on the implementation of the Industrial emissions directive – chapter 1).

4.1.2 Förtydligande av uttrycket industriutsläppsverksamhet

Förslag

Uttrycket industriutsläppsverksamhet ska avse även en verksamhet som tillsammans med en eller flera andra verksamheter bedrivs inom en fast teknisk enhet och har en produktionskapacitet eller produktionsmängd som tillsammans med den eller de andra verksamheternas produktionskapacitet eller produktionsmängd uppnår ett tröskelvärde för en verksamhetskod i miljöprövningsförordningen som är markerad med -i. När det gäller verksamheter som hanterar avfall gäller detta endast för vissa angivna verksamheter.

För en verksamhet som genom addering av produktionskapacitet eller produktionsmängd med andra verksamheters produktionskapacitet eller produktionsmängd utgör en industriutsläppsverksamhet ska den verksamhetskod markerad med -i gälla som verksamheten tillsammans med de andra verksamheterna inom den fasta tekniska enheten uppnår tröskelvärdet för.

Skälen för förslaget

Industriutsläppsdirektivets krav

Innebörden av uttrycket industriutsläppsverksamhet förklaras inte i industriutsläppsdirektivet. Däremot framgår att direktivet gäller de industriella verksamheter som ger upphov till föroreningar som avses i kapitlen 2–6 i direktivet (artikel 2.1 i dess ursprungliga lydelse). Bestämmelserna i 2 kap. gäller för de verksamheter som anges i bilaga 1 och som, i tillämpliga fall, uppnår de tröskelvärden som anges i den bilagan (artikel 10).

Om flera verksamheter som bedrivs i en och samma anläggning omfattas av samma verksamhetsbeskrivning och den innehåller en tröskel, ska produktionskapaciteten för dessa verksamheter adderas (första stycket i bilaga 1). För avfallshanteringsverksamhet ska denna beräkning dock gälla endast vid verksamhetsnivåerna 5.1, 5.3 a och 5.3 b, dvs. för verksamheter som avser

5.1 Bortskaffande eller återvinning av farligt avfall med en kapacitet som överstiger 10 ton per dygn genom en eller flera av följande verksamheter:

- a) Biologisk behandling.
- b) Fysikalisk-kemisk behandling.
- c) Sammansmältning eller blandning innan någon av de övriga verksamheter som förtecknas i punkterna 5.1 och 5.2 inleds.
- d) Omförpackning innan någon av de övriga verksamheter som förtecknas i punkterna 5.1 och 5.2 inleds.
- e) Återvinning/regenerering av lösningsmedel.
- f) Återvinning/regenerering av oorganiska material utom metaller och metallföreningar.
- g) Regenerering av syror eller baser.
- h) Återvinning av komponenter som används till att minska föroreningar.
- i) Återvinning av komponenter från katalysatorer.
- j) Omraffinering av olja eller annan återanvändning av olja.
- k) Invallning.

5.3 a) Bortskaffande av icke-farligt avfall med en kapacitet som överstiger 50 ton per dygn genom en eller flera av följande verksamheter och med undantag för verksamheter som omfattas av rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse:

- i) Biologisk behandling.
- ii) Fysikalisk-kemisk behandling.
- iii) Förbehandling av avfall för förbränning eller samförbränning.
- iv) Behandling av slagg och aska.
- v) Behandling i anläggningar för fragmentering av metallavfall, inbegripet avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) samt uttjänta fordon samt därtill hörande komponenter.

5.3 b) Återvinning, eller en kombination av återvinning och bortskaffande, av icke-farligt avfall med en kapacitet som överstiger 75 ton per dygn genom en eller flera av följande verksamheter, och med undantag för verksamheter som omfattas av direktiv 91/271/EEG:

- i) Biologisk behandling.
- ii) Förbehandling av avfall för förbränning eller samförbränning.
- iii) Behandling av slagg och aska.
- iv) Behandling i anläggningar för fragmentering av metallavfall, inbegripet avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) samt uttjänta fordon samt därtill hörande komponenter.

När den enda avfallshanteringsverksamhet som bedrivs är anaerob biologisk nedbrytning, ska tröskelvärdet för kapacitet för denna verksamhet vara 100 ton per dygn.

Syftet med adderingsbestämmelsen i bilaga 1 är att industriutsläppsdirektivets krav inte ska kunna sättas ur spel eller kringgås i de fall när någon bedriver två eller flera verksamheter inom samma anläggning som var för sig inte är industriutsläppsverksamheter.

Enligt bilaga 1 hänför sig tröskelvärdena i bilagan vanligen till produktionskapacitet eller produktionsresultat. Kommissionen har i sin vägledning (Answers given by DG Environment on the implementation of the industrial emissions directive – Annex 1) angett att produktionskapacitet även innefattar analoga tekniska uttryck som *”rated thermal input”* som definierar maximal värmeproduktion, dvs. kapacitet.

Kommissionen har i den kompletterande skrivelsen ställt frågor om det svenska genomförandet av adderingsbestämmelsen.

Addering av verksamheter som bedrivs inom samma fasta tekniska enhet

Enligt industriutsläppsförordningen avses med industriutsläppsverksamhet en verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen med en verksamhetskod som är markerad med -i (1 kap. 2 §). Dessa verksamheter motsvarar de verksamheter som anges i bilaga 1 till industriutsläppsdirektivet.

En utgångspunkt i den svenska tillståndsprövningen är att det ska göras en samlad prövning av en verksamhets totala miljöpåverkan. Verksamhetskoderna i miljöprövningsförordningen är utformade så att anläggningens totala installerade effekt eller totala produktionsmängd anges. Bestämmelserna tillämpas redan i dag i stor utsträckning på ett sätt som innebär att en addering görs av produktionskapacitet eller produktionsmängd från verksamheter på samma fasta tekniska enhet. Det framgår dock inte av författning att produktionskapaciteten för flera verksamheter ska räknas samman på det sätt som följer av direktivet. Kompletterande bestämmelser bör därför införas för att förtydliga detta.

Uttrycket kapacitet har vid genomförandet i svensk rätt tolkats så att det även inkluderar en juridisk begränsning eftersom tillståndet innebär en begränsning av verksamhetens kapacitet. I miljöprövningsförordningen anges tröskelvärdena för en verksamhetskod därför ofta i produktionsmängd. Tröskelvärden finns också angivna som kapacitet, t.ex. total installerad tillförd effekt som används för förbränningsanläggningar (21 kap. 8–12 §§ miljöprövningsförordningen). 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. (Jämför Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsbestämmelser samt kommissionens vägledning Answers given by DG Environment on the implementation of the industrial emissions directive – Annex 1). Eftersom verksamhetskoderna i miljöprövningsförordningen markerade med -i till övervägande del anges med produktionsmängd bör den nya bestämmelsen avse såväl produktionskapacitet som produktionsmängd. Innebörden av bestämmelserna bör således vara att för en anläggning där det finns flera verksamheter ska produktionskapaciteten eller produktionsmängden för dessa verksamheter adderas.

Det är endast produktionskapacitet eller produktionsmängd inom samma typ av verksamhet som kan uppnå ett tröskelvärde för en

verksamhetskod med -i som ska adderas. Som exempel finns under rubriken "Livsmedel och foder av animaliska varor" i miljöprövningsförordningen en verksamhetskod markerad med -i för en anläggning för framställning av livsmedel eller foder med beredning och behandling av enbart animaliska råvaror med en produktion över en viss mängd (5 kap. 4 §). Om det bedrivs en verksamhet enligt 5 kap. 4 § ska addering ske för det fall det inom samma fasta tekniska enhet finns en verksamhet för framställning av livsmedel med beredning och behandling av enbart animaliska råvaror som omfattas av annan kod med lägre tröskelvärde (5 kap. 5–6 a §§ miljöprövningsförordningen) eller ingen verksamhetskod. Dessa verksamheters produktionskapacitet eller produktionsmängd kan vid en addering nå tröskelvärdet i 5 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

För avfallshanteringsverksamhet ska som framgår av bilagan en addering endast göras för verksamheter som avses i 5.1, 5.3 a och 5.3 b i bilaga 1. I svensk rätt finns verksamhetskoder för sådana verksamheter i 29 kap. 65–67 §§ miljöprövningsförordningen. Det bör därför anges i förordningen att för verksamheter som avses i 29 kap. miljöprövningsförordningen ska bestämmelsen om addering endast tillämpas för verksamheter som tillsammans kan uppnå tröskelvärdena för någon av dessa verksamhetskoder.

Adderingsbestämmelsen i industriutsläppsdirektivets bilaga 1 tar sikte på verksamheter inom en anläggning. Med anläggning avses i direktivet en fast, teknisk enhet inom vilken en eller flera industriutsläppsverksamheter bedrivs, liksom all annan därmed direkt förknippad verksamhet på samma plats som tekniskt är knuten till dessa verksamheter och som kan påverka utsläpp och föroreningar (artikel 3.3). Uttrycket anläggning i direktivets bilaga 1 förefaller ha en något mer begränsad omfattning eftersom adderingen av produktionskapacitet eller produktionsmängd ska göras innan det står klart om de aktuella verksamheterna utgör industriutsläppsverksamheter. För att det ska vara fråga om en anläggning i direktivets mening måste det finnas minst en industriutsläppsverksamhet. Kravet på addering gäller endast verksamheter som bedrivs inom samma fasta tekniska enhet. Se mer om vad som avses med fast teknisk enhet i avsnitt 4.1.

För att regelverket ska vara tydligt bör mot denna bakgrund uttrycket *fast teknisk enhet* vara det centrala i de nya bestämmelserna om addering. Det är först när adderingen av produktionskapaciteten eller produktionsmängden för verksamheter som ingår i en fast teknisk enhet har gjorts som det går att bedöma om verksamheterna ska anses utgöra industriutsläppsverksamheter.

För en verksamhet som tillsammans med andra verksamheter uppnår ett tröskelvärde ska en verksamhetskod markerad med -i gälla

Om en addering av produktionskapacitet eller produktionsmängd från två eller flera verksamheter på samma fasta tekniska enhet innebär att verksamheterna tillsammans uppnår tröskelvärdet för en verksamhetskod i miljöprövningsförordningen som avslutas med -i, innebär det att var och en av de verksamheterna är en industriutsläppsverksamhet. För varje sådan verksamhet ska den verksamhetskod markerad med -i gälla som verksam-

heten tillsammans med andra verksamheter inom den fasta tekniska enheten uppnår tröskelvärde för. Detta innebär att verksamheterna omfattas av kraven i industriutsläppsförordningen.

4.1.3 Tillsyn av verksamheter som efter addering kan vara industriutsläppsverksamheter

Bedömning

Tillsynsmyndigheterna bör kontrollera om en miljöfarlig verksamhet har en produktionskapacitet eller produktionsmängd som tillsammans med andra miljöfarliga verksamheters produktionskapacitet eller produktionsmängd som drivs inom, eller i anslutning till, det område där den första verksamheten bedrivs uppnår ett tröskelvärde för en verksamhetskod i miljöprövningsförordningen som är markerad med - i.

Det behövs vägledning och tillsyn för att identifiera de verksamheter vars produktionskapacitet eller produktionsmängd ska adderas för att bedöma om de är industriutsläppsverksamheter för att säkerställa att kraven i industriutsläppsförordningen följs.

Skälen för bedömningarna

Tillsynsmyndigheterna behöver identifiera verksamheter som har en produktionskapacitet eller produktionsmängd som kan uppnå ett tröskelvärde

Det går inte att utesluta att förtydligandet av vad som avses med industriutsläppsverksamhet som föreslås i avsnitt 4.1.2 kan medföra att någon enstaka verksamhet som i dag inte anses vara en industriutsläppsverksamhet anses vara en sådan verksamhet. Det behöver därför vidtas åtgärder för att ta reda på om det finns verksamheter som har en produktionskapacitet eller produktionsmängd som ska adderas för att bedöma om de är industriutsläppsverksamheter.

Tillsynsmyndigheten ska i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 1 § miljöbalken). Tillsynsmyndigheten ska underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter genom information och liknande verksamhet (26 kap. 1 § miljöbalken). Tillsynsmyndigheterna kommer därmed att behöva kontrollera verksamheter enligt de bestämmelser som föreslås i industriutsläppsförordningen och miljöprövningsförordningen.

Information och vägledning för att identifiera industriutsläppsverksamheter

De nuvarande bestämmelserna i miljöprövningsförordningen tillämpas redan i dag i stor utsträckning på ett sätt som innebär att en addering görs av produktionskapacitet eller produktionsmängd från verksamheter på samma fasta tekniska enhet. Tillsynsmyndigheterna kommer dock att

behöva informera berörda verksamhetsutövare om den förtydligade innebörden av industriutsläppsverksamhet. De verksamheter som är berörda är sådana som har en produktionskapacitet eller produktionsmängd som efter en addering med andra verksamheter inom en fast teknisk enhet kan uppnå tröskelvärde för en verksamhetskod som i miljöprövningsförordningen är markerad med -i. Verksamheter som varken omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt, U-verksamheter, bedöms i praktiken inte kunna nå ett tröskelvärde för en verksamhetskod markerad med -i om det endast är produktionskapacitet eller produktionsmängd från flera U-verksamheter som adderas. De C-verksamheter som tillsammans med andra C-verksamheter kan nå ett tröskelvärde för en verksamhetskod markerad med -i framgår av bilagan.

För att underlätta för tillsynsmyndigheterna och för att säkerställa en enhetlig tillsyn behövs vägledning om addering av produktionskapacitet eller produktionsmängd. Vägledningen bör tas fram inom ramen för det uppdrag som de tillsynsvägläggande myndigheterna har.

4.1.4 Industriell verksamhet i förordningen om omgivningsbuller

Förslag

Med industriell verksamhet i förordningen om omgivningsbuller ska, utöver hamnar, avses industriutsläppsverksamhet enligt industriutsläppsförordningen i stället för verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen med en verksamhetskod som är markerad med -i.

Skälen för förslaget

I förordningen (2004:675) om omgivningsbuller finns bestämmelser om kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande av åtgärdsprogram som syftar till att omgivningsbuller inte ska medföra skadliga effekter på människors hälsa. I förordningen förklaras industriell verksamhet som verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen med en verksamhetskod som är markerad med -i eller som är en tillståndspliktig hamn enligt miljöprövningsförordningen (2 §).

I avsnitt 4.1.2 föreslås ett förtydligande i industriutsläppsförordningen som innebär att verksamheter som bedrivs inom samma fasta tekniska enhet och har en produktionskapacitet eller produktionsmängd som tillsammans uppnår tröskelvärde för en verksamhetskod som i miljöprövningsförordningen är markerad med -i ska vara industriutsläppsverksamheter. Den aktuella verksamhetskoden med -i ska gälla för dessa verksamheter.

Detta innebär att industriella verksamheter, utöver hamnar, även fortsättningsvis är sådana som omfattas av tillståndsplikt eller har ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen med en verksamhetskod som är markerad med -i. Det bedöms dock vara tydligare att i förordningen om omgivningsbuller hänvisa till vad som utgör industriutsläppsverksamheter

enligt industriutsläppsförordningen, i stället för enligt miljöprövningsförordningen.

4.2 Krav på villkor för tillstånd till en industriutsläppsverksamhet

4.2.1 Tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall ska innehålla villkor om avloppsvatten

Förslag

Ett tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall som ger upphov till avloppsvatten ska innehålla villkor om surhetsgrad, temperatur och flöde för utsläpp av avloppsvatten.

Skälen för förslaget

Industriutsläppsdirektivets krav och kommissionens synpunkter

Industriutsläppsdirektivet anger att ett tillstånd för en avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggning ska innehålla krav för pH, temperatur och flöde av utsläpp av avloppsvatten (artikel 42.1 och 45.1 d).

Kommissionen har i den kompletterande skrivelsen frågat om de svenska bestämmelserna införlivar detta krav.

En ny bestämmelse behövs för att förbättra genomförandet av direktivet

Enligt miljöbalken ska en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall innehålla de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar (22 kap. 25 § första stycket 6 b). Det finns även specifika krav på vad ett tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall alltid ska innehålla (22 kap. 25 b §).

Verksamheter med förbränning av avfall regleras särskilt i förordningen om förbränning av avfall. Enligt förordningen ska avloppsvatten från en förbränningsanläggning kontrolleras vid den punkt där avloppsvattnet släpps ut genom att kontinuerligt mäta vattnets surhetsgrad (pH), temperatur och flöde (45 § första stycket 1). Bestämmelsen gäller dock mätning och inte beräkning av utsläpp.

Den generella bestämmelsen i 22 kap. 25 § miljöbalken om vad ett tillstånd till en verksamhet ska innehålla är inte avsedd att på ett uttömmande sätt precisera de krav som ställs på ett tillstånd. Den kan ses som en form av minneslista (prop. 1997/98:45, del 2, s. 246). Tillståndsmyndigheten ska föreskriva sådana villkor som behövs i det enskilda fallet. Det finns därmed inte ett uttryckligt krav på att ett tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall alltid ska innehålla krav för avloppsvattnets surhetsgrad, temperatur och flöde.

För ett tydligare genomförande av direktivets krav bör en ny bestämmelse införas med innebörden att en dom eller ett beslut om

tillstånd till en verksamhet som förbränner avfall och som ger upphov till avloppsvatten alltid ska innehålla villkor om surhetsgrad, temperatur och flöde för utsläpp av avloppsvatten.

4.2.2 Villkor om skyddsåtgärder, övervakning och kontroll

Förslag

Ett tillstånd till en industriutsläppsverksamhet ska innehålla

1. de villkor om skyddsåtgärder som behövs för andra förhållanden än normala driftsförhållanden, och
2. villkor i fråga om åtgärder för att övervaka och kontrollera efterlevnaden av gränsvärdena för utsläpp.

Skälen för förslaget

Industriutsläppsdirektivets krav och kommissionens synpunkter

Industriutsläppsdirektivet anger att ett tillstånd ska omfatta alla åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven i artikel 11, som innehåller allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter, och artikel 18, som reglerar miljö kvalitetsnormer (artikel 14.1). Dessa åtgärder ska omfatta åtgärder som rör andra förhållanden än normala driftsförhållanden, t.ex. arbete med igångsättande och urdrifftagning, läckor, störningar i driften, tillfälliga avbrott och den slutliga nedläggningen av verksamheten (artikel 14.1 f). I slutsatsdokument om bästa tillgängliga teknik finns beskrivningar om att verksamhetsutövaren ska arbeta för att minska andelen onormala driftsförhållanden samt miljö- och hälsopåverkan under onormala driftsförhållanden. Det anges också i ett flertal slutsatsdokument för bästa möjliga teknik att verksamhetens miljöledningssystem bör tydliggöra driftsförfaranden för både normal och onormal drift (Naturvårdsverkets vägledning om onormala driftsförhållanden – OTNOC s. 14).

Tillståndet ska också innehålla villkor för bedömning av efterlevnaden av gränsvärdena för utsläpp eller en hänvisning till de tillämpliga krav som anges på annat ställe (artikel 14.1 h). Sådana tillämpliga krav kan finnas i såväl slutsatser om bästa tillgängliga teknik som i föreskrifter. Punkten 14.1 h har i det reviderade direktivet en annan lydelse. Behovet av ändringar med anledning av ändringsdirektivet behandlas i ett annat lagstiftningsärende.

Kommissionen har i den kompletterande skrivelsen frågat vilka svenska bestämmelser som genomför artikel 14.1 f och 14.1 h i industriutsläppsdirektivet om vad tillstånd för industriutsläppsverksamheter ska innehålla.

Nuvarande bestämmelser om vad ett tillstånd ska innehålla

Bestämmelser om vad ett tillstånd till en verksamhet i ett ansökningsmål ska innehålla finns i miljöbalken (22 kap. 25–25 h §§). Med några

undantag ska bestämmelserna även tillämpas när en länsstyrelse eller en kommun prövar ett ärende (19 kap. 5 § 9 miljöbalken). Bestämmelserna är inte en uttömmande reglering av vad ett tillstånd ska innehålla. Kraven i 22 kap. 25 § miljöbalken, som tillämpas för alla verksamheter, kan ses som en form av minneslista. Vad tillståndet ska innehålla måste anpassas till ansökan och de frågor som denna aktualiserar (prop. 1997/98:45, del 2, s. 246).

En tillståndsprövning omfattar en verksamhets totala miljöpåverkan och är inte uppdelad i normal och onormal drift. Bestämmelserna i 22 kap. 25 § omfattar således både normala och onormala driftsförhållanden. Krav på att förebygga och reducera onormal drift finns i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Kraven följer också av bestämmelser om verksamhetsutövarens egenkontroll (26 kap. 19 § miljöbalken samt 5 och 6 §§ förordningen [1998:901] om verksamhetsutövares egenkontroll).

Enligt miljöbalken ska en tillståndsdöm i förekommande fall innehålla bestämmelser om kontroll, såsom utsläppskontroll, med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod (22 kap. 25 § första stycket 3). Av praktiska skäl har det i vissa fall ansetts lämpligt att överlämna detaljerna kring kontrollen till kontrollprogrammet, dvs. ett program för hur kontrollen av en verksamhet ska gå till. Det har i de fallen angetts i tillståndet att det ska finnas ett kontrollprogram av vilket det ska framgå bl.a. mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod (se rättsfallen MÖD 2003:131 och MÖD 2009:2). Det finns dock olika praxis beroende på vilken typ av verksamhet som prövats. Gällande t.ex. förbränningsanläggningar är det vanligt att villkor med begränsningsvärden också omfattar hur begränsningsvärdet ska kontrolleras.

Tillståndet ska innehålla ytterligare villkor för att förbättra genomförandet av direktivet

För att förtydliga genomförandet av kravet i artikel 14.1 f i direktivet bör det införas ett krav på att ett tillstånd till en industriutsläppsverksamhet, som i författningsförslaget uttrycks som en verksamhet som avses i bilaga 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), ska innehålla de villkor om skyddsåtgärder som behövs för andra förhållanden än normala driftförhållanden. Onormala driftsförhållanden kan leda till större miljöpåverkan än vad som gäller vid normal drift eller annan negativ miljöpåverkan. Sådana villkor behövs därför för att hålla miljöpåverkan nere även under onormal drift.

Orsaker till onormal drift kan vara installation eller uppstart av utrustning, oplanerat behov av byte av reningsutrustning eller justering av befintliga system. Det behöver dock ske en bedömning i varje enskilt fall av om en händelse är onormal drift eller om det är återkommande störningar som innebär svårigheter att leva upp till villkor i tillståndet och slutsatser om bästa tillgängliga teknik (Jfr Naturvårdsverkets vägledning om onormala driftförhållanden – OTNOC, s. 19).

För ett tydligare genomförande av artikel 14.1 f bör tillståndet därför innehålla villkor om skyddsåtgärder som behövs vid igångsättning, när

verksamheten tas ur drift och vid slutlig nedläggning av verksamheten. Tillståndet bör även innehålla villkor om skyddsåtgärder som behövs för att hantera läckor och tillfälliga avbrott samt för att hantera andra förhållanden som inte utgör normala driftförhållanden.

Tillståndsmyndigheten kan föreskriva sådana villkor som avses i artikel 14.1 h för en industriutsläppsverksamhet. Det finns dock inte något uttryckligt krav som innebär att ett tillstånd för en industriutsläppsverksamhet alltid ska innehålla sådana villkor. För ett tydligare genomförande av artikel 14.1 h bör det därför även införas ett krav som innebär att ett tillstånd för en industriutsläppsverksamhet ska innehålla villkor i fråga om åtgärder för att övervaka och kontrollera efterlevnaden av gränsvärden för utsläpp. Hur kontrollen ska anges i tillståndet bör även fortsättningsvis bedömas efter en avvägning i det enskilda fallet.

En ansökan om tillstånd till industriutsläppsverksamhet prövas i dag av mark- och miljödomstol eller miljöprövningsdelegation vid länsstyrelserna. De föreslagna bestämmelserna om krav på villkor kommer därför att behöva tillämpas både i ärenden som prövas av mark- och miljödomstol och i ärenden som prövas av miljöprövningsdelegation. Någon ändring av nuvarande praxis för hur sådana villkor ska utformas är inte avsedd.

Eftersom uttrycket industriutsläppsverksamhet förklaras i industriutsläppsförordningen och det inte är lämpligt att hänvisa till förordning i lag bör industriutsläppsverksamhet uttryckas på något annat sätt i nu föreslagna bestämmelser i miljöbalken. Industriutsläppsverksamhet bör därför anges som en verksamhet som avses i bilaga 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

4.2.3 Villkor i fråga om alternativvärden

Förslag

Ett beslut om att en industriutsläppsverksamhet ska följa ett alternativvärde ska innehålla villkor om att resultat från utsläppskontroll av alternativvärdet ska kunna redovisas för samma tidsperioder och referensförhållanden som för utsläppsvärden i slutsatser om bästa tillgängliga teknik.

Skälen för förslaget

Industriutsläppsdirektivets krav och kommissionens synpunkter

I industriutsläppsdirektivet anges att gränsvärdena för utsläpp ska fastställas genom att man antingen sätter gränsvärden för utsläpp som uttrycks för samma eller kortare tidsperioder och samma referensförhållanden som motsvarar bästa tillgängliga teknik eller fastställer andra gränsvärden för utsläpp vad beträffar värden, tidsperioder och referensvillkor (artikel 15.3 första stycket). När den behöriga myndigheten beslutar om ett alternativ-

värde ska tillståndet omfatta lämpliga krav för utsläppskontroll som anger att resultaten från utsläppskontrollen är tillgängliga för samma tidsperioder och referensförhållanden som för de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik (artikel 14.1 c ii). Kommissionen har i den kompletterande skrivelsen efterfrågat svenska bestämmelser som genomför detta krav.

Nuvarande svenska bestämmelser

I industriutsläppsförordningen finns en möjlighet för miljöprövningsdelegationen att besluta att en industriutsläppsverksamhet ska följa ett alternativvärde (1 kap. 15 § första stycket). Det innebär att verksamhetsutövaren, i stället för att följa ett utsläppsvärde som finns i en slutsats om bästa tillgängliga teknik, ska följa ett begränsningsvärde som bestäms med hänsyn till andra tidsperioder eller andra referensförhållanden. Bestämmelsen innebär en möjlighet för verksamhetsutövare att få följa andra begränsningsvärden än de som finns i en slutsats om bästa tillgängliga teknik, t.ex. begränsningsvärden som överensstämmer med tillståndsvillkoren eller som är anpassade till den utsläppskontroll som redan sker. Beslutet får dock inte innebära att verksamheten, genom att följa ett alternativvärde, har högre utsläppsnivåer under normala driftförhållanden än om verksamheten skulle ha följt det begränsningsvärde som finns i slutsatsen om bästa tillgängliga teknik (1 kap. 15 § andra stycket).

Om en industriutsläppsverksamhet prövas enligt 9 kap. miljöbalken får den myndighet som prövar tillståndsfrågan också pröva frågan om alternativvärde för verksamheten (21 kap. 3 § och 19 kap. 3 § miljöbalken).

En ny bestämmelse behövs för att förbättra genomförandet av direktivet

I svensk rätt finns inte något krav på att resultaten från utsläppskontrollen ska vara tillgängliga för samma tidsperioder och referensförhållanden som för de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik. Ett införande av ett sådant krav skulle möjliggöra jämförelser genom att ställa krav på att redovisad mätdata ska vara anpassad för att kunna jämföras direkt med de utsläppsnivåer som anges i slutsatserna. Resultaten från utsläppskontrollen, dvs. mätresultaten, för en verksamhet för vilken ett alternativvärde har beslutats, bör kunna redovisas för samma tidsperioder och referensförhållanden som för de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik. För att genomföra kravet i artikel 14.1 c ii i industriutsläppsdirektivet bör det därför införas ett sådant krav.

4.3 Tillsynsmyndigheternas uppgifter utökas

4.3.1 Innebörden av industriutsläppsverksamhet i miljötillsynsförordningen

Förslag

Uttrycket industriutsläppsverksamhet ska i miljötillsynsförordningen ha samma innebörd som i industriutsläpfsförordningen.

Skälen för förslaget

I miljötillsynsförordningen (2011:13) finns krav på att tillsynsmyndigheten med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan ska upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram för varje verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen med en verksamhetskod som är markerad med -i (1 kap. 10 a §).

I avsnitt 4.1.2 föreslås att det ska förtydligas att även verksamheter som, efter addering av produktionskapacitet eller produktionsmängd med en eller flera verksamheter som bedrivs inom samma fasta tekniska enhet, tillsammans uppnår tröskelvärdet för en verksamhetskod i miljöprövningsförordningen som är markerad med -i ska vara industriutsläppsverksamheter. I samma avsnitt föreslås att den aktuella verksamhetskoden ska gälla för dessa verksamheter.

För att hänvisningarna till vad som är en industriutsläppsverksamhet ska vara enhetliga bedöms det vara lämpligt att ange att kravet på att upprätta en tillsynsplan ska gälla varje verksamhet som är en industriutsläppsverksamhet enligt industriutsläpfsförordningen.

4.3.2 Icke-rutinmässig tillsyn för industriutsläppsverksamheter

Förslag

Tillsynsmyndigheten ska så snart som möjligt efter att ha fått kännedom om allvarliga klagomål, allvarliga olyckor, tillbud eller bristande efterlevnad avseende en industriutsläppsverksamhet genomföra ett tillsynsbesök.

Tillsynsmyndigheten ska också, om så är lämpligt, genomföra ett tillsynsbesök innan det beslutas om återkallelse av ett tillstånd, omprövning av ett tillstånd, upphävande av ett tillstånd, upphävande av bestämmelser eller villkor i ett tillstånd, giltighetsförlängning av ett tillstånd och beslut om ett ändringstillstånd.

Skälen för förslaget

Industriutsläppsdirektivets krav

Enligt industriutsläppsdirektivet ska icke-rutinmässig tillsyn utföras för att undersöka allvarliga miljöklagomål, allvarliga miljöolyckor, tillbud och bristande efterlevnad så snart som möjligt och, om så är lämpligt, före meddelande, förnyad bedömning eller uppdatering av ett tillstånd (artikel 23.5).

Nuvarande svenska bestämmelser

Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken samt i miljötillsynsförordningen. Av miljöbalken framgår att med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollerar att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I tillsynen ingår vidare att underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter genom information och liknande verksamhet. Tillsynsmyndigheten ska också fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga (26 kap. 1 §). Verksamhetsutövaren ska omgående underrätta tillsynsmyndigheten när det gäller driftstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön (6 § förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll).

Nya bestämmelser behövs för att förbättra genomförandet av direktivet

Kommissionen har i den kompletterande skrivelsen framfört att bestämmelsen i miljötillsynsförordningen endast rör rutinmässig tillsyn. Kommissionen har också framfört att det enda omnämnandet av icke-rutinmässig tillsyn är att det efter ett tillsynsbesök ska genomföras ett nytt besök inom sex månader, om myndigheten vid det föregående besöket fann någon allvarlig brist (1 kap. 11 § 2 miljötillsynsförordningen). Detta är enligt kommissionen inte tillräckligt för att utgöra förfaranden för icke-rutinmässig tillsyn.

Bestämmelserna i miljöbalken omfattar icke-rutinmässig tillsyn genom att det anges att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning ska kontrollera bl.a. att miljöbalken, domar och beslut följs (26 kap. 1 §). Bestämmelserna täcker därmed in de delar av artikel 23.5 i direktivet som anger att icke-rutinmässig tillsyn ska utföras för att undersöka allvarliga miljöklagomål och bristande efterlevnad. Det anges dock inte att kontrollen ska ske så snart som möjligt efter att ett sådant klagomål gjorts eller bristande efterlevnad upptäckts. Det finns heller inte något krav på att icke-rutinmässig tillsyn ska ske, om så är lämpligt, före återkallelse av tillstånd, omprövning av tillstånd, upphävande eller återkallelse av tillstånd, upphävande av bestämmelser eller villkor i tillstånd, giltighetsförlängning av tillstånd samt meddelande av ändringstillstånd. Det finns dessutom inte något krav på att icke-rutinmässig tillsyn ska ske vid allvarliga miljöolyckor eller tillbud. För att förbättra genomförandet av direktivet behöver regelverket därför kompletteras.

Det bör regleras att tillsynsmyndigheten så snart som möjligt efter att ett allvarligt klagomål gjorts eller bristande efterlevnad upptäckts ska genomföra icke-rutinmässig tillsyn av industriutsläppsverksamheter för att undersöka allvarliga klagomål, allvarliga olyckor, tillbud och bristande efterlevnad.

Det bör också, om så är lämpligt, genomföras icke rutinmässig tillsyn innan återkallelse av ett tillstånd, omprövning av ett tillstånd, upphävande eller återkallelse av ett tillstånd, upphävande av bestämmelser eller villkor i ett tillstånd, giltighetsförlängning av ett tillstånd samt meddelande av ett ändringstillstånd. Direktivet kräver inte att ett tillsynsbesök ska ske inför varje sådant tillfälle utan endast om det är lämpligt. Om det är lämpligt med ett tillsynsbesök får avgöras i det enskilda fallet. Det kan t.ex. vara lämpligt om det gått en längre tid sedan det senaste tillsynsbesöket hos verksamheten eller om tillsynsmyndigheten behöver kontrollera något särskilt för att kunna ta ställning till verksamhetsutövarens ansökan eller bedöma behovet av en omprövning.

4.3.3 Tillsynsmyndighetens uppgifter efter ett tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet

Förslag

Tillsynsmyndigheten ska inom två månader efter varje tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet till verksamhetsutövaren skriftligen redovisa dels de iakttagelser som är relevanta för att bedöma om verksamheten uppfyller tillståndsvillkoren, dels en bedömning av om åtgärder är nödvändiga.

Tillsynsmyndigheten ska göra redovisningen tillgänglig för allmänheten inom fyra månader efter tillsynsbesöket.

Skälen för förslaget

Industriutsläppsdirektivets krav och kommissionens synpunkter

Av industriutsläppsdirektivet framgår att den behöriga myndigheten efter varje tillsynsbesök på plats ska utarbeta en rapport med en beskrivning av de iakttagelser som är relevanta för att bedöma huruvida anläggningen uppfyller tillståndsvillkoren och slutsatser om huruvida ytterligare åtgärder är nödvändiga (artikel 23.6 första stycket). Rapporten ska offentliggöras av den behöriga myndigheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation (miljöinformationsdirektivet) inom fyra månader efter det att besöket på plats genomförs (artikel 23.6 andra stycket). Syftet med miljöinformationsdirektivet är att garantera rätt till tillgång till sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter (artikel 1).

Av industriutsläppsdirektivet framgår också att den behöriga myndigheten ska se till att verksamhetsutövaren vidtar alla nödvändiga åtgärder som anges i rapporten inom rimlig tid (artikel 23.6 tredje stycket).

Nuvarande svenska bestämmelser

Bestämmelser om tillsyn över industriutsläppsverksamhet finns dels i 26 kap. miljöbalken, dels i miljötillsynsförordningen (1 kap. 10 a, 10 b och 11 §§).

Enligt miljötillsynsförordningen ska tillsynsmyndigheten för de verksamheter som i miljöprövningsförordningen är markerade med -i skriftligen redovisa varje tillsynsbesök och lämna redovisningen till verksamhetsutövaren senast två månader efter besöket (1 kap. 11 § 3). Kravet gäller såväl rutinmässiga som icke-rutinmässiga tillsynsbesök.

Kommissionen har i den kompletterande skrivelsen framfört att det finns problem med det svenska genomförandet. För det första gäller redovisningskravet enbart rutinmässig tillsyn eftersom det är fråga om tillsynsbesök i enlighet med tillsynsprogrammet. För det andra preciserar bestämmelserna inte vad rapporten måste innehålla. Kommissionen efterfrågar en bestämmelse som specifikt genomför artikel 23.6 första stycket och som gäller för alla verksamheter som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Nya bestämmelser behövs för att förbättra genomförandet av direktivet

Det framgår inte av bestämmelserna i miljötillsynsförordningen vad redovisningen efter ett tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet ska innehålla. Förtydligande bestämmelser bör därför införas för att genomföra direktivets krav i artikel 23.6 första stycket. Det bör krävas att tillsynsmyndigheten efter varje tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet skriftligen ska redovisa dels de iakttagelser som är relevanta för att kunna bedöma om anläggningen uppfyller tillståndsvillkoren, dels slutsatser om huruvida åtgärder är nödvändiga.

Kommissionen har inte lämnat några synpunkter på genomförandet av kravet i artikel 23.6 andra stycket som handlar om tillgängliggörande av tillsynsrapporter från tillsynsbesök. Det är viktigt att allmänheten kan få kännedom om tillsynsrapporter för att ha möjlighet att ta del av dem. Rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och överensstämmer med kraven i miljöinformationsdirektivet (prop. 2004/05:65, s. 37–40).

För att förbättra genomförandet av direktivets krav bör det därför även införas ett krav som innebär att tillsynsmyndigheten inom fyra månader efter att besöket på plats har genomförts ska göra redovisningen tillgänglig för allmänheten. Detta kan t.ex. ske genom att myndigheten informerar på sin webbplats eller på annat sätt att redovisningen finns och hur man kan få del av den.

4.3.4 Deltagande i Emas kan påverka tiden mellan två tillsynsbesök

Förslag

Vid bedömningen av en verksamhets risk för människors hälsa och miljön som ska göras vid bestämmande av tiden mellan två tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet, ska tillsynsmyndigheten ta

Skälen för förslaget

Industriutsläppsdirektivets krav och kommissionens synpunkter

Av industriutsläppsdirektivet följer att den behöriga myndigheten, på grundval av tillsynsplanerna, regelbundet ska upprätta program för rutinemässig miljötillsyn, inklusive frekvensen för besök på plats för olika typer av anläggningar. Tiden mellan två besök på plats ska baseras på en systematisk bedömning av miljöriskerna vid de berörda anläggningarna och får inte överstiga ett år för anläggningar som medför de största riskerna eller tre år för anläggningar som medför de minsta riskerna. Den systematiska bedömningen av miljöriskerna ska bl.a. baseras på verksamhetsutövarens deltagande i unionens miljölednings- och miljörevisionsordning, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1221/2009 av den 25 november 2009 om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) och om upphävande av förordning (EG) nr 761/2001 och kommissionens beslut 2001/681/EG och 2006/193/EG, den s.k. Emas-förordningen (artikel 23.4). Emas syftar till att främja en ständig förbättring av organisationers miljöprestanda bl.a. genom att organisationerna inför och tillämpar ett miljöledningssystem, att dessa systems prestanda regelbundet utvärderas på ett systematiskt och objektivet sätt och att det informeras om miljöprestanda.

Kommissionen har i den kompletterande skrivelsen efterfrågat en hänvisning till gällande svenska bestämmelser som införlivar direktivets bestämmelse om att deltagande i Emas ska beaktas vid bedömningen av miljöriskerna.

Nuvarande bestämmelser behöver kompletteras för ett tydligare genomförande

Enligt miljötillsynsförordningen ska tillsynsmyndigheten med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram för varje verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen och som är markerad som industriutsläppsverksamhet (1 kap. 10 a § 1). Tillsynsmyndigheten ska vidare enligt miljötillsynsförordningen i tillsynsprogrammet bestämma hur ofta tillsynsbesök ska genomföras (1 kap. 10 b §). Tiden mellan två tillsynsbesök ska bestämmas utifrån en bedömning av verksamhetens risk för människors hälsa och miljön, och får inte överskrida ett år, om verksamheten innebär betydande risker för människors hälsa eller miljön, och tre år i andra fall.

För att genomföra direktivets krav om att ta hänsyn till deltagande i Emas vid bedömningen av miljöriskerna bör en ny bestämmelse införas i miljötillsynsförordningen med innebörden att det ska tas hänsyn till deltagande i Emas vid den bedömning av verksamhetens risk för människors hälsa och miljön som ska göras vid bestämmandet av tiden mellan två tillsynsbesök.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag

Förslagen om ändringar i såväl miljöbalken som förordningarna ska träda i kraft den 1 februari 2027.

I fråga om en industriutsläppsverksamhet som har påbörjats före ikraftträdandet och som inte utgjorde en industriutsläppsverksamhet enligt äldre bestämmelser ska industriutsläppsförordningen tillämpas från och med den 1 februari 2028.

En industriutsläppsverksamhet som har påbörjats före ikraftträdandet, som inte utgjorde en industriutsläppsverksamhet enligt äldre bestämmelser, som blir tillståndspliktig men som inte har tillstånd enligt miljöprövningsförordningen får fortsätta att bedrivas till och med den 1 februari 2028. Därefter får verksamheten bedrivas endast om den som bedriver verksamheten har lämnat in en ansökan om tillstånd senast den 1 februari 2028 och tillståndsmyndigheten inte beslutar något annat.

För mål om tillstånd som har inletts före ikraftträdandet av bestämmelserna om vilka villkor ett tillstånd ska innehålla men som ännu inte avgjorts gäller äldre föreskrifter.

För mål eller ärenden om alternativvärden som inletts före ikraftträdandet av bestämmelserna om villkor om resultat från utsläppskontroll men som ännu inte avgjorts ska äldre föreskrifter gälla.

Skälen för förslagen

Ikraftträdande

De ändringar som föreslås i denna promemoria avser att förbättra genomförandet av industriutsläppsdirektivet och är huvudsakligen föranledda av att kommissionen i en skrivelse ställt frågor om Sveriges genomförande. Förslagen bör därför träda i kraft så snart som möjligt. För lagändringarna bedöms detta vara den 1 februari 2027. Lagändringarna innebär att ytterligare villkor behöver finnas i kommande prövningar av tillstånd till industriutsläppsverksamheter.

Det sker redan i dag en addering av produktionsmängd eller produktionskapacitet vid bedömning av vilken verksamhetskod som gäller för en verksamhet. Förordningsändringarna om förklaringar av uttrycken anläggning och industriutsläppsverksamhet i industriutsläppsförordningen kan, tillsammans med ändringen i miljöprövningsförordningen, dock i undantagsfall leda till att en verksamhet som i dag inte har tillstånd behöver ansöka om ett sådant. Det är därför lämpligt att ändringarna i dessa förordningar träder i kraft samtidigt som lagändringarna om vad ett tillstånd ska innehålla. De förtydligade kraven för vad ett tillstånd ska innehålla kan då tillämpas när en verksamhet, som genom de föreslagna ändringarna blir en industriutsläppsverksamhet, ansöker om tillstånd.

Förordningsändringarna som gäller tillsynsmyndighetens uppgifter har inte ett sådant samband med lagändringarna att ikraftträdandet av dessa

behöver ske samtidigt som lagändringarna träder i kraft. Detsamma gäller ändringarna i förordningen om omgivningsbuller och miljötillsynsförordningen som inför hänvisningar till industriutsläppsförordningen när det gäller vilka verksamheter som är industriutsläppsverksamheter. De skulle kunna träda i kraft vid en tidigare tidpunkt än förordningsändringen som förtydligar vad som avses med en industriutsläppsverksamhet. Detta skulle innebära att tillsynsmyndigheternas skyldigheter gällande tillsyn över industriutsläppsverksamheter gäller innan den nya innebörden av uttrycket industriutsläppsverksamhet träder i kraft. Förordningsändringarna gällande tillsynsmyndighetens uppgifter samt ändringarna av hänvisning i förordningen om omgivningsbuller och miljötillsynsförordning skulle om det drar ut på tiden med lagändringarna kunna träda i kraft tidigare än övriga förslag men något sådant föreslås inte nu.

Övergångsbestämmelser

Det behövs övergångsbestämmelser för de verksamheter som i dag inte anses vara industriutsläppsverksamhet men som efter ikraftträdandet kommer att vara en sådan. Verksamhetsutövarna till dessa verksamheter behöver rimlig tid på sig för att uppfylla industriutsläppsförordningens krav t.ex. genomföra de eventuella anpassningar av verksamheten som behövs för att följa en slutsats om bästa tillgängliga teknik och upprätta en statusrapport. Det föreslås därför att aktuella verksamheter ska följa industriutsläppsförordningens krav senast ett år efter ikraftträdandet, dvs. den 1 februari 2028.

För verksamheter som inte har tillstånd men som blir tillståndspliktiga genom förslagen krävs att verksamhetsutövaren ansöker om tillstånd. För att verksamhetsutövaren ska få rimlig tid att ta fram en ansökan om tillstånd föreslås att den aktuella verksamheten efter ikraftträdandet får fortsätta att bedrivas fram till den 1 februari 2028. Därefter bör verksamheten få bedrivas endast om verksamhetsutövaren har lämnat in en ansökan om tillstånd senast det datumet och tillståndsmyndigheten inte beslutar något annat.

Förslagen om vilka villkor ett tillstånd för en industriutsläppsverksamhet ska innehålla är ett förtydligande av vad som redan gäller. Det finns därför inte skäl att för industriutsläppsverksamheter som redan har tillstånd kräva att det med anledning av förslagen i denna promemoria sker en omprövning av tillståndet eller att det måste ges in en ny ansökan om tillstånd efter ikraftträdandet av lagändringarna. Förslaget bör gälla för nya prövningar av verksamheter. För mål om tillstånd som har inletts före ikraftträdandet men som ännu inte har avgjorts bör dock äldre föreskrifter gälla och en bestämmelse om detta bör finnas.

Förslaget om vilka villkor ett beslut om alternativvärde ska innehålla bör gälla för nya prövningar av verksamheter. För mål eller ärenden om alternativvärden som inletts före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts bör dock äldre föreskrifter gälla.

6 Konsekvenser

6.1 Problemet och vilka förändringar som eftersträvas

Förslagen i denna promemoria har tagits fram med anledning av att Europeiska kommissionen i en skrivelse har ställt frågor om, och framfört synpunkter på, hur Sverige har genomfört industriutsläppsdirektivet. Regeringen har i svaret till kommissionen angett att det i vissa delar ser ut att finnas behov av kompletterande bestämmelser. Förslagen syftar till att förbättra genomförandet av direktivet.

En utgångspunkt är att förslagen inte ska innebära mer långtgående krav än vad direktivet kräver.

6.2 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas samt alternativa lösningar

Förslagen har tagits fram som ett resultat av den analys som regeringen har åtagit sig att göra i svaret till kommissionen. Genomförandet av direktivet kontrolleras av kommissionen. Ett försenat eller bristfälligt genomförande av EU-lagstiftning innebär att ett överträdelseärende kan initieras av kommissionen. Ett överträdelseärende kan få till resultat att Sverige måste betala böter som kan utgöras av både ett schablonbelopp och ett löpande vite tills bristerna har åtgärdats.

Vid genomförandet av ett direktiv är handlingsutrymmet för alternativa lösningar begränsat. För de flesta förslag i denna promemoria är bedömningen att det saknas alternativa lösningar. För förslaget om hänsyn till deltagande i Europeiska unionens miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) (avsnitt 4.3.4) har ett genomförande övervägts som skulle innebära att det kan tas hänsyn även till deltagande i andra miljöledningssystem. Detta alternativ bedöms dock inte uppfylla kravet i direktivet eftersom Emas ställer fler krav på en verksamhet än t.ex. ISO 14001.

6.3 Berörda aktörer

6.3.1 Konsekvenser för staten

Förslagen medför konsekvenser för länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer fram till den 1 juli 2027, mark- och miljödomstolar, länsstyrelsen som tillsynsmyndighet samt tillsynsvägläsningsmyndigheter. Efter inrättandet av en ny myndighet för miljöprövning, som tar över de uppgifter som länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer ansvarar för, kommer förslagen att medföra konsekvenser för den nya myndigheten.

Förslagen om förklaring av uttrycken anläggning och industriutsläppsverksamhet

Det är i första hand verksamhetsutövaren som ansvarar för att bedöma om en verksamhet är en industriutsläppsverksamhet. Förklaringen av vad som avses med en industriutsläppsverksamhet innebär dock att tillsynsmyndigheterna behöver granska verksamhetsutövarnas bedömningar av om flera verksamheters produktionskapacitet eller produktionsmängd tillsammans uppnår ett tröskelvärde för en verksamhetskod som i miljöprövningsförordningen är markerad med -i.

För de länsstyrelser som är tillsynsmyndigheter för verksamheter som genom adderingsregeln blir industriutsläppsverksamheter kan förslagen medföra visst merarbete. Tillsynsmyndigheten bör informera om de nya bestämmelserna och kontrollera att eventuell addering stämmer. Vid felaktigheter behöver åtgärder vidtas, t.ex. att förelägga verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd. Det kan inte uteslutas att fler verksamheter bedöms vara industriutsläppsverksamheter med de nya bestämmelserna.

Tillsynsmyndigheterna kommer vidare behöva göra en bedömning av och ta ställning till vilka verksamheter som omfattas av den föreslagna förklaringen av uttrycket anläggning samt att gränsen för anläggningarna är korrekt. Ansvar för en korrekt avgränsning ligger dock i första hand på verksamhetsutövaren.

Naturvårdsverket behöver se över befintlig tillsynsvägledning om innebörden av uttrycket anläggning och vid behov uppdatera den. Arbetet bedöms rymmas inom ramen för myndighetens anslag.

Förslagen kan medföra visst merarbete för prövningsmyndigheterna. Prövningsmyndigheterna tar redan i dag ställning till vilka kommissionsbeslut med slutsatser om bästa tillgängliga teknik (BAT-slutsatsdokument) en verksamhet träffas av. Ett sådant beslut innehåller flera slutsatser om bästa tillgängliga teknik som används som referens vid prövningen av verksamheten. Det vanliga är att en ansökan om tillstånd för en industriutsläppsverksamhet innehåller en bilaga med alla slutsatser för respektive BAT-slutsatsdokument som verksamheten träffas av samt en kort beskrivning av hur verksamheten lever upp till respektive slutsats. En förklaring av uttrycket anläggning kan underlätta för prövningsmyndigheterna att bedöma en lämplig avgränsning för prövningens omfattning.

Förslagen om att tillstånd till en industriutsläppsverksamhet ska innehålla vissa villkor

Förslagen innebär dels ett förtydligande av vilka villkor som ska finnas i ett tillstånd, dels krav på nya villkor.

Prövningsmyndigheten kan med nuvarande bestämmelser besluta om sådana villkor som avses i förslagen. I dag bedöms det inte göras i någon större utsträckning, i stället regleras exempelvis kontroll och förhållanden under onormal drift i verksamheterna egenkontroll och kontrollprogram. Förslagen innebär dock att prövningsmyndigheterna ska fastställa vissa villkor för industriutsläppsverksamheter och för verksamheter med

förbränning av avfall. Förslaget kan innebära en ökad resursåtgång för prövningsmyndigheterna initialt.

Förslaget om att ett tillstånd ska innehålla villkor om att resultaten från utsläppskontrollen ska vara tillgängliga för samma tidsperioder och referensförhållanden som för de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik kan kräva ändringar i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport. Ändringarna kan behövas för att mer detaljerat föreskriva vilka uppgifter som ska finnas i miljörapporten. Sådana uppgifter kan t.ex. vara specificerade mätvärden och medelvärdesbildningar (t.ex. dygnsmedelvärden eller årsmedelvärden) som direkt motsvarar referensperioderna i tillämpliga BAT-slutsatser, samt även dokumentation och uppgifter om omräkning till standardförhållanden (såsom torr/fuktig gas, standardiserat syreöverskott O₂, temperatur T och tryck P).

Förslagen kan innebära att antalet villkor som tillsynsmyndigheten ska kontrollera efterlevnaden av ökar för industriutsläppsverksamheter.

Förslagen om att tillsynsmyndigheten ska utföra icke-rutinmässig tillsyn och att tillsynsmyndighetens skyldigheter efter tillsynsbesök för industriutsläppsverksamhet utökas

Länsstyrelsen utför redan i dag icke-rutinmässig tillsyn, vid exempelvis klagomål och tillbud. Förslaget om när tillsynsmyndigheten ska utföra sådan tillsyn innebär huvudsakligen ett förtydligande av kraven. Det kan dock inte uteslutas att förslagen kan leda till en ökad arbetsbörda för länsstyrelsen som tillsynsmyndighet, framför allt genom en ökande mängd samtal och tillsynsbesök. Kravet på att lämna en rapport till verksamhetsutövaren efter ett tillsynsbesök samt kraven på vad en sådan redovisning ska innehålla är en ny arbetsuppgift som kan leda till en ökad arbetsbörda.

Det föreslagna kravet på tillgängliggörande av en redovisning från ett tillsynsbesök inom fyra månader efter ett tillsynsbesök bedöms inte medföra någon större ökning i arbetsbördan för tillsynsmyndigheten. Den information som ska tillgängliggöras genom tillsynsrapporterna bedöms göras tillgänglig redan i dag. Förslaget innebär att tillsynsmyndigheten får avgöra hur redovisningen ska göras tillgänglig.

Deltagande i Emas kan påverka tiden mellan två tillsynsbesök

Förslaget innebär ett förtydligande att det ska tas hänsyn till en verksamhets deltagande i det europeiska miljöledningssystemet Emas vid bedömningen av verksamhetens risk för människors hälsa och miljön när tiden mellan två tillsynsbesök ska bestämmas. I Sverige är endast ett fåtal verksamheter anslutna till Emas. För dessa verksamheter kan förslaget innebära en viss lättnad gällande frekvensen av tillsynsbesök. För övriga verksamheter bedöms förslaget inte medföra några konsekvenser.

6.3.2 Konsekvenser för regioner och kommuner

Regionerna berörs inte av förslagen.

Kommunerna kan beröras av flera av förslagen dels som verksamhetsutövare, dels som tillsynsmyndigheter. I dagsläget är 134 kommuner

tillsynsmyndighet för en eller flera industriutsläppsverksamheter. I avsnitt 6.3.3 beskrivs konsekvenserna för kommunerna som verksamhetsutövare. I detta avsnitt beskrivs hur kommunen påverkas i rollen som tillsynsmyndighet.

Kommunerna finansierar sin tillsyn enligt miljöbalken genom avgifter som betalas av verksamhetsutövarna, och vars storlek och konstruktion beslutas av varje enskild kommun. Då dessa avgifter bedöms kunna täcka de merkostnader som kan uppstå utifrån förslagen i promemorian, får förslagen begränsade ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Därför bedöms inte ytterligare statlig finansiering vara motiverad.

Förslagen har ingen inverkan på det kommunala självstyret.

Förslagen om förklaring av uttrycken anläggning och industriutsläppsverksamhet

Det är i första hand verksamhetsutövaren som bedömer om verksamheten som bedrivs är en industriutsläppsverksamhet. Förklaringen av vad som avses med en industriutsläppsverksamhet innebär dock att tillsynsmyndigheterna behöver granska verksamhetsutövarnas bedömning av om flera verksamheters produktionskapacitet eller produktionsmängd tillsammans uppnår ett tröskelvärde för en verksamhetskod som i miljöprövningsförfordningen är markerad med -i. På samma sätt som för länsstyrelserna (se avsnitt 6.3.1) kan förslagen innebära ett visst merarbete för de kommuner som är tillsynsmyndigheter för dessa verksamheter. Tillsynsmyndigheten bör informera om de nya bestämmelserna och kontrollera att eventuell addering stämmer. Vid eventuella felaktigheter behöver åtgärder vidtas, t.ex. förelägga verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd.

Tillsynsmyndigheterna kommer vidare behöva göra en bedömning av och ta ställning till vilka verksamheter som omfattas av den föreslagna förklaringen av uttrycket anläggning samt att gränsen för anläggningarna är korrekt. Ansvar för en korrekt avgränsning ligger dock i första hand på verksamhetsutövaren

Förslagen om att tillstånd till en industriutsläppsverksamhet ska innehålla vissa villkor

Förslagen innebär dels ett förtydligande av vilka villkor som ska finnas i ett tillstånd, dels krav på nya villkor. Förslagen kan innebära att antalet villkor som tillsynsmyndigheten ska kontrollera efterlevnaden av ökar för industriutsläppsverksamheter. Tillsynsmyndigheternas arbete bedöms å andra sidan kunna underlättas i viss mån när villkor föreskrivs eftersom det kan förtydliga vissa förhållanden avseende kontroll av verksamheten.

Förslagen om att tillsynsmyndigheten ska utföra icke-rutinmässig tillsyn samt att tillsynsmyndighetens skyldigheter efter tillsynsbesök för industriutsläppsverksamhet utökas

Tillsynsmyndigheterna utför redan i dag icke-rutinmässig tillsyn, vid exempelvis klagomål och tillbud. Förslagen om när tillsynsmyndigheten ska utföra sådan tillsyn innebär huvudsakligen ett förtydligande av kraven, det kan dock inte uteslutas att förslagen kan leda till en ökad arbetsbörda

för kommunen som tillsynsmyndighet. Kravet på att lämna en rapport till verksamhetsutövaren efter ett tillsynsbesök samt kraven på vad en sådan redovisning ska innehålla är en ny uppgift som kan leda till en ökad arbetsbörda. Kravet på att tillgängliggöra dokumentationen för allmänheten bedöms endast medföra en begränsad arbetsbörda eftersom tillsynsmyndigheten avgör på vilket sätt tillgängliggörandet ska ske.

Deltagande i Emas kan påverka tiden mellan två tillsynsbesök

Förslaget innebär ett förtydligande att det ska tas hänsyn till en verksamhets deltagande i det europeiska miljöledningssystemet Emas vid bedömningen av verksamhetens risk för människors hälsa och miljön när tiden mellan två tillsynsbesök ska bestämmas. I Sverige är endast ett fåtal verksamheter anslutna till Emas. För dessa verksamheter innebär förslaget att tillsynsmyndigheten behöver bedöma tiden mellan två tillsynsbesök på nytt och kan innebära en viss lättnad gällande bland annat frekvensen av tillsynsbesök. För övriga verksamheter bedöms förslaget inte medföra några konsekvenser för tillsynsmyndigheten.

6.3.3 Konsekvenser för företag

Konkurrensförhållanden mellan företag som bedriver en industriutsläppsverksamhet bedöms inte påverkas eftersom förslagen omfattar alla företag som bedriver en industriutsläppsverksamhet. Förslagen träffar också verksamheter vars produktionskapacitet eller produktionsmängd tillsammans med andra verksamheters produktionskapacitet eller produktionsmängd skulle kunna uppnå ett tröskelvärde för en i-kod i miljöprövningsförordningen.

Förslagen om förklaring av uttrycken anläggning och industriutsläppsverksamhet

Förslagen innebär att verksamheter som i dag inte har en verksamhetskod som är markerad med -i kan komma att klassificeras som en industriutsläppsverksamhet och därmed omfattas av ytterligare krav. Detta kan gälla både tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamheter. Förslagen kan därmed innebära att verksamheter som i dag inte är tillståndspliktiga blir tillståndspliktiga. Kraven som träffar en industriutsläppsverksamhet innebär bl.a. ökade rapporteringskrav, fler villkor i tillstånd samt särskilda krav på tillsyn. Kostnaderna för en industriutsläppsverksamhet varierar kraftigt i Sverige beroende på verksamhetens art, storlek och miljöpåverkan. Kostnaderna består huvudsakligen av kostnader för att ansöka om tillstånd, ta fram en statusrapport (engångskostnad), utföra periodiska kontroller, tillsynsavgifter och kostnader för kontroll. Det kan också uppstå kostnader om verksamheten behöver anpassa anläggningen till slutsatser om bästa tillgängliga teknik.

Miljöprövningsutredningen uppskattade 2022, utifrån intervjuer med branschorganisationer, att kostnaden för en miljöprövning inom industrin typiskt sett är minst 1 miljon kronor och ofta flera miljoner kronor. I en studie beställd av Svenskt Näringsliv 2011 uppskattades den genomsnittliga totala tidsåtgången för en verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd till en B-verksamhet till cirka 0,4 årsarbetskrafter och för en

A-verksamhet till cirka 1,4 årsarbetskrafter. Sammanfattningsvis kan den totala kostnaden för framtagande av en tillståndsansökan, med tillhörande statusrapport, variera avsevärt. Bedömningen är dock att detta i huvudsak kommer att påverka endast ett fåtal befintliga verksamheter som blir tillståndspliktiga. De C-verksamheter som tillsammans med andra C-verksamheter kan nå ett tröskelvärde för en verksamhetskod markerad med -i framgår av bilagan.

Förslagen om att tillstånd till en industriutsläppsverksamhet ska innehålla vissa villkor

Förslaget om förtydliganden kring villkor om alternativvärden innebär att ett beslut om alternativvärde ska innehålla villkor om att resultaten från utsläppskontrollen ska vara tillgängliga för samma tidsperioder och referensförhållanden som för de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik. En verksamhetsutövare kan ansöka om ett alternativvärde i en ansökan om tillstånd eller i en separat ansökan till en miljöprövningsdelegation. Förslaget innebär ett behov av redovisning alternativt omräkning och redovisning av resultat från utsläppskontroll för verksamhetsutövare som har beviljats alternativvärden för sin verksamhet. I dagsläget behöver verksamhetsutövare endast redovisa att alternativvärdet uppfylls. Bedömningen är att omräkning och redovisning sker i verksamheter som har alternativvärden och att det därför inte bör tillkomma några ytterligare kostnader.

Förslaget om villkor om skyddsåtgärder för andra förhållanden än normala driftförhållanden bedöms inte få några större konsekvenser. Verksamhetsutövaren har redan idag det huvudsakliga ansvaret för att redogöra för vad som utgör andra driftförhållanden än normala i redovisningen om gällande BAT-slutsatser innehålls. Förslaget kan dock komma att innebära ytterligare krav på förebyggande åtgärder för industrin jämfört med i dag.

I övrigt bedöms förslagen om tydligare krav på villkor få begränsade konsekvenser för företag.

Förslagen om att tillsynsmyndigheten ska utföra icke-rutinmässig tillsyn samt att tillsynsmyndighetens skyldigheter efter tillsynsbesök för industriutsläppsverksamhet utökas

Verksamhetsutövare är redan i dag skyldiga att vidta åtgärder vid klagomål, tillbud och olyckor (26 kap. 19 § miljöbalken, 2 kap. lagen [2003:778] om skydd mot olyckor och 6 § förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll). Det kan dock inte uteslutas att förslagen kan leda till ytterligare icke-rutinmässig tillsyn. Vid en ökning av antalet tillsynsbesök kan kostnaderna öka, bl.a. genom fler arbetstimmar för dessa besök, hantering av skriftliga svar på förelägganden, tillkommande kontroll/provtagning och ökade tillsynsavgifter. I förordningen (1998:9409) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken anges vilken avgift som ska betalas av en verksamhetsutövare i fråga om kostnader för länsstyrelsens tillsyn. Kostnaderna varierar mellan 1 500 kronor och 375 000 kronor i årlig tillsynsavgift. Eftersom kommunernas tillsynsavgift baseras på faktiska arbetstimmar är det troligt att dessa ökar mer än länsstyrelsernas som är baserad på en årlig avgift. Det har dock inte

varit möjligt att få fram tillförlitliga uppgifter om vad den totala kostnaden för ett tillsynsbesök uppgår till för en verksamhetsutövare.

Deltagande i Emas kan påverka tiden mellan två tillsynsbesök

Förslaget innebär ett förtydligande att det ska tas hänsyn till en verksamhets deltagande i det europeiska miljöledningssystemet Emas vid bedömningen av verksamhetens risk för människors hälsa och miljön när tiden mellan två tillsynsbesök ska bestämmas. I Sverige är endast ett fåtal verksamheter anslutna till Emas. För dessa verksamheter kan förslaget innebära en viss lättnad gällande frekvensen av tillsynsbesök. För övriga verksamheter bedöms förslaget inte medföra några konsekvenser.

6.3.4 Konsekvenser för statsbudgeten

Kostnaderna för förslagen i denna promemoria bedöms rymmas inom ramen för befintliga anslag och statsbudgeten bedöms därmed inte påverkas.

6.3.5 Miljömässiga konsekvenser

Förslagen i denna promemoria är till stor del förtydliganden av vad som gäller eller en kodifiering av vad som utförs i praktiken. Bedömningen är därför att konsekvenserna av förslagen är relativt begränsade för miljön.

6.4 Tidpunkt för ikraftträdande

Förslagen i denna promemoria syftar till att förbättra genomförandet av industriutsläppsdirektivet. De föreslagna ändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

6.5 Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslagen i denna promemoria har tagits fram med anledning av att kommissionen i en skrivelse har ställt frågor om, och framfört synpunkter på, hur Sverige har genomfört industriutsläppsdirektivet. Förslagen syftar till att omhänderta kommissionens kritik och att förbättra genomförandet av direktivet.

Den reglering som föreslås bedöms vara förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Regleringen bedöms inte gå utöver de skyldigheter som följer av medlemskapet.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till ändring i miljöbalken

19 kap.

5 §

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska länsstyrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1 och 1 d–1 g §§ om ansökans form och innehåll,
2. i 22 kap. 2 och 2 b §§ om en ansökans ingivande och brister i den,
3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,
4. i 22 kap. 3 och 3 a §§ om kungörelses innehåll,
5. i 22 kap. 6 § om talerätt,
6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,
8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,
9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c och 25 f–25 i §§ om en tillståndsdoms innehåll,
10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,
11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och
13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

Paragrafen reglerar vilka bestämmelser om förfarandet vid mark- och miljödomstol i ansökningsmål som ska tillämpas i ett ärende som prövas av en länsstyrelse eller en kommunal nämnd. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.1.

Paragrafen ändras i *punkt 9* genom att 22 kap. 25 i § läggs till i uppräkningsordningen av de bestämmelser om en tillståndsdoms innehåll som även ska tillämpas av en länsstyrelse eller en kommunal nämnd. För mer information se författningskommentaren till denna paragraf. Genom den föreslagna nya punkten i 22 kap. 25 b § får punkten 9 i denna paragraf även ett nytt innehåll. Detta medför dock inte någon ändrad lydelse i författningstexten eftersom punkten redan i nuvarande lydelse avser hela denna paragraf.

22 kap.

25 b §

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall ska dessutom alltid innehålla

1. uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall,
2. en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas,

3. i fråga om det farliga avfall som får förbrännas, villkor om avfallets minsta och högsta flöde, lägsta och högsta värmevärde samt maximala innehåll av föroreningar,

4. villkor om begränsningsvärden för utsläpp som ska beräknas enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 §,

5. i fråga om förbränning av avfall som ger upphov till avloppsvatten, villkor om surhetsgrad, temperatur och flöde för utsläpp av avloppsvatten,

6. villkor om den längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden, och

7. i fråga om tillstånd som omfattar energiåtervinning, villkor om att energiåtervinningen ska ske med hög energieffektivitet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall alltid ska innehålla. Genom ändringen genomförs artikel 45.1 d i industriutsläppsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.1.

Paragrafen ändras genom att det införs en ny *femte punkt*. Punkten innebär att ett tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall som ger upphov till avloppsvatten alltid ska innehålla villkor för om surhetsgrad, temperatur och flöde för utsläpp av avloppsvatten. Vad som avses med avloppsvatten anges i 9 kap. 2 §. Hittillsvarande punkt 5 och punkt 6 får ny numrering till följd av den nya punkten 5.

25 i §

En dom som omfattar tillstånd till en verksamhet som avses i bilaga 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) i den ursprungliga lydelsen ska dessutom innehålla

1. de villkor om skyddsåtgärder som behövs

a) vid igångsättning, när verksamheten tas ur drift eller vid slutlig nedläggning av verksamheten,

b) för att hantera läckor och tillfälliga avbrott, och

c) för att hantera andra förhållanden än sådana som avses i a och b och som inte utgör normala driftförhållanden, och

2. villkor om åtgärder för att övervaka och kontrollera efterlevnaden av gränsvärden för utsläpp.

Paragrafen, som är ny, anger att en dom som omfattar tillstånd till en verksamhet som avses i bilaga 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), en så kallad industriutsläppsverksamhet, ska innehålla vissa villkor. De verksamheter som avses i bilaga 1 till direktivet är desamma som regleras i industriutsläppsförordningen (2013:250) och miljöprövningsförordningen (2013:251). Det framgår av dessa förordningar att industriutsläppsverksamheter är sådana verksamheter som i miljöprövningsförordningen har en verksamhetskod som är markerad med -i. Genom ändringarna genomförs artiklarna 14.1 f och 14.1 h i industriutsläppsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.2.

Enligt *första punkten* ska ett tillstånd till en verksamhet som avses i bilaga 1 till industriutsläppsdirektivet innehålla villkor om skyddsåtgärder

som behövs under andra förhållanden än normala driftsförhållanden. Sådana villkor behövs om det finns en risk att onormala driftsförhållanden kan leda till en större miljöpåverkan än vad som gäller vid normal drift eller till annan negativ påverkan. Bedömningen av om det behövs villkor om skyddsåtgärder avgörs utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I punkterna *a* och *b* anges förhållanden som inte ska ses som normala driftsförhållanden. Igångsättning av verksamhet avser perioden när verksamheten börjar bedrivas. Hur lång den perioden är får bedömas i det enskilda fallet. Den tidsperiod inom vilken en verksamhet ska ha satts i gång (igångsättnings tid) ska anges i tillståndet (19 kap. 5 § 9 och 22 kap. 25 § andra stycket miljöbalken). Att en verksamhet tas ur drift kan innebära att produktionen upphör men återupptas vid en senare tidpunkt. Slutlig nedläggning av verksamheten innebär att verksamheten tas ur drift och därefter inte kommer att återupptas och kan också innebära att själva anläggningen monteras ner. Punkterna *a* och *b* är inte uttömmande. Det kan finnas även andra förhållanden som inte utgör normala driftsförhållanden och för vilka domstolen bedömer att det behöver finnas villkor om skyddsåtgärder. Sådana förhållanden omfattas av punkten *c*.

Enligt *andra punkten* ska det i en dom om tillstånd till en industriutsläppsverksamhet finnas villkor i fråga om övervakning och kontroll av efterlevnaden av gränsvärden för utsläpp. Av praktiska skäl har det i vissa fall ansetts lämpligt att överlämna detaljerna kring kontrollen till kontrollprogrammet, dvs. ett program för hur kontrollen av en verksamhet ska gå till. Det har i de fallen angetts i tillståndet att det ska finnas ett kontrollprogram av vilket det ska framgå bl.a. mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod (se rättsfallen MÖD 2003:131 och MÖD 2009:2). Det finns dock olika praxis beroende på vilken typ av verksamhet som prövats. Gällande t.ex. förbränningsanläggningar är det vanligt att villkor för kontroll anges i tillståndet. Hur kontrollen ska anges i tillståndet bör även fortsättningsvis bedömas efter en avvägning i det enskilda fallet. Förslaget förtydligar att tillstånd till en industriutsläppsverksamhet ska innehålla villkor i fråga om övervakning och kontroll av gränsvärden för utsläpp. Någon ändring av nuvarande praxis för hur sådana villkor ska utformas är inte avsedd.

C-verksamheter som kan bli -i-koder

Bilaga 1

Kapitel miljöprövnings- förordningen	C-verksamhet	-i-kod som kan uppnås	§ för -i-kod
2 kap.			
Djurhållning	2 kap. 3 § 9-13	Kod 1.10-i	2 kap 1 §
5 kap.			
Oljor och fetter	5 kap 19 §	Kod 15.185-i	2 kap. 17 §
Mjölkprodukter	5 kap. 16 §	Kod 15.170-i	5 kap. 15 §
Livsmedel och foder kombinerade råvaror	5 kap. 14 och 14 a §§	Kod 15.131-i	5 kap. 12 §
Livsmedel och foder animaliska råvaror	5 kap. 6 och 6 a §§	Kod 15.40-i	5 kap. 4 §
Livsmedel och foder av vegetabiliska råvaror	5 kap. 10 och 10 a §§	Kod 15.90-i	5 kap. 8 §
Slakterier	5 kap. 3 §	Kod 15.10-i	5 kap. 1 §
6 kap.			
Textilvaror	6 kap. 3 §	Kod 17.10-i	6 kap. 1 §
7 kap.			
Päls, skinn och läder	7 kap. 3 §	Kod 18.30-i	7 kap. 1 §

8 kap.

Kemikaliebehandling av trä och träprodukter	8 kap. 2 §	Kod 20.05-i	8 kap. 1 §
---	------------	----------------	------------

Träbaserade skivor, fanér plywood och spån	8 kap. 7 §	Kod 20.50-i	8 kap. 6 §
--	------------	----------------	------------

14 kap.

Glas, glasvaror och keramiska produkter	14 kap. 5 §	Kod 26.05-i	14 kap. 1 §
--	-------------	----------------	-------------

15 kap.

Stål och metall	15 kap. 18 §	Kod 27.100-i eller 27.101-i	15 kap. 13 och 14 §§
-----------------	--------------	--------------------------------------	-------------------------

16 kap.

Metall- och plastytbehandling, avfettning och färgborttagning	16 kap. 3 §	Kod 28.10-i	16 kap. 1 §
--	-------------	----------------	-------------

19 kap.

Förbrukning av organiska lösningsmedel	19 kap. 4-6 §§	Kod 39.10-i	19 kap. 2 §
--	----------------	----------------	-------------

21 kap.

Gas- och vätskeformiga bränslen, el, värme och kyla	21 kap. 6 §	40.05-i	21 kap. 4 § (12 kap. 1 och 2 §§)
--	-------------	---------	--

29 kap.**Bilaga 1**

Avfall

29 kap 70 §

90.406-i
och
90.405-i29 kap. 65
och 66 §§