

Naturvårdsverket

Björn Pettersson

Bjorn.Pettersson@naturvardsverket.se

Stockholm

Vår referens/dnr:

221/2014

Er referens/dnr:

NV-04449-13

2015-01-12

Översyn av miljöprövningsförfordningen

Synpunkter på diskussionsunderlag från Naturvårdsverket

Inledning

Svenskt Näringsliv vill inledningsvis framhålla det positiva i att Naturvårdsverket, innan man överlämnar sitt förslag till regeringen, berett ett antal aktörer möjlighet att lämna synpunkter på underlaget. Dessvärre kom möjligheten först i början av december, ett år då många personer valt att ta längre ledigheter under jul och nyårshelgerna. För en organisation som Svenskt Näringsliv vars 50-talet medlemsorganisationer företräder mer än 60.000 företag har det därför varit omöjligt att få en fullständig genomlysning av underlaget. De synpunkter som lämnas är därför inte något slutligt ställningstagande i de övergripande synpunkter som näringslivet kan ha på de förslag och tankar som förs fram i underlaget.

I stora delar är effekterna av förslagen specifika för olika branscher eller sektorer av branscher. Synpunkter på detta kommer i mån av möjlighet att lämnas av respektive bransch eller möjligen företag.

Det har inte varit möjligt att analysera konsekvenserna av de språkliga förändringar som föreslås även om oro framförts för att de kan medföra oönskade effekter. I de diskussioner som Svenskt Näringsliv fört med experter från företag och branschorganisationer har fokus lagts på frågorna om fastställande av huvudsaklig verksamhet samt kriterier därför och behovet av ett förtydligande i dessa avseenden.

Utgångspunkter

I underlaget anförts att det "finns ett flertal fall då verksamhetsutövaren har svårighet att avgöra vilken den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten är". Svenskt Näringsliv har försökt utreda i vilken utsträckning detta skulle var ett generellt problem, men har inte kunnat finna att det skulle göra sig gällande annat än för någon bransch eller sektor. Därmed inte sagt att problemet, när det uppstår, inte kan vara av allvarlig natur.

Behovet av en övergripande förändring av systemet på det sätt som föreslås ter sig därför inte självklar. En annan sak är att den grundläggande problematiken med närmast två sepa-

rata provningssystem för samma verksamheter skulle behöva lösas. Detta sker dock inte med verkets förslag och skulle kräva lagstiftningsförändringar.

Det anförda innebär emellertid inte att det saknas behov av att finna lösningar för de fall som faktiskt uppstår. Av skäl som kommer att utvecklas nedan kan man dock fråga sig om det inte i nuläget bättre löses på bransch eller till och med verksamhetsnivå.

Huvudsaklig verksamhet, kriterier och beslut

Man måste i sammanhanget tydligt särskilja mellan vad som är en verksamhetsutövares huvudsakliga verksamhet och vad som enligt IED är den huvudsakliga verksamheten. Verksamhetskoden eller -koderna för en verksamhet med miljöbalkstillstånd kan således innefatta båda typerna av verksamheter.

Till följd av IED-reglerna anses en IED-verksamhet vara en egen verksamhet inom ramen för en mer övergripande verksamhet som tillståndsprövas enligt miljöbalken, exempelvis pelletsverk i gruvverksamhet, det vill säga även om det gjorts en samlad provning av den totala verksamhetens miljöpåverkan.

I de fall det är nödvändigt att avgöra vad som är den huvudsakliga verksamheten i det avseende som Naturvårdsverkets avser måste det med andra ord finnas flera IED-verksamheter inom ramen för en större verksamhet – exempelvis om det finns såväl gjuteri som ytbehandling inom ramen för biltillverkning, eller en IED-verksamhet som träffas av flera BREF-dokument. I inget av fallen skulle det dock intuitivt anses att någon av IED-verksamheter är den huvudsakliga verksamhet som verksamhetsutövare bedriver (gruvverksamhet respektive biltillverkning).

Om det uppstår tveksamheter vilken av flera IED-verksamheter som skall anses vara den huvudsakliga kan det dock finnas behov av att veta vilken av dessa som skall anses vara huvudverksamhet i syfte att avgöra vilken BAT-slutsats som ska äga företräde och därmed styra tidpunkten för omprövning av tillståndsvillkoren för verksamheten. För detta kan det behövas någon form av bedömningsgrund som såväl verksamhetsutövare som myndigheter finner rimliga och lämpliga. Eftersom IED utgår från att reglera ”industriella verksamheter som ger upphov till föroreningar” bör bedömningsgrunden rimligen också utgå från miljöpåverkan dessa ger upphov till. Det ter sig enligt Svenskt Näringsliv inte rimligt att utgå från storleken på produktionen, den ekonomiska omsättningen, eller klassificeringen enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken skulle kunna ha relevans.

Naturvårdsverket föreslår att det införs kriterier för bedömningen av vilken verksamhet som ska anses vara den huvudsakliga. Tanken kan i förstone verka klok men Svenskt Näringsliv ställer sig tveksamt till att det införs nationella kriterier för bedömning av grundläggande gemenskapsrättsliga principer. Förutom att verksamheter som har anläggningar i flera länder riskerar att det görs olika bedömningar av vad som är den huvudsakliga IED-verksamheten måste det ifrågasättas om det är möjligt att fylla ut EU-rätten på detta sätt och i vart fall om det inte är mer lämpligt med EU gemensamma tolkningsgrunder.

Dock kvarstår problemet att det i enskilda fall kommer att behöva avgöras vad som är den huvudsakliga IED-verksamheten. Möjligen kan det därför trots det anförda finnas skäl att

Naturvårdsverket i avvaktan på EU gemensamma tolkningsgrunder utarbetar vägledningar. Eftersom problematiken sannolikt kan variera kraftigt mellan olika branscher och sektorer förefaller det lämpligast att det görs för de fall där problem identifierats och utifrån förutsättningarna som finns för respektive bransch eller sektor i förhållande till det BAT-slutsatser som är aktuella.

Om man trots allt ska överväga kriterier ställer sig Svenskt Näringsliv frågande till förslaget till första kriterium. Det verkar ytterst märkligt att en vid en bedömning av vilken IED-verksamhet som ska anses vara den huvudsakliga utgå från syftet med "de produkter som tillverkas eller de processer som bedrivs". Det förefaller också oklart om man avser den slutliga produkten för den samlade verksamheten (exempelvis bilar) eller produkten av själva IED-verksamheten (exempelvis gjutgods). Oavsett vilket man väljer anser Svenskt Näringsliv dock att utgångspunkten är felaktig. Syftet med IED är ju att begränsa miljöpåverkan och inte att reglera produktionen. En naturlig utgångspunkt måste därför vara att kriterierna möjliggör att bestämma vilken av flera IED-verksamheter som står för den huvudsakliga miljöpåverkan genom sina utsläpp. Även då ter det sig lämpligast att utforma kriterierna efter de problem som finns i respektive bransch eller sektor.

I underlaget föreslås också att det bör fattas ett beslut om klassificering av anläggningarna i form av ett föreläggande som verksamhetsutövaren har att följa. Detta anser Svenskt Näringsliv är en olämplig ordning och förordar att dagens nuvarande ordning bibehålls. Det finns flera skäl för ställningstagandet. Det första är att det kommer att leda till en onödig byråkrati utan att några fördelar uppstår vare sig för myndigheter eller verksamhetsutövare som inte kan åstadkommas på andra sätt. Det andra är att föreläggandet inte kan vinna positiv rättskraft vilket medför att tillsynsmyndigheten i realiteten varje år måste fatta ett nytt beslut baserat på redovisningen i miljörapporten. Låsningen av IED-koderna har alltså ingen betydelse och skapar heller ingen förutsebarhet eller trygghet för verksamhetsutövaren.

Avslutning

Svenskt Näringsliv vill trots den kritik som anförts ovan framhålla att det är positivt att Naturvårdsverket försökt finna lösningar på de praktiska problem som kan uppkomma som en följd av IED. Som anförts ovan går de dock tillbaka på mer grundläggande avgränsningsproblem mellan miljöbalkens tillståndssystem och IED vilket knappast kan lösas av verket.

En tanke som infunnit sig hos experter Svenskt Näringsliv diskuterat underlaget med är om det vore lämpligare att i nuläget inte förändra förordningen, annat än möjligen undantagsvis, utan inrikta arbetet på att genom vägledningar lösa de praktiska problem som uppstår. På sikt skulle man sedan kunna vidta förändringar i såväl lagstiftning som förordning.

Oavsett vilken väg man väljer att gå ser Svenskt Näringsliv och dess branschorganisationer och medlemsföretag fram mot en fortsatt konstruktiv dialog om hur problemen ska lösas.

SVENSKT NÄRINGS LIV

Nicklas Skår