

2012-05-11

Er ref: Karin Sparrman

Diariern:

M2011/3865/R

M2012/113/R

M2012/1005/R

Skogsindustriernas yttrande över Bättre miljö – minskade utsläpp SOU 2011:86, Alternativt förslag till genomförande av industriemissionsdirektivet samt Naturvårdsverkets förslag till genomförande av delar av industriemissionsdirektivet

Skogsindustrierna lämnar här ett samlat remissyttrande över rubricerade förslag. I sammanfattningen ges Skogsindustriernas viktigaste synpunkter på betänkandet, Bättre miljö – minskade utsläpp, SOU 2011:86, och promemoria om alternativa författningsförslag. Därefter kommenterar Skogsindustrierna förslagen var för sig. Skogsindustrierna har dock inte ansett att det är meningsfullt att närmare kommentera Utredningens lagtextförslag eftersom miljödepartementets förslag torde vara att se som det mest aktuella. Slutligen ges korta synpunkter på Naturvårdsverkets förslag till genomförande av delar av industriemissionsdirektivet.

Sammanfattning

Skogsindustrierna anser att det finns skäl både för och emot individuell prövning respektive generella föreskrifter. Det är mycket svårt att i nuläget bedöma vad som kommer att vara den mest lämpliga metoden för genomförande. Skogsindustrierna hade därför helst sett att båda vägarna hölls öppna.

Skogsindustrierna inser dock att promemorians förslag om genomförande med generella föreskrifter är det som kommer att tillämpas. Skogsindustrierna vill där påpeka att detta bör ses som en övergångslösning inför ett mer genomtänkt reformerande av det svenska tillståndssystemet där en tillnärmning till IED:s tillståndskrav samt frågan om rättskraften och tillståndspliktens omfattning bör vara väsentliga delar.

Skogsindustrierna beklagar att man vare sig i Utredningens eller promemorians förslag förmått att harmoniera miljöbalken med IED:s teknikbegrepp avseende bästa tillgängliga teknik istället för bästa möjliga teknik. För miljöskyddet blir det ingen märkbar skillnad, men den svenska särlösningen innebär onödig byråkrati och gör regelverket svårtillgängligt.

När det gäller ändring av befintliga verksamheter anser Skogsindustrierna att Utredningen varit alltför försiktig i sitt förslag till utökat tillämpningsområde för anmälan. Genomförandet av IED kommer att leda till en ökad belastning på framför allt företagen, men även myndigheter och domstolar. I det perspektivet är det rimligt att göra en substantiell utökning av möjligheten till anmälan vid ändring av befintliga verksamheter. Anmälan bör kunna ske vid samtliga ändringar som ensamt eller tillsammans med tidigare anmälda ändringar inte innebär en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön. Härmed minskas byråkratin avsevärt och regeln blir också lättare att tillämpa. Lämpligheten av denna förändring understöds ytterligare av förslaget i promemorian om att tillsynsmyndigheten skall ges rätten att besluta om undantag/dispens från utsläppsvärden enligt BAT-slutsatser. Om tillsynsmyndigheten ges rätt att besluta om högre värden bör den även kunna betros med att pröva anmälningar för att kunna innehålla värdena.

Det hade även varit lämpligt att tydliggöra när ändringstillstånd kan påräknas genom att ange att en ansökan om ändring av verksamhet endast behöver omfatta de delar som ändras eller påtagligt berörs av ändringen. Därmed skulle det redan från början vara klart vad som gäller för ansökans omfattning och inte som nu att den frågan avgörs av tillståndsmyndigheten när miljökonsekvensbeskrivningsförfarandet redan är genomfört. Det är i högsta grad rimligt att detta är någorlunda klart redan från början.

Beträffande miljöorganisationernas talerätt har Utredningen konstaterat att Sverige uppfyller kraven i unionsrätten, men att det krävs att miljöorganisationerna får möjlighet att klaga på tillsynsmyndighets beslut om omprövning i anledning av antagande av nya BAT-slutsatser. Utifrån detta föreslår man sedan utan någon närmare analys av konsekvenserna att miljöorganisationernas talerätt ska utsträckas till samtliga tillsynsbeslut enligt balken. Skogsindustrierna anser att detta är anmärkningsvärt. Det är inte rimligt att ge miljöorganisationerna en sådan särställning i balken, utan en grundlig analys av vilka konsekvenser detta skulle kunna få. Skogsindustrierna avstyrker bestämt detta förslag.

När det gäller straffsanktioner anser Skogsindustrierna att förslaget i promemorian inte bör genomföras. Det är alltför otydligt och skulle inte heller tjäna något vettigt syfte. Istället är det bättre att använda den ordning som artikel 8 i IED föreskriver vid bristande efterlevnad av utsläppsvärden enligt BAT-slutsatser. I övrigt anser Skogsindustrierna att Utredningens förslag avseende frivilliga tillstånd är logiskt och rimligt.

BÄTTRE MILJÖ – MINSKADE UTSLÄPP SOU 2011:86

Genomförandet av kapitel I IED i svensk rätt

3.1 Syfte

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

3.2 Tillämpningsområde

Det kan ifrågasättas om det är klokt att inte genomföra undantaget i artikel 2.2 avseende forsknings- och utvecklingsverksamhet. I detta fall torde det undantagslöst handla om mycket små verksamheter där knappast någon skulle komma på tanken att tillståndspröva anläggningen i fråga. Även om det inte är fråga om särskilt många anläggningar är det onödigt att belasta systemet med dessa och det kan inte heller uteslutas att det skulle kunna bli en hämsko för teknisk utveckling genom ökad byråkrati och ökade kostnader. Att lägga forskningspengar på miljöbyråkrati utan miljömässig nytta känns inte rimligt. Att, som Utredningen, hänvisa till prøvotidsinstitutet är ingen lösning för fristående forsknings- eller utvecklingsverksamheter eller den utvecklingsverksamhet som kan ske vid befintliga verksamheter utan att vara kopplat till en konkret tillståndsprovning. Tillämpningen av prøvotidsinstitutet kräver en tillståndsprovning i botten och att det finns en osäkerhet kring villkorsregleringen som gör att avgörandet av viss fråga skjuts upp.

3.3 Definitioner

I princip delar Skogsindustrierna Utredningens bedömning när det gäller behovet av definitioner av begrepp. Två begrepp som dock verkar röra till det är ”anläggning” respektive ”verksamhet”. I svensk miljö rätt har verksamhet ansetts vara ett vidare begrepp än anläggning. Verksamheten är det samlade begreppet för den verksamhet som bedrivs på en plats. Verksamheten kan sedan bestå av ett flertal anläggningar. Denna syn verkar dock ha luckrats upp genom att det synsätt som avspeglar sig i IED och övrig unionsrätt även har vunnit insteg i det svenska regelverket, t.ex. i NFS 2001:11, som Utredningen hänvisar till. Där har man vänt på begreppen genom att anläggningen är det samlande begreppet och verksamheterna de olika delarna. För att det inte skall uppstå missförstånd skulle det möjligen vara lämpligt att i svensk rätt definiera begreppen eller i vart fall se till att begreppen tillämpas konsekvent i regelverket.

Skogsindustrierna delar Utredningens slutsats att IED:s definition av farliga ämnen är otymplig och närmast oanvändbar. Det finns därför goda skäl för att inte införa begreppet i svensk lagstiftning. Frågan kvarstår dock vad som verkligen gäller. Kan vi i Sverige helt bortse från begreppet farliga ämnen, som det anges i IED, och välja vår egen lösning? Kommer vi ändå inte vara tvungna att följa

definitionen utöver vår egen reglering för att ha genomfört direktivet på rätt sätt? Det är därmed tveksamt om vi verkligen uppnår den eftersträvade förenklingen.

3.4 Tillståndskrav

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

3.5 Meddelande av tillstånd

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

3.6 Generella bindande regler

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

3.7 Tillbud och olyckor

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

3.8 Bristande efterlevnad

Skogsindustrierna anser att Utredningen här har ett alltför snävt perspektiv på artikel 8. Det som står i artikel 8 är i princip vad som i Sverige gällt vid tillämpning av riktvärden. Villkoren enligt IED skall baseras på bästa tillgängliga teknik och avse normala driftbetingelser. Det är därmed logiskt att också ha den rättsföljd som följer av artikel 8 kopplad till de villkor som bestäms utifrån BAT-slutsatser. Någon annan rättsföljd är i realiteten inte möjlig, eftersom det inte går att förbjuda haverier eller störningar i en industriprocess. Då har man i realiteten förbjudit all industriell verksamhet.

Skogsindustrierna anser således att artikel 8 måste komma till tillämpning vid villkorsskrivning utifrån BAT-slutsatser samt vid genomförandet av generella föreskrifter med däri angivna BAT-värden. Detta bör komma till uttryck i lagtexten med hänsyn till den praxisändring avseende villkorsskrivning som MÖD för närvarande strävar mot genom att utmönstra riktvärden som villkor. För att BAT-villkor eller motsvarande begränsningsvärden i bindande föreskrifter ska kunna fungera på ett effektivt sätt måste de vara utformade som riktvärden i enlighet med artikel 8. Sedan finns det inget hinder för att vi i Sverige behåller våra gränsvärden på en högre nivå, avsedda att täcka in även icke normala driftbetingelser.

3.9 Utsläpp av växthusgaser

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

4 Genomförandet av kapitel II IED i svensk rätt

4.2 Allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning, men anser att det svenska begreppet bästa möjliga teknik bör utmönstras ur lagstiftningen till förmån för bästa tillgängliga teknik för att uppnå en enhetlig terminologi i förhållande till IED.

4.3 Ansökan om tillstånd

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

4.4 Framtagande av BAT-referensdokument och BAT-slutsatser

Skogsindustrierna är något tveksamma till ordvalet ”ta hänsyn till”. Begreppet är vagt och beskriver inte tydligt den bundenhet som trots allt finns till BAT-referensdokumenten och BAT-slutsatserna. Det vore bättre att använda ordet ”beakta” i 16 kap. 5 § miljöbalken.

4.5 Fastställande av tillståndsvillkor

4.5.5 Andra förhållanden än normala driftförhållanden

Här är det viktigt att ha i minnet att de villkor i tillstånd eller begränsningsvärden som kan följa av bindande föreskrifter motsvarande BAT-värden endast gäller under normala driftbetingelser. Det kommer därför att behövas kompletterande reglering av verksamheter, som innefattar även onormala driftbetingelser. Detta kan ske genom begränsningsvärden på årsbasis, vilka sätts på sedvanligt sätt med beaktande av risken för haverier och störningar, eller genom särskilda haverivillkor alternativt en kombination. Man måste här förstå att det finns anläggningar som inte lätt kan stängas av i händelse av en störning. Sådana är t.ex. biologiska reningsanläggningar vid industriverksamheter. Uppstår det en störning går det inte att stänga av anläggningen och sedan starta om den. Problemen måste i stället lösas under pågående drift för att återställa den biologiska funktionen.

Vad som ovan sagts påverkar inte den slutsats som Utredningen kommit till, men det är viktigt att dessa realiteter även kommer till beaktande vid villkorsskrivning för att tillstånden och villkoren skall bli möjliga att hantera i praktisk drift.

4.5.8 Fastställande av tillståndsvillkor utifrån BAT-slutsatser

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning att det skall vara möjligt att ta hänsyn till ny bättre teknik, vilken inte hunnit implementeras i BAT-slutsatser om det kan ge en påtaglig miljöförbättring. Det får dock inte bli så att BAT-slutsatserna i svensk tillämpning blir ett golv utifrån vilket ambitionen är att

skärpa villkor eller ålägga verksamhetsutövare att utreda hur man skall komma längre. För att strängare krav skall ställas inom ramen för begreppet bästa tillgängliga teknik skall det vara fråga om väl etablerad och i industriell verksamhet beprövad teknik. I annat fall riskerar syftet med IED och den ökade bundenheten till BAT-slutsatserna att helt förfelas. Svenska företag skulle därmed få en betydande konkurrensnackdel dels i form av långa och utdragna tillståndsprocesser dels i form av högre kostnader, vilket kommer att leda till att investeringskapitalet söker sig någon annanstans.

Det är således viktigt att vi har ett balanserat förhållande till vilka miljökrav som i enskilda fall bäst gagnar miljön i stort samt att svenska verksamheter kan hävda sin konkurrensförmåga gent emot motsvarande konkurrenter inom unionen. Detta gäller även tillståndsprövningen. BAT-slutsatserna kan rätt använda innebär en förenkling av miljöprövningen på det sättet att det utan närmare utredning snabbt går att fastställa vilken kravnivå som skall läggas på en verksamhet. Denna fördel bör inte förfelas.

4.6 Fastställande av begränsningsvärden för utsläpp, likvärdiga parametrar och tekniska åtgärder

När det gäller begränsningsvärden baserade på BAT-slutsatser är det, som ovan nämnts, inte lämpligt eller ens möjligt att tillämpa en rättsföljd motsvarande gränsvärden. Sådana villkor skulle inte fungera i praktiken. Vad villkoret skall vara till för är att utlösa en mekanism för att verksamheten skall återgå till normala driftbetingelser så fort som möjligt. Detta sker genom den reglering som finns i artikel 8 i enlighet med vad som ovan angetts. I övrigt har Skogsindustrierna inget emot förslaget om hur begränsningsvärden baserade på BAT-slutsatser skall bestämmas vid individuell prövning.

Beträffande fastställandet av mindre stränga begränsningsvärden uppstår det ett problem om begreppet ”bästa möjliga teknik” behålls i 2 kap. 3 § miljöbalken. Hittills har det ansetts att avvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken leder fram till ”bästa tillgängliga teknik”, d.v.s. teknik som kan tillämpas på ekonomiskt rimliga villkor. Om undantagsregeln för avvikelser från BAT-slutsatser kopplas till 2 kap. 7 § miljöbalken skulle det kunna tolkas som att jämkning inte kan gå längre än till ”bästa tillgängliga teknik” oaktat att BAT-slutsatsen i sin utgångspunkt bygger på ”bästa tillgängliga teknik”. Ska 2 kap. 7 § miljöbalken utgöra den slutliga avvägningen för vilka krav som kan ställas bör begreppet ”bästa möjliga teknik” i 2 kap. 3 § miljöbalken ersättas med ”bästa tillgängliga teknik”. I annat fall finns det en risk för att undantagen i IED inte kommer att kunna nyttjas i avsedd omfattning, vilket kan bli nödvändigt för att ett svenskt genomförande inte ska drabba orimligt hårt i enskilda fall.

Undantaget för ny teknik i artikel 15.5 är så dumt formulerat att Skogsindustrierna inte har någon annan meningen än Utredningen om att det inte bör genomföras. Genom den korta tid som undantaget kan tillämpas förhindrar det effektivt alla möjligheter till meningsfull tillämpning. Det är dock bekymmersamt att bestämmelsen finns i direktivet, eftersom det även kommer att få effekt på

tillämpningen av provotidsinstitutet. Även om artikel 15.5 inte genomförs kommer det inte att vara möjligt att använda provotidsinstitutet för att prova ut ny teknik, såvida inte verksamheten redan klarar BAT-värdena och då är det inte motiverat.

När det gäller frågan om att behålla begreppet ”bästa möjliga teknik” eller ersätta det med ”bästa tillgängliga teknik” ligger det mycket i Utredningens slutsats att svensk tillämpning av teknikbegreppet inte kan anses ha gått längre än vad som är att anse som bästa tillgängliga teknik. Det är dock beklagligt att utredningen inte tagit konsekvensen av sitt konstaterande och föreslagit att ”bästa tillgängliga teknik” skall ersätta ”bästa möjliga teknik” i 2 kap. 3 § miljöbalken. Det går nämligen inte att komma ifrån att det är ett problem om Sverige i alla lägen väljer att försvara egna särlösningar i förhållande till den unionslagstiftning vi har att genomföra, t.ex. IED. Det skapar en onödig osäkerhet för svensk industri samtidigt som syftet med IED tvärtom är att öka förutsägbarheten och minska spridningen av miljökraven inom unionen. Vidare leder olikheten till ökade prövningskostnader i form av utredningsarbete för verksamhetsutövarna. Kraven på en myndighet att visa att en viss teknik skulle kunna vara tillämplig är mycket lågt ställda. Tekniken behöver inte ens finnas i det aktuella utförandet för att krav skall riktas mot en verksamhetsutövare att utreda den påstådda tekniken. Miljönyttan med denna ordning torde vara försumbar, men till en hög kostnad i form av ökad osäkerhet, mer omfattande tillståndsprocesser och dyrbara utredningar av ofta från början är dödfödda tekniska hugskott. Att ersätta begreppet ”bästa möjliga teknik” med ”bästa tillgängliga teknik” skulle inte ta bort möjligheten för myndigheter och verksamhetsutövarna att välja andra tekniker än de som anges i BAT-slutsatserna, men det skulle stärka den svenska miljölagstiftningens koppling till unionslagstiftningen och minska osäkerheten kring investeringar i svenskt näringsliv samt effektivisera miljöprovningssprocessen. Att miljö kvalitetsnormerna skulle utgöra ett hinder för en sådan förenkling faller på sin egen orimlighet, då dessa också är en influens från gemenskapslagstiftningen. Möjligheten att i händelse av en överskriden miljö kvalitetsnorm ställa längre gående krav än bästa tillgängliga teknik omöjliggörs inte av den här föreslagna förenklingen.

4.7 Generella föreskrifter

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

4.8 Miljö kvalitetsnormer

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

4.9 Utvecklingen av BAT

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

4.10 Verksamhetsutövarens ändring av anläggningen

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning att Sverige redan med råge uppfyller IED:s krav på tillståndsplikt. Det hade därför varit önskvärt med en större harmonisering än vad Utredningen föreslagit i form av en marginell justering av utrymmet för anmälan vid ändring.

4.11 Miljötillsyn

Även om man kan tycka att artikel 23 är onödigt detaljerad och att det vore rimligt att det även fanns andra sätt än tillsynsbesök för att följa upp en verksamhet, ser inte Skogsindustrierna att det finns utrymme för någon annan lösning än den som Utredningen kommit fram till.

4.12 Tillgång till information och allmänhetens deltagande i tillståndsförfarandet

Den inledande beskrivningen av tillståndsprocessen förefaller något verklighetsfrämmande. Flertalet tillståndsprocesser i Sverige torde handla om ändringar av befintliga verksamheter och allmänhetens intresse är oftast ytterst begränsat. Även många centrala myndigheter visar ett mer och mer förstrött intresse för miljöprövningen i praktiken. Miljöprövningen är förvisso viktig, men vi skall inte beskriva den som något den inte är. Med detta sagt har Skogsindustrierna i sig inget emot att ansökningshandlingarna ges in elektroniskt i den omfattning det är praktiskt lämpligt. Det bör då även leda till att kravet på att inge ansökningshandlingarna i visst antal exemplar kan tas bort. Detta är ett betydande arbete för verksamhetsutövaren och genom att handlingarna inges även elektroniskt sparar prövningsmyndigheten tid och en del av det bör även komma verksamhetsutövaren till godo. Handlingar som inte är lämpliga att skicka elektroniskt bör dock inges i det antal exemplar som nu gäller.

När det gäller att göra domar och beslut tillgängliga via internet torde det vara uppenbart att man i direktivet inte menat en möjlighet att skicka en dom eller ett beslut via e-post efter förfrågan till prövningsmyndigheten. Domar och beslut borde finnas att tillgå för sökning på respektive myndighets hemsida.

4.13 Rätt till rättslig prövning

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

4.14 Gränsöverskridande verkningar

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

4.15 Ny teknik

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

5 Genomförandet av kapitel VII IED i svensk rätt

5.1 Behöriga myndigheter

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

5.2 Medlemsstaternas rapportering

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

5.4 Sanktioner

Skogsindustrierna delar bedömningen att det inte krävs några utvidgningar eller skärpningar av straffsanktionerna i anledning av IED. När det gäller den föreslagna miljöstraffsavgiften kan den vara acceptabel. Det är dock anmärkningsvärt att det inte anses befogat med någon form av sanktionshot mot berörda myndigheter i händelse av långsam handläggning, trots att det var dessas långsamma eller uteblivna handläggning som i hög grad gjorde att Sverige inte förmådde uppfylla kraven enligt IPPC.

5.5 Ikraftträdande

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

5.6 Upphävande

Skogsindustrierna delar utredningens bedömning.

5.7 Övergångsbestämmelser

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

6 Omprövning och översyn av villkoren i tillståndet

6.4.3 Brister i det svenska omprövningssystemet

Utredningen ger en fyllig beskrivning av rättsläget när det gäller rättskraften för tillståndsbeslut och utifrån den beskrivningen kommer man fram till att rättskraften borde begränsas till att gälla vad som uttryckligen har reglerats i domen. Vad som menas med detta är dock något dunkelt.

Utredningens utgångspunkt i den här frågan, liksom i övrigt i betänkandet, är myndighetens. Vad man då glömmer bort eller bortser ifrån är att den omfattande svenska tillståndsplikten och rättskraften hänger ihop som två kommunicerande kärl. Om man vill justera rättskraften påverkar det automatiskt även det tillståndspliktiga området. Det kan nämligen inte vara så att det är mer eller mindre en slump vad som skall anses omfattas av ett tillstånd och därmed anses vara tillståndspliktigt. En så grundläggande fråga kräver en stringent lagstiftning.

Tyvär har praxis blivit väldigt svajig, vilket skapat en oklarhet om rättskraftens omfattning. Detta är ett problem. Att den sedan kan genombrytas på olika sätt med stöd av 24 kap. 1 § miljöbalken är däremot ett mindre systematiskt problem.

Det svenska tillståndssystemet har en mycket låg tröskel för när tillstånd skall sökas, vilket för övrigt utredningen inte är beredd att ändra i någon märkbar omfattning. Även mycket begränsade ändringar av en verksamhet kräver tillstånd. Detta medför då också att tillståndet måste täcka i princip hela den verksamhet som beskrivs och prövas i en tillståndsprövning. Detta sker genom det allmänna villkoret och det är det som för verksamhetsutövaren också är utgångspunkten för att bedöma om en förändring i verksamheten är tillståndspliktig eller inte. Om rättskraften begränsas på det sätt som Utredningen föreslår uppstår frågan hur det allmänna villkoret skall hanteras. En inte orimlig tolkning av Utredningens förslag är att det allmänna villkoret inte skall omfattas av rättskraften. Då uppstår frågan om vad som då skall anses prövningspliktigt i nästa led vid en ändring av verksamheten. En ändring av något som inte är tillståndsprövat och reglerat i tillståndet kan då inte heller anses vara tillståndspliktigt. En förändring av rättskraften kommer således att direkt påverka vad som sedan är tillståndspliktiga ändringar. Detta måste man ha i åtanke.

Skogsindustrierna är inte negativa till att titta närmare på tillståndspliktens omfattning och därmed också rättskraftens omfattning, men det kräver en noggrann utredning där hela bilden redovisas och övervägs. I det sammanhanget har Utredningens genomgång av nuvarande rättsläge varit förtjänstfull och belyser att frågan snarast bör bli föremål för vidare utredning. Det är viktigt att vi kan hitta ett system som är tydligt och robust och innebär en rimlig avvägning mellan behovet av tillståndsprövning och rättstrygghet. En alltför fri reglering skulle kunna få allvarliga konsekvenser för investeringsklimatet med hänsyn till den osäkerhet som då riskerar att uppstå och å andra sidan kan en alltför omfattande tillståndsplikt leda till en orimlig tröghet i systemet, vilket vi lider av idag.

Med detta sagt är det klokt av Utredningen att inte föreslå någon lagändring. Det förslag till förtydligande som föreslås är nämligen inte någon lösning på frågan. En sådan förändring måste ta sin utgångspunkt i tillståndsplikten och därifrån kan sedan frågan om tillståndets rättskraft regleras. Så är det rent lagtekniskt idag, men praxis har sedan urgröpt denna logik.

6.5 Begränsningsregeln i 24 kap. 5 § miljöbalken

Skogsindustrierna tycker att förslaget är bra. Det är rimligt att begränsningsregeln begränsas på det sätt Utredningen föreslår och samtidigt behålls för övriga fall för att ge verksamhetsutövarna en rimlig trygghet mot orimliga krav.

6.6 Genomförandet av art. 21 IED i svensk rätt

Skogsindustrierna anser att det är bra att Utredningen håller båda spåren med individuell prövning respektive generella föreskrifter öppna. Detta med hänsyn till den osäkerhet som föreligger kring hur de kommande BAT-slutsatserna kommer

att se ut och att det därför är svårt att på förhand veta vilket spår som är mest lämpligt i varje givet fall. Det kan inte heller uteslutas att vi i vissa fall kommer att ha en blandning av individuell prövning enligt någon BAT-slutsats och generella föreskrifter för andra som gäller för en och samma verksamhet. Härvid är det viktigt att systemet säkerställer att det alltid är BAT-slutsatsen för huvudverksamheten som utlöser krav på omprövning/anpassning till begränsningsvärden i generella föreskrifter.

6.7 Översyns- och omprövningsprocessen

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning att det kommer att bli omöjligt att ompröva samtliga tillstånd för berörda verksamheter och att det därför måste finnas någon form av filter vid en individuell prövning för att sortera ut de verksamheter som inte behöver ompröva sina villkor. Inledningsvis torde det dock bli nödvändigt att ompröva villkor för flertalet verksamheter som berörs på grund av att BAT-värdena inte motsvarar vad vi i Sverige villkorsreglerar. Detta är ett betydande problem som starkt talar för att generella föreskrifter är att föredra. Fördelarna med individuell prövning är dock att vi kommer att få en bättre anpassning till IED och kan ta bort eller integrera befintliga villkor med de nya kraven och att verksamhetsutövarna får ett klart besked om de uppfyller de nya kraven eller inte. Att ensidigt använda generella föreskrifter leder till att vi får två system som överlagrar varandra utan någon integration och att verksamhetsutövarna riskerar att hamna i en svår ovisshet om de uppfyller kraven i BAT-slutsatserna eller inte. Det är inte lätt att på förhand veta vilken väg som är den mest lämpliga.

6.7.1 Ansvaret att bevaka offentliggörandet av nya BAT-slutsatser

Skogsindustrierna delar utredningens bedömning.

6.7.2 Ansvaret att meddela verksamhetsutövare att ny BAT-slutsats har offentliggjorts

Skogsindustrierna delar utredningens bedömning.

6.7.3 Verksamhetsutövarnas ansvar att redovisa om behov av omprövning föreligger

Skogsindustrierna ifrågasätter om inte verksamhetsutövarens redovisning måste innehålla en redovisning för alla på verksamheten tillämpliga BAT-slutsatser. Antagandet av en BAT-slutsats för huvudverksamheten utlöser ju en skyldighet att även klara de övriga på verksamheten tillämpliga BAT-slutsatser som antagits före antagandet av BAT-slutsatsen för huvudverksamheten. Att då endast redovisa hur verksamheten förhåller sig till BAT-slutsatsen för huvudverksamheten kan inte vara tillräckligt.

6.7.4 Tillsynsmyndigheternas ansvar att avgöra behovet av omprövning

Skogsindustrierna delar utredningens bedömning.

6.7.5 Verksamhetsutövarens skyldighet att begära omprövning

Skogsindustrierna delar utredningens bedömning att det är rimligt att lägga denna skyldighet på verksamhetsutövarna i fråga om nya BAT-slutsatser. Det är dock varken rimligt eller naturligt att se detta som ett första steg mot att lägga ytterligare skyldigheter på verksamhetsutövarna att ansöka om omprövning av sina verksamheter. Här bör man istället se att IED med sina hårda krav på BAT-uppfyllelse och återkommande uppdateringar av BAT innebär en möjlighet att minska behovet av omprövningar. Det får inte vara så att svaret i alla lägen är ytterligare byråkrati och mer administrativa krav på verksamhetsutövarna.

6.7.6 Skäl för omprövning

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

6.7.7 Ingen skyldighet vid generella föreskrifter

Att det inte krävs någon redovisning eller omprövning av villkor om generella föreskrifter har antagits må äga sin riktighet för en isolerad BAT-slutsats. Då kan det förvisso finnas behov av att ansöka om undantag, men inte någon annan procedur i enlighet med vad som ovan redovisats. Detta gäller emellertid inte om det finns underliggande BAT-slutsatser som inte genomförts som generella föreskrifter. För dessa utlöses kravet på uppfyllelse för verksamhetsutövaren i det att den nya BAT-slutsatsen antas för huvudverksamheten och för dessa behövs mekanismerna i industriutsläppsförordningen i lika hög grad som för BAT-slutsatsen för huvudverksamheten i de fall den inte genomförts med generella föreskrifter. Det måste därför finnas en reglering i industriutsläppsförordningen som hanterar situationer när huvudverksamheten genomförs med generella föreskrifter, men det finns andra underliggande BAT-slutsatser som inte genomförts på det sättet. Det är också viktigt att det är helt klart att underliggande BAT-slutsatser oavsett hur de genomförs inte blir skarpa krav förrän fyra år gått från det att BAT-slutsatsen för huvudverksamheten antagits.

Den ovan beskrivna problematiken pekar i viss mån på att man bör välja en modell för genomförandet, istället för att blanda modeller. Den osäkerhet som trots allt finns kring BAT-slutsatsernas utformning och innehåll gör dock att man bör vara försiktig med några tvärsäkra svar om vilken modell som i alla lägen är den bästa.

6.7.8 Vad menas med den huvudsakliga verksamheten?

I flertalet fall torde det vara relativt lätt att peka ut den huvudsakliga verksamheten. Att reglera detta i enskilda tillståndsdomar kan vara en möjlighet att klargöra frågan även i de fall där osäkerhet föreligger. Det krävs emellertid att

det då också finns några kriterier att utgå ifrån, annars blir metoden väldigt osäker. Vidare kommer det att ta väldigt lång tid att utröna vad som är den huvudsakliga verksamheten för alla berörda verksamheter om det skall ske vid tillståndsprövning. Det kan trots allt gå rätt lång tid mellan tillståndsprövningarna.

6.7.9 Behov av lagfästa tidsgränser för översyns- och omprövningsprocessen

Det är rimligt att ha tidsgränser för de olika hanteringsleden. Det är dock tveksamt om det skall behövas ett år för tillsynsmyndigheten att göra sin bedömning efter att verksamhetsutövaren lämnat sin redovisning. Om verksamhetsutövaren, som gör det stora arbetet, skall klara det på åtta månader, bör rimligen tillsynsmyndigheten klara sitt arbete på sex månader. Detta är viktigt för att det skall finnas rimligt med tid för att kunna genomföra en omprövning av villkor inom den stipulerade fyraårsgränsen.

6.7.10 Sanktioner för att säkerställa att översyn och omprövning sker inom fyra år

Skogsindustrierna anser inte att utredningens resonemang kring behovet av sanktioner för det fall myndigheterna inte fullgör sina åligganden är helt övertygande. Vi vet att Sverige inte kunde uppfylla kraven på genomförandet av IPPC-direktivet, vilket i hög grad berodde på långsam handläggning vid berörda myndigheter. Det är i princip samma myndigheter som är aktuella denna gång. Samtidigt är det svårt att hitta lämpliga sanktioner för att påskynda handläggningen. Risken är inte obetydlig att det endast skulle leda till att verksamhetsutövarna tvingas söka omprövning i fall som inte kan betraktas som uppenbara.

Det väsentliga är att myndigheterna får de resurser som krävs i form av kvalificerad och effektiv personal som har förutsättningar att klara av arbetet inom den angivna tiden. Härvid kan det krävas att tillsynsansvar flyttas från kommuner till länsstyrelser samt att länsstyrelserna kan samarbeta och därmed utnyttja sina resurser mer effektivt. Det borde kunna ske viss samordning utifrån branschfarenhet.

När det gäller verksamhetsutövarna har dock Utredningen inte funnit något förbarmande, utan anser att det behövs sanktion i form av miljösanktionsavgift. Skogsindustrierna tror inte att risken är särskilt stor att någon verksamhetsutövare, som ser en framtid för sin verksamhet, kommer att underlåta att komma in med efterfrågad redovisning och då riskera att verksamheten senare kommer att förbjudas. Det finns en stor och omotiverad skillnad i Utredningens syn på myndigheter kontra verksamhetsutövare. Skogsindustrierna anser inte att det behövs några sanktioner i detta fall. Vad som möjligen skulle kunna behövas är informationsinsatser från berörda myndigheter och branschföreningar.

6.7.11 Allmänhetens deltagande

Skogsindustrierna delar utredningens bedömning.

6.7.12 Rätten att överklaga

Utredningen har kommit fram till att de svenska reglerna avseende miljöorganisationers talerätt överensstämmer med unionsrätten, men att det krävs en möjlighet för miljöorganisationer att klaga på en tillsynsmyndighets beslut om omprövning i anledning av antagande av nya BAT-slutsatser. Att därifrån, utan någon närmare analys, föreslå att miljöorganisationernas talerätt skall utsträckas till samtliga tillsynsbeslut enligt balken är anmärkningsvärt. I flertalet fall där Utredningen diskuterat förändringar, som t.ex. avseende bästa möjliga teknik i förhållande till bästa tillgängliga teknik, ändringstillstånd och i fråga om tillståndens omfattning och rättskraften har man stannat vid att utredningstiden inte medger att man går vidare med konkreta förslag. Det är i många fall en befogad inställning, även om Skogsindustrierna anser att utredningen borde ha kunnat gå längre när det gäller att harmonisera teknikkravet i miljöbalken och IED. I detta fall är dock analysen närmast obefintlig och man underkänner därmed regeringens och riksdagens tidigare ställningstaganden utan att ange några nya skäl som skulle kunna föranleda ett nytt ställningstagande. Resultatet av förslaget skulle bli att miljöorganisationerna får en särställning, med den i särklass mest omfattande talerätten av alla aktörer på miljöområdet. Det är inte rimligt att miljöorganisationerna skall ha en sådan särställning jämfört med andra viktiga aktörer som t.ex. Naturvårdsverket. Här måste man även beakta att miljöbalken är ett mycket omfattande regelverk, som tränger in i snart sagt alla samhällssektorer. De industriella verksamheter som omfattas av IED utgör endast en liten bråkdel av alla verksamheter och åtgärder som omfattas. En viktig sektor är t.ex. skogsbruket där avverkningsanmälningar även fungerar som anmälan för samråd enligt 12:6 MB. Skogsstyrelsen är där tillsynsmyndighet och genom den föreslagna förändringen skulle även alla dessa beslut bli överklagbara. Här handlar det om att kunna upprätthålla ett flöde av timmer och massaved för att försörja en betydande del av den svenska exportindustrin som inte tål några längre ledtider. Vilken effekt en ökad rätt till överklagande skulle få i detta avseende är över huvud taget inte berört i utredningen. Det finns inte ens en kartläggning av omfattningen av beslut som kan beröras. Den risk vi ser är att hanteringen av anmälningar kan bli mer byråkratisk genom att myndigheter i ökad utsträckning skulle tillgripa kungörelser både när anmälan inkommer och vid beslut för att därmed också få en tidpunkt för när tiden för överklagande kan räknas. Möjligheten till överklagande finns förvisso redan idag för sakägare, men de har inte visat något större intresse för tillsynsbeslut. Om Skogsindustriernas farhågor blir verklighet kommer det att leda till längre handläggningstider och avsevärt ökade kostnader. Eftersom miljöorganisationerna hittills inte visat något större intresse för att agera i enskilda fall förefaller det inte heller finnas något större behov för att genomföra en så pass radikal förändring som här föreslås.

Skogsindustrierna anser sammanfattningsvis att miljöorganisationernas ökade talerätt bör inskränkas till vad som enligt utredningen krävs för ett korrekt genomförande av IED.

6.8 Utökad användning av generella föreskrifter

Skogsindustrierna delar Utredningens åsikt att generella föreskrifter bör användas när det är lämpligt. När det gäller översyn av tillståndsvillkoren enligt den av utredningen föreslagna industriutsläppsförordningen kan det bli aktuellt även i fall då BAT-slutsatsen för huvudverksamheten genomförs med en generell föreskrift på grund av att det kan finnas underliggande BAT-slutsatser som då utlöses och inte är genomförda med generella föreskrifter. Detta måste det, som ovan nämnts, finnas utrymme för att hantera inom ramen för industriutsläppsförordningen om systemet skall kunna fungera.

När det gäller generella föreskrifter finns det dock skäl att betona att det inte får vara någon längre procedur från det att BAT-slutsatser antagits inom den Europeiska unionen till dess det finns färdiga föreskrifter i Sverige.

6.9 Alternativa förslag för genomförande av IED

Skogsindustrierna delar utredningens bedömning att det inte finns skäl för en utökad användning av tidsbegränsade tillstånd för IED-anläggningar.

När det gäller genomförandet av EU-rättsliga förpliktelser har Skogsindustrierna ingen annan åsikt än Utredningen beträffande möjlighet till ersättning till verksamhetsutövare. Däremot är det inte så enkelt att man alltid kan hänvisa till principen om att förorenaren betalar i alla fall av myndighetsingripanden med miljön som förevändning. Ett ingripande skall också vara proportionerligt och det skall rymmas inom vad som utgörs av berättigade förväntningar.

6.10.1 Ett förenklat ändringsförfarande

Skogsindustrierna noterar att det är en betydande skillnad i utredningens förståelse för myndigheters eventuella bekymmer och arbetsbörda jämfört med hur man ser på industrins bördor. Det förslag till ökat utrymme för anmälning av ändring är så urvattnat att det är svårt att se vilken förenkling utredningen egentligen velat åstadkomma.

6.10.1 Ett förenklat ändringsförfarande

När det gäller anmälan är utredningens förslag så pass urvattnat att det närmast är en lek med ord. Det avgörande måste alltid vara vilken miljöpåverkan en ändring kan ge upphov till, inte dess storlek i ekonomiska eller andra termer. Om en ändring av en verksamhet inte kan ge upphov till en miljöpåverkan av betydelse bör den vara anmälningspliktig istället för tillståndspliktig. För att undvika att anmälningar staplas på varandra, vilka sammantaget ger upphov till en miljöpåverkan av betydelse, bör det finnas en ackumulationsregel, som anger att om flera ändringar sammantaget kan ge upphov till en betydande miljöpåverkan skall tillstånd sökas. Att väga in ändringens storlek ger bara upphov till tolkningsfrågor utan någon betydelsefull koppling till miljön.

Ska miljöprövningen kunna fungera på ett någorlunda tillfredställande sätt måste systemet avlastas prövningar utan någon miljöpåverkan av betydelse. Idag är handläggningstiderna både vid mark- och miljödomstol och miljöprövningsdelegationer så pass långa att provningssystemet i sig hämma den tekniska utveckling både med hänsyn till miljön och industrins konkurrenskraft. Skogsindustrierna föreslår att 5 § tredje stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd får följande lydelse.

Det är vidare förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken ändra en verksamhet om ändringen ensam eller tillsammans med tidigare ändringar innebär, eller kan innebära, en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön.

En sådan ändring är också väsentlig för att ett system där många BAT-slutsatser genomförs med generella föreskrifter. Det är inte rimligt att anpassningar till BAT-slutsatserna skall vara tillståndspliktiga i sig.

6.10.2 Ändringstillstånd

Skogsindustrierna beklagar att utredningen inte funnit skäl att förtydliga de fall då ändringstillstånd kan komma i fråga. Dagens regel är mycket otydlig och motverkar ett utnyttjande av möjligheten till förenkling genom att verksamhetsutövaren först mycket sent i processen vet vilken omfattning prövningen skall ha. Det vore inte orimligt om man beträffande prövningens omfattning angav att vid prövning av befintliga verksamheter skall prövningen begränsas till de delar av verksamheten som ändras eller i påtaglig grad påverkas av ändringen.

7 Ansvar för miljöskador

7.2.2 Miljöbalkens skadebegrepp

Skogsindustrierna har ingen erinran mot Utredningens förslag.

7.2.3 Reglering av frågor om avhjälpan av miljöskada i tillstånd

Skogsindustrierna har ingen erinran mot Utredningens bedömning.

7.2.7 Avhjälpan avskadans innebörd

Skogsindustrierna har ingen erinran mot Utredningens förslag.

7.3 Skillnaden mellan art. 22 IED och 10 kap. miljöbalken

Skogsindustrierna delar i princip Utredningens bedömning att det endast är bestämmelser om statusrapport och krav vid nedläggning som behöver införas i anledning av art. 22 i IED. Det kan dock diskuteras om det alltid är rimligt att dra slutsatsen att någon anpassning inte krävs när svenska regler går längre än det direktiv som skall genomföras. Genom att konsekvent tillämpa denna syn och

endast införa skärpningar får vi i Sverige en regelmassa som innebär en avsevärd överimplementering. Kapitel 10 i MB är ett sådant exempel där miljöansvarsdirektivet och nu IED läggs ovanpå de svenska bestämmelserna om efterbehandling. Kapitlet och övriga krav beträffande förorenad mark är idag både svårtillämpat och inte sällan orimligt hårt för enskilda företag och privatpersoner. Reglerna gör det i många fall omöjligt att överlåta industrimark i landsorten för fortsatt verksamhet, trots att det skulle vara mer lämpligt än att exploatera ny mark. En revidering i syfte att åstadkomma ett enklare och mer balanserat regelverk vore därför önskvärd.

7.4 Behov av ändringar i svensk rätt för genomförandet av art. 22 IED

Skogsindustrierna har ingen erinran mot utredningens förslag om genomförande av art. 22 i IED. När det gäller statusrapporten skriver utredningen att det kan övervägas om kravet på upprättande av sådan rapport bör utsträckas även till andra verksamheter om det visar sig att det är ett praktiskt redskap i saneringsärenden. Med viss erfarenhet av såväl industriell verksamhet som saneringsärenden kan det nog sägas att kravet på statusrapport kommer minst 50 år för sent för att det skall kunna vara något praktiskt viktigt redskap. Idag är utsläppen av föroreningar direkt till mark och grundvatten mycket begränsade. Merparten av de föroreningar som finns på våra industriområden har tillkommit under tiden före miljöskyddslagens ikraftträdande. Att man idag skall kunna avläsa några mer märkbara variationer över tiden som emanerar från den pågående verksamheten är inte sannolikt. De variationer som skulle kunna iakttas torde snarare ha att göra med variationer i nederbörden och därmed mobiliteten för gamla föroreningar.

Statusrapporten är en nödvändighet för att genomföra IED, men vi skall inte ha någon övertro på nyttan av den avseende spårbarheten av föroreningen från pågående verksamheter.

7.5 Behov av ändringar för att förtydliga 10 kap.

Skogsindustrierna delar Utredningens bedömning.

9 Tillstånd för verksamheter utan tillståndsplikt

9.4 Förslag till ändringar

Skogsindustrierna har ingen erinran mot Utredningens förslag.

ALTERNATIVT FÖRSLAG TILL GENOMFÖRANDE AV INDUSTRIUTSLÄPPSDIREKTIVET

2.2 Skäl för framtagande av alternativa förslag

Minskad belastning för verksamhetsutövare, myndigheter och kommuner

Generella föreskrifter borde ge upphov till den minsta arbetsbördan för berörda aktörer initialt. Det är dock härvid viktigt att även ha i åtanke att en anpassning till generella föreskrifter också kan kräva vissa ändringar i befintliga verksamheter för att kunna innehålla föreskrifterna. Sådana ändringar bör, för att systemet skall bli effektivt och konsekvent, kunna genomföras med anmälan. I annat fall är risken stor att vi ändå kommer att få ett inte oväsentligt antal tillståndsprövningar som en följd av anpassningen till de generella föreskrifterna. Till detta återkommer dock Skogsindustrierna nedan.

På sikt finns det en betydande risk för att ett system som helt utesluter anpassning genom individuell prövning kommer att leda till mer byråkrati än vad som är nödvändigt. Detta genom att vi då får ett system med generella föreskrifter med begränsningsvärden som överlagrar den individuella prövningen som i övrigt sker enligt miljöbalken vid ändring och utbyggnad av verksamheter. En anpassning av tillstånden till IED-kraven och dess begränsningsvärden skulle då riskera att utebli. En annan nackdel är att verksamhetsutövarna riskerar att hamna i en osäker situation om de uppfyller föreskrifterna eller inte. Vid en individuell prövning får verksamhetsutövaren ett beslut från tillsynsmyndigheten eller ytterst prövningsmyndigheten om man uppfyller kraven eller om ytterligare åtgärder krävs. Generella föreskrifter som i princip endast transformerar BAT-dokumenterna till föreskrifter utan vidare bearbetning riskerar att bli avsevärt mer svårtolkade än vad som är brukligt när det gäller föreskrifter.

Som en temporär lösning, i avvaktan på en reformering och förenkling av miljöbalkens tillståndsprövningsregler i linje med vad som avses gälla enligt IED, kan det dock fungera som ett snabbt genomförande av de mest akuta delarna av IED.

EU-rätten

Huvudspåret enligt IED för att genomföra direktivets krav är individuell prövning. Det är dock även möjligt att även meddela generella föreskrifter utan att det påverkar direktivets krav på tillståndsprövning. Miljödepartementets tolkning att alla BAT-slutsatser måste genomföras som generella föreskrifter framstår i det ljuset som något udda. Skogsindustrierna förstår att direktivet och BAT-slutsatserna endast är primärt bindande för medlemsstaterna. Skogsindustrierna har dock svårt att se att det i sig skulle hindra att man i svensk rätt inför ett system där man ålägger verksamhetsutövare att enligt visst förfarande låter ompröva villkor mot de under IED meddelade BAT-slutsatserna. Med ett sådant system har man ju i svensk rätt angett vilka skyldigheter som föreligger. Att sedan den BAT-slutsats som skall tillämpas vid prövningen i sig inte föreligger i svensk

föreskriftsform kan rimligen inte vara avgörande när prövningen sker enligt svenska regler. Enda skillnaden mot miljödepartementets förslag är att det görs en hänvisning till BAT-slutsatsen istället för att rakt av döpa om den till en föreskrift.

Skogsindustrierna kan därför inte se att detta är ett avgörande skäl för att välja ett genomförande av BAT-slutsatserna genom generella föreskrifter.

Skogsindustrierna har dock i sig inget emot generella föreskrifter, men känner en viss osäkerhet inför att enbart välja detta som möjlig väg att genomföra BAT-slutsatserna. Idag vet vi trots allt väldigt lite om hur dessa kommer att se ut och hur väl de är ägnade att direkt genomföras i föreskriftsform.

Kombination av föreskrifter och individuell tillståndsprovning

Detta är en fråga som Utredningen inte uppmärksammat i tillräcklig grad, vilket Skogsindustrierna ovan kommenterat. Det är dock främst en författningsteknisk fråga som det i och för sig inte är omöjligt att lösa.

3 Förslag till ändring av utredningens förslag

3.1 BAT-slutsatserna genomförs genom generella föreskrifter

Skogsindustrierna har ingen erinran mot förslaget att ge Naturvårdsverket och Jordbruksverket rätten att meddela generella föreskrifter avseende antagna BAT-slutsatser.

3.2 Krav på att föreskrifter om bästa tillgängliga teknik ska följas

När det gäller tidpunkten för när BAT-slutsatser skall börja gälla för enskilda verksamheter är förslaget bra och ansluter väl till IED. Beträffande uppfyllandet av BAT-slutsatserna bör det vara förhållandevis enkelt att avgöra om värdena uppfylls, även om det vid mer komplexa verksamheter kan komma att krävas beräkningar av vilka utsläpp som härrör från olika delar beroende på att de kan ha gemensamma reningsanläggningar och dylikt. Detta bör dock kunna hanteras inom ramen för tillsynen.

Beträffande övriga BAT-krav är det dock stor risk att det uppstår en besvärande gråzon, beroende på BAT-slutsatsernas grad av tydlighet i detta avseende. För alla inblandade vore den mest smidiga lösningen om man utifrån utsläppsvärdena gjorde en tolkning av om BAT-slutsatsen även i övrigt var uppfylld eller inte. Något specifikt teknikkraV finns inte, utan den angivna tekniken är endast ett exempel på teknisk lösning för att uppfylla utsläppsvärdena. Kan det klaras på annat sätt är det fullt acceptabelt. Samma sak borde även gälla för andra BAT-slutsatser av indirekt karaktär. Ett miljöledningssystem har inget egenvärde i sig, utan är ett verktyg att bedriva ett gott miljöarbete. Om detta inte skulle anses vara en acceptabel tolkning vore det för verksamhetsutövarna önskvärt med någon form av avstämningförfarande under fyraårsperioden till dess slutsatserna skall vara uppfyllda, i syfte att klargöra att verksamheten i fråga även uppfyller krav som inte är utsläppsvärden. Ett sådant förfarande skulle kunna kopplas till

ingivandet av miljörapporten och om tillsynsmyndigheten inte har någon anmärkning under granskningsåret efter att sådan redovisning ingetts skall verksamheten anses uppfylla kraven.

3.3 Alternativvärden

Skogsindustrierna anser att förslaget är bra.

3.4 Dispens

Skogsindustrierna delar till fullo uppfattningen att det krävs en möjlighet till undantag från de i BAT-slutsatserna angivna utsläppsvärdena. I artikel 15.4 anges att mindre stränga gränsvärden får bestämmas under vissa förutsättningar. Det är således inte enbart en fråga om en dispens från utsläppsvärden i den meningen att inget värde alls skall gälla. Skogsindustrierna anser inte att denna distinktion tydligt framgår av förslaget. I detta avseende bör förslaget bearbetas för att bättre komma i överensstämmelse med direktivet.

När det sedan gäller skälen för undantag anges i miljödepartementets förslag att undantag/dispens kan ges om det med hänsyn till de lokala miljöförhållandena och anläggningens tekniska egenskaper skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan. I artikel 15.4 IED står det dock inte och utan eller, vilket innebär att de angivna skälen var för sig kan vara skäl till undantag/dispens. Det föreliggande förslaget synes därför innebära en inte oväsentlig skärpning av kraven. Det har dock inte kommenterats och det är därför möjligt att det är ett förbiseende. Under alla förhållanden anser Skogsindustrierna att det i nuläget inte finns skäl att göra någon sådan skärpning. Eftersom vi har dålig kunskap om hur BAT-slutsatserna kommer att se ut och hur relevanta kraven i alla avseenden kommer att vara finns det inte skäl att inskränka den möjlighet till undantag/dispens som direktivet ger.

Beträffande möjligheten att få undantag på grund av tidsutdräkt vid tillståndsprovning för att uppfylla BAT-slutsatser är det i och för sig rimligt. Skogsindustrierna ifrågasätter dock om det alls är rimligt att det skall behövas tillståndsprovning för att uppfylla en BAT-slutsats. I detta fall kan man utgå från att ändringen av en verksamhet syftar till att minska miljöbelastningen och därmed borde den vara möjlig att hantera som en anmälan i enlighet med vad Skogsindustrierna ovan föreslagit i anledning av Utredningens mycket begränsade förslag till utökat anmälningsutrymme vid ändring av verksamhet. En sådan ändring skulle också vara systematisk riktig med hänsyn till att tillsynsmyndigheten föreslås få möjlighet att meddela undantag/dispens från utsläppsvärden och därmed borde det också vara möjligt att betro tillsynsmyndigheten med att pröva anmälan avsedd att uppfylla nämnda utsläppsvärden.

Att en ändring sker i 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, vilken tydligt ökar utrymmet för anmälningar som inte har någon negativ miljöpåverkan av betydelse, är av avgörande betydelse för att dels klara

genomförandet av IED dels för att öka effektiviteten i det nuvarande tillståndssystemet.

3.5 Tillsynsmyndigheten prövar möjlighet till dispens

Skogsindustrierna anser att det kan accepteras att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att meddela undantag/dispens från utsläppsvärden. Det är sannolikt att en sådan prövning i flertalet fall kommer att kunna gå fortare än om prövningen skall ske i tillstånd myndigheten. De fall det kan ta längre tid, bortsett från vad som beror på handläggningen av det enskilda fallet, är att ett sådant beslut kan överklagas i fler instanser för A-verksamheter. Det är dock en marginell anmärkning som inte ändrar den ovan angivna ståndpunkten från Skogsindustriernas sida.

Skogsindustrierna anser dock att det är mindre lämpligt att IED-anläggningar ligger kvar på kommuner som tillsynsmyndighet. Generellt har de inte den kompetens som finns på länsstyrelserna och de är inte lämpade att hantera den här typen av frågor.

3.6 Bemyndigande att meddela föreskrifter om dispens m.m.

I enlighet med vad som ovan angetts anser inte Skogsindustrierna att kommuner skall ha tillsynsansvar över IED-anläggningar i framtiden. Därmed skulle den aktuella delegationen inte behövas. Tvärtom skulle frånvaron av delegation vara ett direkt skäl för länsstyrelserna att återta tillsynen. Om det ändå anses vara befogat att låta tillsynsansvaret ligga kvar på kommuner i något fall har dock Skogsindustrierna i sig inget emot delegationen.

3.7 Allmänhetens deltagande i dispensansökningar

Skogsindustrierna har ingen erinran mot förslaget.

3.8 Skyndsam handläggning

Det är bra att miljödepartementet uppmärksammar problemet med långa handläggningstider. Att föreskriva tidsgränser är ett sätt att hantera frågan, vilket är skarpare och tydligare än att endast ange att handläggningen skall ske skyndsamt. Eftersom det sistnämnda kravet inte nämnvärt skiljer sig från det krav som redan gäller enligt 7 § förvaltningslagen är tidsgränser att föredra.

Problemet med förslaget är dock att det inte framgår vad som händer om tiden inte räcker till för tillsynsmyndigheten. Om tillsynsmyndigheten då känner sig tvingad att avslå ansökan för att klara tidsgränsen är bestämmelsen kontraproduktiv i effektivitetshänseende. Att ange att ansökan skall anses som bifallen om tidsgränsen löper ut utan att beslut har fattats är inte heller invändningsfritt. Det är knappast rimligt att en handläggares arbetsbelastning skall behöva gå ut över miljön. Det rimligaste torde därför vara att införa tidsgränser, men inte ange någon absolut stupstock.

3.9 Upprättande av statusrapport

Skogsindustrierna accepterar förslaget.

3.10 Sanktioner

Skogsindustrierna anser inte att den föreslagna straffbestämmelsen skall genomföras. De föreskrifter som kommer att definiera det straffbara området kommer att i princip vara en direkt överföring av de BAT-slutsatser som beslutas under IED. Föreskrifterna kommer därmed inte att ha den tydlighet som normalt utmärker en föreskrift. Vidare kommer utsläppsvärdena i många fall kräva att det görs beräkningar och antaganden om från vilka delar av en verksamhet som vissa utsläpp härrör för att sedan allokeras ut på respektive utsläppsvärde. Detta gäller många verksamheter inom skogsindustrin, där olika produkter tillverkas på samma verksamhet och där energiproduktion och reningsförfarande och dylikt sker i gemensamma eller delvis gemensamma anläggningar. Till detta kommer att utsläppsvärdena endast ska gälla för normala driftförhållanden. Därmed kommer merparten av fallen med överskridanden troligen kunna sorteras in under icke normal drift och då är det de vanliga villkoren i respektive tillstånd som gäller. Det kommer troligen även att råda osäkerhet om hur en del andra krav skall tolkas som inte är direkta utsläppsvärden.

Förslaget saknar varje form av precisering. Det som kriminaliseras är allt som gäller för verksamheten förutsatt att den omfattas av tillstånd, beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens. Att sedan försöka bota dessa brister med att ange att överträdelser skall kräva grov oaktsamhet eller uppsåt är i och för sig en lindring, men kommer inte att ha någon effekt på tillsynsmyndigheternas arbete. De skulle tvingas anmäla alla misstänkta överträdelser av denna minst sagt omfattande straffbestämmelse till polis. Vilket i sin tur skulle leda till ett inte obetydligt antal mer eller mindre dödfödda polisutredningar. Detta skulle ta resurser från viktigare arbete, men också drabba enskilda verksamhetsutövare och dess anställda hårt. De allra flesta tar nämligen mycket illa vid sig av att ha polisutredningar hängande över sig under mycket lång tid.

En mer rimlig sanktionering av utsläppskraven vore att använda sig av artikel 8 i IED. Där anges vad som skall gälla vid bristande efterlevnad av utsläppsvärden beslutade i enlighet med IED. I fall av bristande efterlevnad ska

1. tillståndshavaren omedelbart informera den behöriga myndigheten
2. verksamhetsutövaren omedelbart vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att villkoren åter följs snarast möjligt
3. kan den behöriga myndigheten kräva att verksamhetsutövaren vidtar alla lämpliga kompletterande åtgärder som den behöriga myndigheten anser vara nödvändiga för att villkoren åter ska följas

Ytterst kan den fortsatta driften tvingas upphöra. Detta torde dock inte bli aktuellt med mindre än att i tillståndet gällande villkor för driften överskrids.

Denna konstruktion liknar mycket de riktvärden som använts vid svensk miljöprövning. Den typen av villkor har kritiserats för att de ansetts för otydliga. I detta fall skulle dock en sådan konstruktion kunna vara ändamålsenligt med hänsyn till att det rör tillståndspliktiga verksamheter och att dessa då redan har villkor för utsläpp från sina verksamheter. Dessa villkor skall enligt svensk praxis normalt gälla vid alla upptänkliga produktionsförutsättningar och utgör därmed en yttersta gräns för den miljöpåverkan som samhället funnit att man kan acceptera från respektive verksamhet. Utsläppsvärdena enligt IED utgör värden för vad som kan åstadkommas vid normal drift av verksamheten. Vid störningar gäller inte värdena. En straffbestämmelse som endast skall straffbelägga överträdelser vid normal drift skulle bli mycket svårtillämpbar i praktiken och kosta mer än den smakar. Därför är det bättre att ha en bestämmelse i industriutsläppsförordningen som klart anger vad som gäller vid icke normal drift i enlighet med artikel 8 i IED.

En avslutande reflektion gäller strafflatituden. Enligt förslaget ska straffskalan vara böter till fängelse i två år. Den straffbara handlingen kommer dock i princip helt vara reglerad genom de BAT-slutsatser som Naturvårdsverket respektive Jordbruksverket kommer att genomföra som föreskrifter. Skogsindustrierna är därför tveksamt till om det verkligen är möjligt att ha fängelse i straffskalan om man väljer en sanktionering i enlighet med förslaget. I NJA 2006:34 anges att det inte är tillåtet att ha fängelse i straffskalan om den gärning som straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i föreskrifter. Även om det formellt skulle anses möjligt med hänvisning till den reglering av krav på verksamhetsutövare som finns i förslaget till industriutsläppsförordning anser Skogsindustrierna att det är i hög grad olämpligt att ha den straffskalan för en straffbestämmelse med det otydliga innehåll som den föreslagna, vilken helt avses utfyllas med till föreskrifter upphöjda BAT-slutsatser.

Lagtextförslaget

Skogsindustrierna uppfattar att det är mest relevant att kommentera miljödepartementets författningsförslag och har därför inte gjort någon detaljerad granskning av Utredningens författningsförslag. Skogsindustriernas synpunkter lämnas där löpande i kommentarerna till respektive avsnitt i betänkandet. Nedan kommenteras miljödepartementets förslag till lagtext och industriutsläppsförordning.

Miljöbalken

9:5 MB Skogsindustrierna har i sig ingen erinran mot lagtexten. För tydlighetens skull kunde det dock vara lämpligt att tredje stycket fick följande lydelse.

Regeringen får meddela föreskrifter om att *även kommunerna vid sidan av statliga myndigheter får meddela undantag*

Tillagd text är skriven med kursiv text. Ändringen är endast föranledd av att tydliggöra att det inte endast är kommuner som får meddela undantag samt att

Skogsindustrierna anser att undantag är ett bättre ord än dispens. Som bestämmelsen ser ut i förslaget kan den möjligen leda till missförstånd för den som inte är specialintresserad av frågan om förutsättningar för delegationer.

29:4 MB Kritiken mot denna bestämmelse framgår tydligt ovan. Skogsindustrierna anser att den inte bör genomföras.

Industriutsläppsförordningen

2 § Definitionerna av huvudverksamhet och sidoverksamhet är totalt innehållslösa. Antingen bör definitionerna ges någon form av konkretion eller bör de uteslutas. Det kommer dock att behövas vägledning för att avgöra vad som är huvudverksamhet och sidoverksamhet.

Det skulle möjligen vara på sin plats att definiera begreppet bästa tillgängliga teknik. Det är ju trots allt ett nyckelbegrepp i hela IED. Det finns en rätt utförlig definition i IED som även innehåller definition av begreppen teknik, tillgänglig och bästa.

6 § Denna bestämmelse kan utgå. Det är bättre att utrymmet för att uppfylla kraven på annat sätt integreras i 5 §. Som det är nu blir det delvis en överlappning och delvis en motstridighet mellan 5 och 6 § avseende andra försiktighetsmått.

8 § För att inte åstadkomma en överimplementering skall det stå ”om det med hänsyn till de lokala miljöförhållandena eller verksamhetens tekniska egenskaper.. Att ”anläggning” ersatts med ”verksamhet” beror på att det bättre stämmer överens med den begreppsbyggnad som av hävd rått inom svensk miljö rätt. Inom EU-rätten vänder man på begreppen och det har också i vissa föreskrifter vunnit inbrott i svensk lagstiftning. Till dess vi beslutat att konsekvent byta begrepp är det dock lämpligt att hålla fast vid det som allmänt tillämpas i Sverige.

Vidare bör begreppet ”dispens” bytas mot ”undantag”. I vart fall bör det klargöras att ett undantag/dispens innebär att mindre stränga krav kan komma att ställas och inte enbart att man inte omfattas av kravet ifråga.

När det sedan gäller andra stycket 2. Borde det inte krävas tillstånd i sådana situationer. Istället borde det räcka med anmälan i enlighet med vad Skogsindustrierna ovan föreslagit.

9 § Skogsindustrierna har ovan pekat på att det är oklart vad som händer om tiden löper ut utan att tillsynsmyndigheten fattat beslut. Denna fråga måste klargöras eller måste bestämmelsen få en modifierad utformning för att inte göra mer skada än nytta.

16 § Skogsindustrierna anser att begreppet ”ändamålsenlig” är för otydligt. Detta bör ersättas med ”uppfyller kraven för en sådan rapport”.

GENOMFÖRANDE AV VISSA DELAR AV INDUSTRI- EMISSIONSDIREKTIVET

Skogsindustrierna vill påpeka att den svenska översättningen av IED Artikel 28 punkt b) inte är korrekt. Artikeln, som anger vilka förbränningsanläggningar som *inte* omfattas av bestämmelserna lyder i den engelska versionen ”post-combustion plants designed to purify the waste gases by combustion which are not operated as independent combustion plants”. I den svenska versionen av direktivet och i förslaget till förordning om stora förbränningsanläggningar 1§ har artikeln införts med följande lydelse ”efterförbränningsanläggningar som är avsedda att rena rökgaser genom förbränning och som inte används som en separat förbränningsugn”. Den felaktiga översättningen skulle t ex få till följd att destruktionsugnar vilka används för förbränning av illaluktande gaser i massa- och pappersbruk och som är större än 15 MW skulle omfattas av reglerna och jämföras med förbränning av naturgas. Detta är inte avsikten. Texten i såväl i den föreslagna förordningen som i svensk version av direktivet måste därmed ändras och ges samma lydelse som i den engelska versionen. Noteras kan att korrekt formulering finns i nu gällande föreskrift NSF 2002:26 1§.

Naturvårdsverket föreslår att reglerna för dispens avseende tid och temperatur i samförbränningsanläggningar ”före 2013” (15 §) skärps jämfört med direktivets Artikel 51.2 och jämföras med reglerna för avfallsförbränningsanläggningar. Skogsindustrierna ser inga skäl till mer långtgående krav för svenska pannor än för europeiska pannor. Dispensmöjligheten användas sparsamt vilket innebär en begränsad miljövinst av skärpningen. För den enskilda pannägaren kan dispensmöjligheten dock vara värdefull. Skogsindustrierna avstyrker därmed naturvårdsverkets förslag och anser att direktivets regel ska gälla.

Stockholm den 11 maj 2012

För Skogsindustrierna

Christina Wiklund

Ulrik Johansson