

Stockholm den 15 augusti 2022

R-2022/0860

Till Miljödepartementet

M2022/00853

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 20 april 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över EU-kommissionens förslag till industriutsläppsportalsförordning och reviderat industriutsläppsdirektiv KOM (2022) 157 och KOM (2022) 156.

Sammanfattning

Advokatsamfundet bedömer att direktivförslagen kommer att bidra till en mer enhetlig tillämpning av IED-regelverket inom EU, och därmed främja en sund och rättvis konkurrens inom unionen. Advokatsamfundet bedömer därtill att vissa av ändringsförslagen kommer att bidra till att sänka utsläppen från industrin inom EU i snabbare takt än idag. Advokatsamfundet ser emellertid med viss oro på att förslaget kommer att kräva resurstillskott hos verksamhetsutövare, domstolar och myndigheter som redan är hårt belastade. Långsamma processer sinkar industrins omställning.

Många av de ändringar som föreslås återfinns redan i svensk rätt, såsom goda möjligheter för allmänheten att delta i prövningar och tillsynsmyndighetens befogenhet att begära omprövning av eller förbjuda en verksamhet i vissa fall.

Advokatsamfundet har synpunkter och vissa invändningar mot förslagen i enlighet med vad som redovisas nedan.



Synpunkter

Resurser

Sverige, EU och världen står inför en stor och brådskande omställning och många verksamheter behöver nya tillstånd för en förändrad verksamhet. Vid sidan av höga miljökrav, är snabbhet i prövningssystemet en nödvändighet. Advokatsamfundet ser redan med oro på långa handläggningstider hos mark- och miljödomstolarna och andra berörda instanser, liksom brist på relevanta resurser hos de myndigheter som deltar i prövningsprocesserna. För verksamhetsutövarna kräver prövning, tillsyn och annat arbete relaterat till regelefterlevnad redan idag stora resurser, vid sidan av det faktiska miljöarbetet.

Advokatsamfundet bedömer att direktivförslagen i stora delar kommer att höja miljöprestandan inom den europeiska industrin och främja en enhetlig rättstillämpning. De kommer emellertid också att öka den administrativa bördan på både myndigheter och verksamhetsutövare betydligt. Generellt anser samfundet att en fördjupad kostnads- och nyttoanalys behöver göras, särskilt vad gäller de förslag som inte bidrar till direkta utsläppsminskningar, såsom tillgängliggörande av tillstånd, sammanfattningar, miljöinformation m.m. på vissa sätt eller ändringar i formerna för allmänhetens deltagande i processen. Förslagen bör endast genomföras om medlemsstaterna kan tillskjuta de resurser som krävs och om den ökade administrationen kan motiveras efter en fördjupad analys.

Konsekvenser för det svenska prövningssystemet

I Sverige genomförs BAT-slutsatserna som generella föreskrifter i industriutsläppsförordningen. BAT-slutsatserna gäller parallellt med de villkor som föreskrivs i miljötillstånden. Vad gäller tillståndsvillkor om utsläpp kan det särskilt noteras att BAT-slutsatser med utsläppsgränsvärden (BAT-AEL) endast gäller vid normal drift medan tillståndsvillkoren typiskt sett gäller vid alla driftsförhållanden. BAT-slutsatserna har inte kommit att ersätta de "vanliga" utsläppsvillkoren i svenska miljötillstånd.

Nya BAT-slutsatser publiceras med jämna mellanrum, dock inte så ofta som vart åttonde år, som ambitionen är. Redan idag gäller enligt industriutsläppsdirektivet (artikel 21) att medlemsstaterna ska tillse att tillståndsvillkoren för IED-verksamheter regelbundet ses över och vid behov uppdateras. Nya BAT-slutsatser ska tillämpas och



efterlevas inom fyra år från det att nya BAT-slutsatser för huvudverksamheten har publicerats. I Sverige har detta som sagt gjorts genom generella föreskrifter. Vad gäller BAT-slutsatser med utsläppsgränsvärden sker därför idag ingen prövning av hur lågt i det angivna utsläppsspännet en verksamhet kan nå (förrän nästa gång verksamheten tillståndsprövas). Så länge utsläppen är inom spännet anses bestämmelsen efterlevas.

I direktivförslaget föreslås att myndigheterna vid sin översyn av tillståndsvillkoren bestämmer striktast möjliga utsläppsvärden som är förenliga med lägsta möjliga BAT-AEL (artikel 15.3). En sådan ordning kräver prövning i det enskilda fallet.

Advokatsamfundet bedömer därför att Sverige behöver förändra sin implementering om förslaget genomförs i denna del. Exempelvis skulle en särskild BAT-prövning kunna införas för de verksamheter som inte tillståndsprövas inom fyra år från det att nya BAT-slutsatser publiceras och därmed prövas mot de nya BAT-slutsatserna. Olika alternativ måste utredas noga, inte minst vad avser en sådan BAT-prövnings avgränsning.

Vad gäller den tidsgräns för omprövning av dispenser som föreslås (artikel 15.4), anser Advokatsamfundet i och för sig att en tidsbegränsning är motiverad eftersom nya BAT-slutsatser antas mer sällan än vart åttonde år som är avsikten (dispenser löper i nuläget automatiskt ut när nya BAT-slutsatser antas). Samfundet anser dock att fyra år är kort tid för förutsebarheten i en industriell verksamhet och att belastningen på ett redan ansträngt prövningssystem blir onödigt hög med en så kort dispenstid. Tiden bör därför bestämmas till längre än fyra år. Åtta år kan vara en lämplig tid, eftersom det sammanfaller med den tänkta takten för nya BAT-slutsatser.

Sammantaget bedömer Advokatsamfundet att förslaget innebär att det svenska genomförandet av direktivet måste revideras samt att resurserna till domstolar och andra myndigheter måste ökas betydligt.

Skadestånd för bidrag till negativ hälsopåverkan

Direktivförslaget innehåller en bestämmelse som möjliggör för enskilda att framställa skadeståndsanspråk när en skada på människors hälsa har skett till följd av överträdelse av lagstiftning som bygger på direktivet (artikel 79a). Om bevis ger stöd för att det finns ett orsakssamband mellan skadan och överträdelsen ska omvänd bevisbörda gälla, dvs. den ansvarige för överträdelsen har att visa att överträdelsen inte orsakat eller medverkat till skadan.



I de flesta långvariga industriella verksamheter sker ibland överskridanden av utsläppsgränser. Detta är förenat med straffansvar enligt IED-direktivet. Industriell verksamhet, inte minst många av de ämnen som släpps ut från industrier, har på ett generellt plan negativ påverkan på människors hälsa. Detsamma gäller utsläpp från exempelvis trafik. På detta sätt finns det ett orsakssamband mellan många mänskliga aktiviteter och negativ hälsopåverkan. Det är typiskt sett fråga om långsiktiga effekter på befolkningsnivå. Ett orsakssamband mellan just *överträdelser* av en bestämmelse, exempelvis ett utsläppsgränsvärde och negativ hälsopåverkan, torde vara svårare att visa. Det är därför svårt att se i vilka situationer bestämmelsen ska tillämpas, utöver vid större olyckor/incidenter då någon människa drabbats av en omedelbar skada. Därtill ställer sig Advokatsamfundet av rättsäkerhetsskäl ytterst tveksamt till omvänd bevisbörda, i synnerhet mot bakgrund av ovan kontext.

Den som drabbats av personskada till följd av annans agerande har sannolikt redan i samtliga rättsordningar inom EU möjlighet att begära ersättning enligt allmänna bestämmelser om skadestånd. Den nu föreslagna bestämmelsen innebär huvudsakligen att en särskild, EU-gemensam bevisregel införs i en viss situation. Advokatsamfundet anser inte att det finns tillräckliga skäl för att göra ingrepp i de nationella ordningarna för skadeståndsrätt, för denna specifika typ av påstådd skadeorsak. Värderingen av en personskada i pengar skiljer sig också åt mellan olika länder, bland annat baserat på vilket skyddsnät samhället i övrigt erbjuder. Det är inte lämpligt att detta blir föremål för EU-gemensam praxisbildning i EU-domstolen.

Advokatsamfundet avstyrker mot bakgrund av vad som anförts förslaget i denna del.

Miljöprestandanivåer

I direktivförslaget föreslås att de miljöprestandanivåer (*environmental performance limit/BAT-AEPL*) som redan idag anges i många BAT-slutsatser ska bli bindande (artikel 15.3a). Miljöprestandanivåer kan avse sådant som användning av vatten, energi och återvunnet material. Till skillnad från vad som gäller för BAT-slutsatser med utsläppsgränsvärden (BAT-AEL) innehåller direktivförslaget ingen möjlighet till dispens/undantag från miljöprestandanivåerna (jfr artikel 15.4, som endast hänvisar till undantag från artikel 15.3 och inte 15.3a). Det finns inte heller något undantag för miljöprestandanivåer i förhållande till nya tekniker (artikel 27c).



Centralt beslutade normer för utsläpp och tekniker är grundpelaren i IED-regelverket. Det är ett effektivt verktyg för att säkerställa enhetliga miljökrav och därmed främja sund konkurrens inom unionen. Lika central är emellertid undantagsmöjligheten. Industriella verksamheter är komplexa och inga anläggningar är identiska. En anläggning som i ett avseende har lägre omgivningspåverkan eller resursförbrukning än genomsnittet kan – just på grund av detta – ha högre än genomsnittet i ett annat avseende. Tillståndsprovningen måste ge utrymme för bedömning i det enskilda fallet. Det finns ingen anledning att behandla miljöprestandanivåer annorlunda än BAT-slutsatser med utsläppsgränsvärden (BAT-AEL).

Advokatsamfundet anser att artikel 15.4 och 27c ska kompletteras så att de inkluderar undantag från artikel 15.3a.

Gränsöverskridande effekter

Genom förslaget föreslås ändringar innebärande bland annat att tröskeln sänks för när en medlemsstat ska samråda med en annan medlemsstat om en verksamhet som potentiellt har gränsöverskridande effekter (*likely to have* ändras till *may have*) (artikel 26). Industriutsläppsdirektivets nuvarande lydelse “*likely to have significant negative effects on the environment of another Member State*” är i princip harmoniserad med MKB-direktivets “*likely to have significant effects on the environment in another Member State*”.¹

Såvitt framgår av förslaget är ändringen inte föranledd av att bestämmelsens nuvarande lydelse inneburit att samråd inte har hållits där så varit påkallat. Inom miljörätten tillämpas generellt en försiktighetsprincip. Advokatsamfundet befarar därför att tröskeln ”*may have*” är så låg att verksamheter som inte i praktiken har någon gränsöverskridande påverkan kommer att behöva genomföra samråd med andra stater.

Advokatsamfundet anser att det är olämpligt att en annan tröskel ska tillämpas vid provning av IED-verksamheter jämfört med alla andra verksamheter som omfattas av MKB-direktivet. Därtill är det Advokatsamfundets erfarenhet att ett gränsöverskridande samråd är en administrativt betungande och framför allt tidskrävande process, som innebär att tillståndsprocessen tar avsevärt längre tid. Till

¹ Direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, artikel 7.1.



detta kommer att förfarandet är förenat med inte obetydliga kostnader för sökanden, bland annat för översättningar av olika slag.

Advokatsamfundet bedömer mot denna bakgrund att fördelarna med de föreslagna ändringarna i artikel 26 inte överväger nackdelarna och avstyrker därför föreslagen ändring.

Sanktioner

Förslaget innebär att de bötesbelopp som ska utgå vid överskridande av bestämmelser som bygger på direktivet ska bestämmas i förhållande till omsättning, med ett maximalt belopp uppgående till minst 8 % av bolagets årsomsättning (artikel 79.2).

Det maxbelopp som föreslås är betydligt högre än den högsta företagsbot som kan dömas ut enligt det svenska miljöstraffrättsliga systemet. En omsättningsknuten bot kommer högst sannolikt överlag att vara högre än de böter som döms ut idag. Förslaget innebär att det skulle uppstå stor diskrepans mellan "IED-böter" och dagens nivåer för företagsbot för liknande överträdelser i Sverige. Enligt Advokatsamfundets erfarenhet är överträdelser av exempelvis utsläppsvillkor i stora industriella verksamheter som IED-anläggningar ofta tillfälliga och utan konkreta miljökonsekvenser. De är ofta en följd av en driftstörning eller förändringar i komplexa tekniska system. Avsiktliga överträdelser är enligt samfundets erfarenhet mycket ovanliga.

Advokatsamfundet anser att det är problematiskt att det inte är specificerat vid vilka överträdelser "IED-böter" ska utgå. Som ett exempel följer det av industriutsläppsdirektivet att IED-anläggningar ska tillståndsprövas. I Sverige görs en samlad miljöprovning och tillståndsvillkoren kan reglera en mängd frågor utöver utsläpp, såsom villkor till skydd för Natura 2000-områden eller skyldighet att erlagga allmän fiskeavgift. Advokatsamfundet uppfattar att "IED-böter" ska tillämpas vid överträdelse av BAT-slutsatser och villkor som har direkt samband med någon BAT-slutsats. Gränsdragningen är inte självklar. BAT-slutsatser med utsläppsgränsvärden – vilket Advokatsamfundet bedömer är den slags regel som typiskt sett skulle bli föremål för överträdelse – gäller bara vid normal drift. Om ett tillståndsvillkor överskrids på grund av högre utsläpp under en period med onormal drift kan det tänkas att en "vanlig" företagsbot utfärdas, medan det om villkoret överträds på grund av utsläpp under normala driftsförhållanden träffas av "IED-böter", eftersom villkoret då tydligt bygger på IED-regelverket.



Advokatsamfundet bedömer sammantaget att förslaget kommer att driva upp bötesbeloppen för villkorsöverträdelser betydligt, men trots en sådan generell höjning skapa obalans i bötesystematiken genom att IED-böter kommer att vara betydligt högre än beloppen för liknande överträdelser av regler som inte härrör ur IED-direktivet.

Enligt Advokatsamfundets erfarenhet är det genom egenkontrollen och den löpande tillsynen – inom ramen för vilken tillsynsmyndigheten kan utfärda förelägganden, vid behov kombinerade med vite, och till och med begränsa eller förbjuda verksamheter – som regelefterlevnaden säkerställs. Böter för överträdelse har en mycket underordnad betydelse, i vart fall i Sverige. Förhållandena kan vara annorlunda i andra medlemsstater, men Advokatsamfundet anser att den ordning som råder i Sverige, och det förtroende och delade ansvar mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet som den innebär, bör bevaras och bevakas. Det bör också beaktas att alltför höga bötesnivåer kan verka avskräckande på verksamhetsutövarnas vilja att dela med sig av information. Om gemensamma bötesbestämmelser införs bör det under alla omständigheter av rättssäkerhetsskäl preciseras i direktivet vilka artiklar som sanktionen ska vara knuten till.

Sammantaget avstyrker Advokatsamfundet de förslagna ändringarna i artikel 79.2.

Offentliggörande av miljöledningssystem

Direktivförslaget inkluderar att verksamheter ska ha ett miljöledningssystem, vilket ska göras offentligt för allmänheten (artikel 14a).

Enligt Advokatsamfundets erfarenhet kan miljöledningssystem vara mycket omfattande och integrerade med verksamheters övriga styrningssystem.

Dokumentet/systemet kan vidare vara föremål för täta uppdateringar. Det framstår som sannolikt att systemen innehåller information som inte bör offentliggöras och att en publik version måste upprättas, alternativt att verksamhetsutövarna skalar ned sitt miljöledningssystem för att det ska gå att offentliggöra i sin helhet.

Advokatsamfundet ser inget konkret värde i att allmänheten får tillgång till ett enskilt företags miljöledningssystem. Samfundet kan inte bedöma vilka resurser som krävs för att hålla en publik version uppdaterad och tillgänglig. Advokatsamfundet anser att



kostnaden och nyttan av förslaget i denna del behöver utredas närmare. I nuvarande utformning avstyrks förslaget.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander