

Kommittédirektiv

Reglering av industriutsläpp



Dir.
2010:113

Beslut vid regeringssammanträde den 21 oktober 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) ska genomföras i svensk rätt. Utredaren ska föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga och andra åtgärder som direktivet ger anledning till.

Utöver frågan om genomförandet av direktivets bestämmelser om ansvar för avhjälpan av föroreningsskador på mark och grundvatten ska utredaren analysera om de svenska reglerna om avhjälpan av miljöskador behöver förtydligas.

Utredaren ska också analysera systemet för omprövning av miljöfarliga verksamheter och lämna de förslag som behövs för att skapa ett system som möjliggör omprövningar med den frekvens som EU-rätten kräver.

Slutligen ska utredaren analysera och föreslå hur frivilliga tillstånd enligt miljöbalken lämpligen regleras samt om tillstånd ska kunna begränsas även med föreskrifter för jordbruket meddelade med stöd av 12 kap. 8–10 §§ miljöbalken.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2011.

Bakgrund

IPPC-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 24, 29.1.2008, s. 8, Celex

32008L0001), det s.k. IPPC-direktivet, trädde i kraft den 30 oktober 1996. Direktivet infördes med syftet att säkerställa att det för de industrianläggningar som omfattas av direktivet sker en samordnad tillståndsprövning där hänsyn tas till olika typer av miljöeffekter.

Enligt det nuvarande IPPC-direktivet ska alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar, särskilt genom att använda bästa tillgängliga teknik, på engelska "best available techniques" vilket ofta förkortas BAT (artikel 3.1). Villkoren i tillstånden för anläggningar som omfattas av IPPC-direktivet ska grundas på bästa tillgängliga teknik. Europeiska kommissionen organiserar ett informationsutbyte mellan medlemsstaterna och de berörda industrierna om vad som är bästa tillgängliga teknik för de områden som IPPC-direktivet omfattar (artikel 17.2). Även miljöorganisationer deltar. Arbetet utförs i arbetsgrupper, en för varje industriområde, och leds av Europeiska IPPC-byrån som har sitt kontor i Sevilla i Spanien. Förfarandet kallas ofta för Sevillaprocessen. Arbetet inom arbetsgrupperna leder till BAT-referensdokument s.k. BREF-dokument.

I ett BREF-dokument anges vad som anses vara bästa tillgängliga teknik för branschen vid den tidpunkt då dokumentet arbetades fram och de utsläppsnivåer som användning av bästa tillgängliga teknik kan antas leda till. Utsläppsnivåerna benämns BAT-utsläppsvärden. Enligt IPPC-direktivet är BREF-dokumenterna inte bindande, men man ska ta hänsyn till dem när man fastställer vad som är bästa tillgängliga teknik.

Enligt IPPC-direktivet ska tillstånd innehålla villkor som säkerställer skyddet för mark och grundvatten (artikel 9.3). När verksamheten definitivt har upphört ska också nödvändiga åtgärder vidtas för att undvika alla föroreningsrisker och för att återställa platsen i ett tillfredsställande skick (artikel 3.1).

Cirka 52 000 anläggningar inom EU omfattas av IPPC-direktivet. Av dessa finns cirka 1 000 i Sverige.

Industriutsläppsdirektivet

Inom Europeiska unionen har Europaparlamentet och Europeiska unionens råd kommit överens om ett nytt direktiv som förutom IPPC-direktivet omfattar ett antal sektorsdirektiv som rör

industriverksamhet och energiproduktion. Detta direktiv om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) kallas industriutsläppsdirektivet eller IED (Industrial Emissions Directive). Direktivet har ännu inte publicerats i Europeiska unionens officiella tidning.

Industriutsläppsdirektivet innebär att Sevillaprocessen blir formaliserad och reglerad (artikel 13). De delar av ett BREF-dokument där slutsatserna om bästa tillgängliga teknik fastställs, BAT-slutsatserna, ska beslutas i ett så kallat kommittéförfarande. BAT-slutsatserna ska ligga till grund för fastställande av tillståndsvillkor (artikel 15.3). Avsikten är att förstärka tillämpningen av BAT. Utgångspunkten är att tillståndsmyndigheten ska sätta gränsvärden för utsläpp som garanterar att utsläppen under normala driftförhållanden inte är högre än de utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt BAT-slutsatserna.

Det regleras inte i direktivet hur ofta ett nytt BREF-dokument ska tas fram, men enligt Europeiska kommissionen är målsättningen att det ska ske ungefär vart åttonde år. Enligt direktivet ska den behöriga myndigheten inom fyra år efter att nya BAT-slutsatser har offentliggjorts säkerställa att alla tillståndsvillkor för den berörda anläggningen bedöms på nytt och vid behov uppdateras för att säkerställa att direktivet följs, och då bl.a. det nya BREF-dokumentet (artikel 21).

Industriutsläppsdirektivet innehåller ett nytt regelverk om skador på mark och grundvatten (artiklarna 14, 16 och 22) som är betydligt mer detaljerat än IPPC-direktivet när det gäller föroreningskador. Varje tillstånd ska innehålla bestämmelser om regelbunden kontroll av mark och grundvatten i fråga om farliga ämnen som kan påträffas på platsen och som kan leda till föroreningar inom anläggningens område. Direktivet anger en lägsta frekvens för sådana undersökningar. I övrigt gäller olika bestämmelser beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs. Det avgörande är om verksamheten innefattar användning, produktion eller utsläpp av relevanta farliga ämnen som kan leda till föroreningar av mark eller grundvatten. För verksamheter som kan leda till föroreningar ska verksamhetsutövaren lämna in en statusrapport innan anläggningen tas i drift eller

ett tillstånd uppdateras för första gången efter direktivets ikraftträdande. När verksamheten definitivt har upphört ska verksamhetsutövaren bedöma föroreningsituationen och om anläggningen orsakat betydande föroreningar i mark och grundvatten jämfört med tillståndet i statusrapporten. Därefter ska verksamhetsutövaren avhjälpa skadorna så att området återställs till det tillstånd som beskrivits i statusrapporten.

Även verksamhetsutövare som inte har någon skyldighet att upprätta en statusrapport har vissa skyldigheter. När en verksamhet läggs ned ska verksamhetsutövaren vidta åtgärder så att farliga ämnen inte utgör en betydande risk för människors hälsa eller miljön.

Till skillnad från det nuvarande IPPC-direktivet innehåller industriutsläppsdirektivet bestämmelser om tillsyn (artikel 23). Det ska finnas ett system för miljötillsyn som ska omfatta undersökning av relevanta miljöeffekter från de berörda anläggningarna. Det ska finnas program för rutinmässig tillsyn som ska ange frekvensen av tillsynsbesök. För att bestämma hur ofta tillsynsmyndigheten ska besöka en anläggning ska den behöriga myndigheten göra en systematisk bedömning av miljöriskerna. Tiden mellan besöken får inte överstiga ett år för de verksamheter med störst risker och tre år för de anläggningar som bedöms medföra minst risk.

Omprövning och tillståndens rättskraft

Den som vill anlägga eller driva en miljöfarlig verksamhet måste ofta ansöka om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Det finns också en möjlighet att frivilligt ansöka om tillstånd. Enligt 24 kap. 1 § miljöbalken gäller en dom eller ett beslut i ett ansökningsmål enligt miljöbalken mot alla när det gäller de frågor som har prövats i domen eller beslutet sedan detta har vunnit laga kraft. Bestämmelsen ger uttryck för tillståndens s.k. rättskraft. Rättskraften innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av tillståndet. Det gäller även den som inte har blivit kallad till förhandling och inte heller fört talan i målet. Enligt 24 kap. 1 § har ett tillstånd rättskraft *i de frågor som har prövats i målet*. Det är inte självklart vad den skrivningen avser. Eftersom tillstånd ofta innehåller ett s.k. allmänt villkor som in-

nebär att tillståndet omfattar de omständigheter som angetts i ansökan, kan det vara svårt att förutse hur rättskraften ska avgränsas.

Ett tillstånds rättskraft begränsas av bestämmelserna om återkallelse och omprövning i 24 kap. miljöbalken. Förutom verksamhetsutövaren är det Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen som kan ansöka om att ett tillstånd ska återkallas eller omprövas eller att villkor i ett tillstånd ska ändras eller upphävas. I praktiken förekommer det sällan att myndigheter ansöker om omprövning av tillstånd eller villkor eftersom omprövningsförfarandet är resurskrävande för myndigheten.

Som ett alternativ till omprövning kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder som tillsynsmyndigheten anser behövs. Möjligheten för en tillsynsmyndighet att meddela ett föreläggande eller förbud begränsas enligt 26 kap. 9 § tredje stycket av tillståndets rättskraft. Tillstånd enligt miljöbalken gäller enligt huvudregeln för all framtid men får, enligt 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken, ges för en begränsad tid. Möjligheten till tidsbegränsade tillstånd utökades när miljöbalken infördes 1999 (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 344). Trots denna förändring är det fortfarande ovanligt med tidsbegränsade tillstånd. Tidsbegränsade tillstånd gäller främst för täktverksamheter.

Föroreningsskador och allvarliga miljöskador

De offentlighetsrättsliga svenska reglerna om ansvaret för förorenade områden finns i 10 kap. miljöbalken. Den grundläggande regeln finns dock i 2 kap. 8 §. Där fastslås principen om att förorenaren ska betala, dvs. att den som har orsakat en skada eller olägenhet för miljön ska avhjälpa denna. Reglerna i 10 kap. avser dels föroreningsskador i allmänhet, dels föroreningsskador och andra miljöskador som är så allvarliga att de faller under en särskild reglering (allvarliga miljöskador). Med föroreningsskada avses en miljöskada som genom förorening av mark- och vattenområden, grundvatten, byggnader och anläggningar kan medföra en risk för skador eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Bestämmelserna om allvarliga miljöskador är ett genomförande av det s.k. miljöansvarsdirektivet (Europaparla-

mentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, EUT L 143, 30.4.2004, s. 56, Celex 32004L0035).

I första hand är det verksamhetsutövaren som ska utföra eller bekosta de avhjälpandeåtgärder som behövs. Ansvaret är som huvudregel strikt, dvs. oberoende av vållande. För allvarliga miljöskador finns vissa undantag från det strikta ansvaret. Undantagen framgår av förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador. Om inte någon verksamhetsutövare kan hållas ansvarig för en föroreningsskada, övergår ansvaret på den fastighetsägare som vid förvärvet av fastigheten känt till eller bort upptäcka att den var förorenad.

Omfattningen av ansvaret för föroreningsskadorna ska avgöras efter en särskild skälighetsavvägning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. När ansvarets omfattning bestäms ska hänsyn tas till hur lång tid som har förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att verksamheten bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska man ta hänsyn även till detta vid bedömningen av ansvarets omfattning. När det gäller allvarliga miljöskador är möjligheterna till skälighetsavvägningar mer begränsade. Det avhjälpande som krävs för allvarliga miljöskador framgår av 10 kap. 5 § miljöbalken.

Efterbehandlingsansvaret kan inte preskriberas. Om det finns flera ansvariga verksamhetsutövare, svarar de solidariskt för den efterbehandling som anses skälig.

Utredningsbehovet

Enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet ska medlemsstaterna ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att befintliga anläggningar genom nya tillstånd eller en förnyad bedömning eller i förekommande fall uppdatering av villkoren drivs i överensstämmelse med kraven i IPPC-direktivet senast den 30 oktober 2007. Bestämmelser som syftade till att genomföra artikel 5.1 beslutades genom förordningen (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter.

Den omständigheten att tillstånd enligt miljöbalken har rättskraft i alla frågor som prövats i domen eller beslutet samtidigt som tillstånden i de allra flesta fall inte är tidsbegränsade, innebär att en ändring av tillstånd eller villkor i princip endast kan åstadkommas genom en omprövning enligt 24 kap. miljöbalken eller genom ändrad lagstiftning. Möjligheten till omprövning enligt 24 kap. används dock sällan i praktiken på en myndighets initiativ eftersom ett omprövningsförfarande är mycket resurskrävande för den myndighet som ansöker om omprövning. Snart tre år efter det att verksamheter som omfattas av IPPC-direktivet skulle ha anpassats till direktivets krav är det fortfarande cirka trettio anläggningar som inte har tillstånd som överensstämmer med IPPC-direktivet eller som på annat sätt omfattas av IPPC-direktivets krav. Även för en verksamhetsutövare som ansöker om omprövning är omprövningsförfarandet resurskrävande.

Med det nya industriutsläppsdirektivet kommer kravet på omprövningar att öka. Om nya BREF-dokument och BAT-slutsatser tas fram vart åttonde år, leder bestämmelserna i artikel 21 i direktivet till att det kan bli aktuellt med omprövning av en verksamhet med intervaller om tretton år.

Med det system för omprövning av verksamheter som för närvarande finns skulle det kräva stora resurser hos myndigheterna. Om myndigheterna ska driva omprövningsprocesser, riskerar det också att inverka på myndigheternas möjligheter att fullgöra andra uppgifter, t.ex. tillsyn eller att företräda allmänna miljöintressen i tillståndsprocesser.

När industriutsläppsdirektivet ska vara genomfört i Sverige måste det finnas ett system för omprövningar som möjliggör den omprövningsfrekvens som direktivet kräver.

Till stora delar bygger industriutsläppsdirektivet på samma principer som IPPC-direktivet. Utöver de ändrade omprövningsreglerna innehåller industriutsläppsdirektivet ändringar bl.a. i fråga om villkorssättning och föroreningskador. Det finns därför ett behov av en utförlig analys av hur direktivet ska genomföras i svensk rätt. I det följande ges exempel på frågor som behöver belysas närmare.

Genom industriutsläppsdirektivet får BAT-slutsatserna en helt ny roll. BAT-slutsatserna ska ligga till grund för fastställande av tillståndsvillkoren. Gränsvärden som fastställs får under normala driftförhållanden inte vara högre än de utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik i BAT-slutsatserna. En fråga som uppkommer är vilka ändringar som behöver göras i miljöbalkens bestämmelser om prövning av miljöfarliga verksamheter.

Även när det gäller industriutsläppsdirektivets bestämmelser om mark och grundvatten uppstår frågor vid genomförandet. Bestämmelserna i industriutsläppsdirektivet har en annan systematik än bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken. Industriutsläppsdirektivet omfattar bara mark och grundvatten medan 10 kap. miljöbalken därutöver omfattar vissa skador på biologisk mångfald, vattenområden, byggnader och anläggningar. Till skillnad från miljöbalken reglerar industriutsläppsdirektivet endast föroreningar medan 10 kap. miljöbalken omfattar skador orsakade av t.ex. genetiskt modifierade organismer. Industriutsläppsdirektivet ger inga möjligheter till skälighetsavvägningar medan skälighetsavvägningen är central i 10 kap. miljöbalken, i vart fall vid bedömningen av ansvaret för föroreningsskador. Industriutsläppsdirektivet reglerar inte vilka avhjälpandeåtgärder verksamhetsutövaren ska vidta om en miljöskada uppstår innan verksamheten läggs ned, t.ex. i samband med de periodiska undersökningarna. Inte heller reglerar direktivet vilket ansvar verksamhetsutövaren har för föroreningar som uppkommit före direktivets ikraftträdande. En fråga är hur det nuvarande svenska systemet för avhjälpande av miljöskador ska kunna förenas med regelverket i industriutsläppsdirektivet.

Genom ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, som trädde i kraft 2008, har tillståndsplikten för ett antal verksamheter helt tagits bort eller ändrats till anmälningsplikt. Dessa verksamheter har i många fall kvar sina tillstånd trots att de inte längre är tillståndspliktiga. Det finns även andra skäl till att en verksamhetsutövare kan bedriva sin verksamhet i enlighet med ett tillstånd utan att vara tillståndspliktig enligt miljöbalken. Den som driver en verksamhet som inte är tillståndspliktig kan frivilligt ansöka om

tillstånd. Tillsynsmyndigheten kan också, även om tillståndsplikt inte gäller i det enskilda fallet, förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Det finns många oklarheter om hur tillstånd för verksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalken, s.k. frivilliga tillstånd, ska behandlas. Ett exempel är att det inte finns någon reglering av vad som gäller vid ändring av verksamheten. Det finns inte heller reglerat i miljöbalken hur sådana tillstånd ska upphävas. Dessa frågor berördes i Naturvårdsverkets rapport *Pröva eller inte pröva?* (5353) men behöver analyseras ytterligare.

I 12 kap. miljöbalken regleras jordbruk och annan verksamhet. I 12 kap. 8–10 §§ miljöbalken finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om bl.a. hänsyn som ska tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket. Enligt 24 kap. 1 § kan ett tillstånd begränsas av t.ex. föreskrifter meddelade med stöd av bl.a. 9 kap. 5 §. Lagtexten anger ingen motsvarande möjlighet att begränsa ett tillstånd med föreskrifter som meddelas med stöd av 12 kap. 8–10 §§ miljöbalken. Det är därför svårt att genomföra exempelvis nya EU-regler på jordbruksområdet om frågorna är reglerade i tillstånd.

Uppdraget

Genomförande av industriutsläppsdirektivet

En särskild utredare ska föreslå hur artiklarna 1–27 och 71–82 i industriutsläppsdirektivet ska genomföras i svensk rätt. Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som är nödvändiga eller som annars bedöms lämpliga i samband med ett genomförande. Det är viktigt att skapa ett tydligt och enkelt regelverk och att de regler som behövs för att genomföra direktivet passar in i miljöbalkens system. Utredaren ska i övrigt lämna de förslag som utredningsarbetet kan föranleda.

Industriutsläppsdirektivet gör det också nödvändigt att på ett betydande sätt ändra eller komplettera regelverket om avhjälpan av föroreningsskador i 10 kap. miljöbalken. Det är viktigt att också det regelverket är tydligt och ändamålsenligt. Utredaren ska, utöver det som krävs för genomförandet av industri-

utsläppsdirektivet, analysera om andra bestämmelser om avhjälpande av miljöskador i 10 kap. miljöbalken bör ändras för att skapa ett tydligt och effektivt regelverk. Utredaren ska lämna de förslag som han eller hon anser lämpliga.

Särskilt om omprövning av miljöfarliga verksamheter

Utredaren ska analysera det svenska systemet för omprövning av miljöfarliga verksamheter och mot bakgrund av analysen föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett effektivt system för omprövning av miljöfarliga verksamheter så att den frekvens av omprövningar som krävs enligt EU-rätten kan garanteras. Vid utformningen av systemet för omprövning bör hänsyn tas till verksamhetsutövarnas förutsättningar och behov såsom investeringscykler och ändring av produktion m.m. I syfte att åstadkomma ett effektivt system för omprövning av tillstånd ska utredaren överväga om bestämmelserna om tillståndens rättskraft och tidsbegränsade tillstånd samt verksamhetsutövarens respektive tillsynsmyndighetens ansvar för omprövning är ändamålsenliga eller behöver ändras. Vid analysen av miljöbalkens bestämmelser om omprövning ska utredaren ta hänsyn till Århuskonventionen. Utredaren ska även analysera förutsättningarna för att förenkla omprövningen vid förändrad produktion.

Utgångspunkten för utredarens förslag ska vara att åstadkomma ett system för omprövning av miljöfarliga verksamheter som säkerställer en tillräckligt hög nivå för miljöskydd, tar hänsyn till belastningen för prövningsmyndigheterna samtidigt som de administrativa bördorna och andra kostnader för verksamhetsutövarna minimeras.

I arbetet med omprövningsreglerna ska utredaren studera hur regelsystemet vid omprövning av miljöfarliga verksamheter ser ut i några andra EU-länder – vilka likheter och olikheter som finns mellan det svenska omprövningssystemet och det i andra länder och om lösningarna i andra länder har fördelar som kan användas som förebild för att skapa ett effektivare system för omprövning i Sverige.

Övriga tillståndsfrågor

Utredaren ska analysera om bestämmelserna för verksamheter som har tillstånd enligt miljöbalken utan att vara tillståndspliktiga är tillräckliga och ändamålsenliga. Utredaren ska föreslå de ändringar som kan behövas för att åstadkomma ett fungerande system när det gäller sådana tillstånd.

Utredaren ska även analysera om det är lämpligt att skapa en möjlighet att begränsa ett tillstånds rättskraft med föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 8–10 §§ miljöbalken. Utredaren ska lämna de förslag som analysen föranleder.

Konsekvenser och redovisning av uppdraget

Enligt 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna. Frågan om resursbehovet för berörda prövnings- och tillsynsmyndigheter ska belysas. Utredaren ska därutöver bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Utredaren ska samråda kontinuerligt med berörda myndigheter, departement och organisationer samt representanter för näringslivet.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 december 2011.

(Miljödepartementet)